

V-START

Il sistema di assistenza
per le vittime dei crimini
d'odio in Italia

REGIONE
TOSCANA



Realizzato con il contributo
di Regione Toscana (D.G.R.
464/17)



Cofinanziato dal programma
Justice dell'Unione Europea
(2014 - 2020)

cospe
ONLUS
TOGETHER FOR CHANGE

Il rapporto è stato redatto da Sara Cerretelli in collaborazione con Daniela Cantisano. Le interviste sono state realizzate da Camilla Bencini, Daniela Cantisano, Sara Cerretelli e Udo Enwereuzor.

Si ringraziano tutte le persone che hanno concesso il loro tempo per farsi intervistare. Senza il loro prezioso contributo questo lavoro non sarebbe stato possibile.

Questa pubblicazione è stata finanziata dal Programma Justice dell'Unione Europea (2014-2020), con il contributo della Regione Toscana. Il suo contenuto rappresenta unicamente il punto di vista degli autori a cui appartiene ogni responsabilità. La Commissione Europea declina ogni responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni qui contenute.

Sommario

Indice delle abbreviazioni	3
Sintesi	4
1. Introduzione	7
1.1 <i>Metodologia della ricerca</i>	9
2. Informazioni di sfondo: il quadro legislativo e i dati disponibili	10
2.1 <i>La normativa italiana per la tutela delle vittime di reato</i>	12
2.1.1 <i>La trasposizione della Direttiva 2012/29/UE</i>	13
2.2 <i>La normativa sui crimini d'odio</i>	15
2.3 <i>Il monitoraggio dei crimini d'odio: i gruppi bersaglio più rilevanti</i>	16
2.3.1 <i>Fonti internazionali</i>	17
2.3.2 <i>Fonti istituzionali a livello nazionale</i>	18
2.3.3 <i>Dati delle organizzazioni della società civile</i>	20
3. Le strutture a livello nazionale per l'assistenza alle vittime dei crimini d'odio	22
3.1 <i>I risultati della mappatura</i>	24
3.2 <i>Le forze dell'ordine e le istituzioni a livello nazionale</i>	27
4. Le caratteristiche del sistema di supporto attraverso le interviste ai servizi per le vittime dei reati	31
4.1 <i>Problemi e difficoltà</i>	36
5. La violenza razzista in Italia e il supporto alle vittime	38
6. Buone pratiche	40
<i>Codice Rosa</i>	40
<i>Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati</i>	41
<i>Rete Dafne</i>	42
7. Proposte e raccomandazioni	44
Bibliografia	46
Allegato 1 - Progetti e ricerche a livello nazionale e europeo sui reati d' odio e sostegno alle vittime	50
Allegato 2 - Lista delle interviste	53

Indice delle abbreviazioni

ASAV	Associazione Scaligera Assistenza Vittime di Reato
ASL	Aziende Sanitarie Locali
CAS	Centri di Accoglienza Straordinaria
CDEC	Centro di documentazione ebraica contemporanea
CESDI	Centro Servizi Donne Immigrate
CESIE	Centro Studi e Iniziative Europeo
CESV-SPES	Centri di Servizio per il Volontariato del Lazio
CIPM	Centro Italiano per la Promozione della Mediazione
CRESM	Centro Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione
CRISI	Centro Ricerche Interventi Stress Interpersonale
COSPE	Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti
DIGOS	Divisione Investigazioni Generali e Operazioni Speciali della Polizia di Stato
ECRI	Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza - European Commission against Racism and Intolerance
FRA	Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali - European Fundamental Rights Agency
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
LGBTI	Lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, intersessuati
MIUR	Ministero Istruzione Università e Ricerca
ODIHR	Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani - OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCAD	Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori
SDI	Sistema Di Indagine
TAHCLE	Formazione contro i Crimini d'Odio per le Forze dell'Ordine - Training against Hate Crimes for Law Enforcement
UNAR	Ufficio Nazionale contro le discriminazioni razziali
UNHCR	Alto Commissariato ONU per i Rifugiati - United Nations High Commissioner for Refugees
VIS	Victim Supporting Project

Sintesi

La norma più rilevante che attualmente regola in Italia i meccanismi di tutela delle vittime dei reati è il Decreto legislativo 15.12.2015 n. 212, con cui è stata data attuazione alla Direttiva 2012/29/UE del 25/11/2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. L'aspetto principale del Decreto è che esso introduce perlopiù modifiche di tipo procedimentale, trascurando però la 'filosofia' della Direttiva che chiede un'attenzione complessiva verso la vittima e un approccio incentrato sui diritti, sull'assistenza e la protezione. Se da una parte il decreto fa in modo che ci sia una maggiore organicità nella tutela delle vittime nell'ordinamento italiano, dall'altra non si può dire che sia completamente conforme alle richieste della Direttiva, alcune delle quali vengono completamente disattese.

Ad oggi in Italia, dal punto di vista del diritto penale, non esiste una normativa organica relativa ai crimini d'odio né tale categoria di reati è prevista come tale dall'ordinamento giuridico. L'unica legge che faccia riferimento a questa particolare tipologia di crimini è la Legge Mancino n.205/1993, nella quale sono enunciate le circostanze aggravanti che ricorrono 'per reati [...] commessi con finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare le attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità'. Il codice penale italiano non prevede invece i reati di omofobia e transfobia. Nel 2009 e nel 2011, il Parlamento ha respinto due proposte di legge che avrebbero introdotto una protezione specifica contro i crimini motivati dall'omofobia. Successivamente sono stati presentati altri progetti di legge volti a combattere questa tipologia di crimini d'odio, l'ultimo dei quali è del 2013. Tutti le proposte di legge sono attualmente ancora giacenti in Parlamento.

La raccolta dati sui crimini e sui discorsi d'odio in Italia può contare su una molteplicità di fonti, sia pubbliche che private ma purtroppo non esiste una raccolta sistematica, coordinata e con definizioni univoche e condivise. Questo pone un problema di frammentarietà dei dati, che vengono rilevati con diverse metodologie e classificati in vario modo, rendendo difficile dare un quadro chiaro e completo della situazione. Questa situazione unita all'esteso fenomeno di under-reporting¹ che caratterizza la situazione italiana, determina delle grandi carenze nel monitoraggio e rende difficile anche dare risposte adeguate in mancanza di informazioni complete.

In Italia il sistema di supporto alle vittime dei reati è caratterizzato da un panorama diffuso ma frammentato. Non esiste allo stato attuale un'istituzione a livello centrale che si occupi dell'assistenza alle vittime dei reati coordini i centri esistenti e sono poche le strutture di supporto create e/o finanziate a livello pubblico così come vengono descritte dalle Raccomandazioni e dalle Direttive Europee. Il concetto di "sostegno alla vittima" è relativamente nuovo e attualmente risulta inserito in un sistema di intervento tipico del sistema assistenziale italiano, fornito soprattutto dalle organizzazioni della società civile e strutturato in centri di supporto alle vittime connotati storicamente da spirito volontaristico.

Il sistema italiano è caratterizzato da un certo numero di servizi e organizzazioni del privato sociale che si occupano spesso delle vittime di specifiche categorie di crimini, tra cui: terrorismo, estorsione, usura e racket, reati di mafia e criminalità organizzata, vittime del dovere, violenza di genere e stalking, tratta, incidenti stradali. Se prendiamo in considerazione i crimini motivati da odio razziale, all'interno della mappatura realizzata ai fini di questa ricerca non sono stati

¹ Mancata denuncia e/o segnalazione del crimine subito.

identificati centri di assistenza che lavorino in particolare con le vittime di questo tipo di reati. I servizi identificati sono per la maggior parte 'generalisti', ovvero si occupano di tutte le vittime, senza avere però un'esperienza specifica su questa tipologia di crimini. In totale la mappatura comprende 38 servizi di assistenza, la maggioranza dei quali viene fornita dal settore privato. Dal punto di vista della collocazione territoriale la maggior parte dei servizi generalisti si trova al centro-nord, mentre il sud risulta più coperto da centri che si occupano di vittime di criminalità organizzata, usura e racket. Per quanto riguarda i servizi offerti, 33 dei centri mappati offrono assistenza psicologica, con percorsi di vario tipo e a vari livelli, la quasi totalità dei centri identificati prevedono assistenza legale, mentre è limitato il numero di servizi – 4 su 38 - che sono strutturati per offrire assistenza di tipo sanitario. Infine un aspetto importante riguarda il lavoro in rete e la cooperazione con altri soggetti: ben 29 delle realtà mappate sono inserite in reti nazionali e/o internazionali, evidenziando così come il lavoro di rete sia determinante perché permette la creazione di connessioni e sinergie tra le varie risorse sul territorio e tra diversi territori.

Attualmente non esiste una procedura standard da parte delle forze dell'ordine a livello nazionale su come classificare, registrare e seguire i casi di crimini d'odio. Polizia e Carabinieri sono in generale tenuti a fornire tutte le informazioni sul presunto crimine al pubblico ministero, al fine di permettere una corretta valutazione degli elementi rilevanti del caso e assicurare un'indagine efficace. Nel caso dei crimini d'odio, però, la polizia non ha strumenti specifici a disposizione per rilevare se un crimine può essere classificato come motivato dall'odio razziale e non è obbligata a valutare la vulnerabilità e le esigenze della vittima seguendo una procedura definita e valida per tutto il territorio nazionale. Tra gli organismi a livello pubblico-istituzionale preposti a raccogliere le segnalazioni di atti discriminatori, oltre alle forze dell'ordine, ci sono OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori) inserito all'interno del Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale e UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), che è parte del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Quello che tutti gli operatori e gli esperti ritengono sia uno dei principali punti di forza dei centri di supporto per le vittime dei reati è la capacità di dare ascolto e sicurezza. In un modello in cui l'ascolto gioca un ruolo fondamentale, assume particolare importanza offrire un servizio di mediazione linguistica e culturale per i cittadini stranieri e le minoranze. Una grande importanza rivestono anche un'efficace informazione sui servizi offerti e le campagne di sensibilizzazione, insieme alla necessità di lavorare in modo più mirato per riuscire ad intercettare le vittime dei crimini d'odio: l'ambito in cui tutti i servizi generalisti intervistati ammettono di dover lavorare ancora molto è quello dell'informazione diretta rivolta ai migranti, richiedenti asilo, rifugiati e minoranze. Nell'ottica di sostenere le persone nella fase della denuncia, i servizi si pongono come intermediari tra la vittima e le forze di polizia, accompagnando la persona e facendo in modo che venga accolta adeguatamente e che non rischi di rivolgersi a del personale che non sia sensibile e preparato. La preparazione e l'informazione delle forze dell'ordine è anche oggetto di corsi di formazione e aggiornamento, basati su come gestire al meglio l'accoglienza della vittima e su come porsi in condizione di ascolto. Il modello di rete è quello più comune e più indicato per garantire un lavoro capillare. I protocolli operativi e gli accordi di cooperazione che creano una collaborazione tra pubblico e privato sono i più efficaci e diffusi, perché favoriscono l'integrazione di competenze e servizi diversi, in modo tale da offrire un percorso adeguato in base alle possibili vulnerabilità della persona con una valutazione dei fattori di rischio e la definizione di percorsi individuali.

L'under-reporting rimane uno dei problemi più rilevanti ed è legato in primo luogo alla scarsa conoscenza di questo tipo di crimini e al loro mancato riconoscimento da parte delle vittime. Dalla inconsapevolezza di aver subito un crimine e dalla difficoltà di prendere coscienza della propria condizione di vittima deriva l'importanza di intercettare le persone attraverso i vari canali e questo può avvenire solo se la polizia e gli operatori dei servizi sono formati in modo tale da riconoscere i crimini d'odio. La paura della vittimizzazione secondaria è un altro fattore che inibisce le denunce o anche solo il rivolgersi ai servizi di assistenza. Come segnalato da numerosi operatori, le vittime dei crimini d'odio temono fortemente le reazioni della polizia e dei servizi ai quali si rivolgono, hanno il timore che la loro richiesta non venga presa sul serio e provano vergogna nel raccontare l'abuso subito. Per i richiedenti asilo e i migranti irregolari la paura di esporsi riguarda anche il proprio status legale e i timori rispetto alla possibilità di essere a loro volta perseguiti scoraggiano definitivamente la denuncia. La reticenza a sporgere denuncia deriva anche dalle caratteristiche del sistema giudiziario italiano. C'è in primo luogo uno scoraggiamento che deriva dal lungo percorso che il procedimento giudiziario comporta, con il rischio concreto di abbandono del percorso da parte della vittima nella convinzione che denunciare sia troppo complesso, costoso e/o richieda troppo tempo. L'incapacità del sistema giudiziario di assicurare risposte effettive e tempi adeguati mina la fiducia nella giustizia e induce le persone a pensare che non trarrebbero nessun vantaggio dal procedimento.

Le tematiche che ricorrono più frequentemente nelle raccomandazioni di professionisti e esperti riguardano in particolare la formazione di tutti gli attori (dagli operatori dei servizi e delle organizzazioni della società civile agli avvocati, ai giudici ecc.), la sistematizzazione e l'ampliamento della normativa, le campagne di sensibilizzazione e l'educazione, il lavoro di rete.

1. Introduzione

La presente ricerca è stata realizzata all'interno del progetto 'V-START - Sensibilizzazione e lavoro di rete per le vittime dei crimini d'odio', progetto europeo realizzato da COSPE - Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti (Italia), Human Rights House Zagreb (Croazia), ZARA – Civil Courage and Anti-Racism Work (Austria), Efms – European Forum for Migration Studies (Germania) e co-finanziato dal Programma Justice dell'Unione Europea (2014-2020). Il progetto è incentrato sulla protezione delle vittime dei crimini razzisti e omofobici.

La protezione delle vittime di reato è da tempo al centro della politica dell'Unione Europea. La Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, sottolinea la necessità di proteggere le vittime di reato indipendentemente dallo status del colpevole. Come evidenziato nel Considerando n.9 della succitata Direttiva, “un reato è [...] una violazione dei diritti individuali delle vittime. Come tali, le vittime di reato dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale, senza discriminazioni di sorta [...]. Le vittime di reato dovrebbero essere protette dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall'intimidazione e dalle ritorsioni, dovrebbero ricevere adeguata assistenza per facilitarne il recupero e dovrebbe essere garantito loro un adeguato accesso alla giustizia”. Questo è particolarmente vero per i crimini d'odio poiché, oltre a violare i diritti individuali, hanno un impatto negativo sugli individui appartenenti a gruppi specifici e minacciano la coesione sociale.

I crimini d'odio (hate crimes) sono reati penalmente rilevanti commessi sulla base di pregiudizio e intolleranza. L'OSCE li definisce come 'reati nei quali la vittima viene colpita in ragione della sua identità di gruppo (come la 'razza', l'origine nazionale, la religione o altra caratteristica di gruppo)'. I crimini d'odio, che si tratti di violenza fisica o psicologica, che siano rivolti contro persone, proprietà o simboli, sono realtà sempre più quotidiane in tutta l'Unione Europea e fonte di allarme sociale nelle comunità colpite. In molti paesi UE, le politiche volte a contrastare i reati d'odio si concentrano maggiormente sull'arresto dell'autore e meno sulla protezione della vittima, anche a causa della limitata comprensione del carattere specifico di tali crimini e delle loro conseguenze per i gruppi vulnerabili.

Il presente rapporto si concentra sulle “vittime di reato” come definite nella Direttiva 2012/29/UE. Nel testo che segue, la parola “vittima” indica (i) “una persona fisica che ha subito un danno, inclusi danni fisici, mentali o emotivi o perdite economiche causate direttamente da un reato” (ii) “i familiari di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che hanno subito danni a seguito della morte di quella persona”. La scelta di utilizzare questa definizione di “vittima” non ignora l'esistenza di un senso ampio del termine e nemmeno che nell'immaginario collettivo e nei media spesso vengono veicolate immagini stereotipate di vittime e autori dei reati. La vittima viene solitamente descritta come un individuo indifeso e passivo, mentre l'autore del reato viene percepito come un agente attivo. È necessario quindi sottolineare che lo status di vittima è importante, in termini di misure giuridiche e diritti ad esso associati.

Il progetto V-START colloca la protezione delle vittime dei crimini d'odio razzista e omofobico all'interno del più ampio quadro di protezione delle vittime contenuto nella legislazione comunitaria e nazionale. Basandosi sulle numerose ricerche svolte sul tema che indicano, tra l'altro, che molte vittime non denunciano né raccontano le loro esperienze di vittimizzazione, il progetto ha cercato di colmare il divario nella conoscenza delle misure esistenti che le vittime possono utilizzare per tutelare i loro diritti. In particolare, gli obiettivi principali del progetto sono

rafforzare la consapevolezza delle vittime dei crimini d'odio sull'esistenza e il ruolo dei servizi di supporto e rendere più facile l'accesso ai rimedi legali esistenti. Nello specifico il progetto si propone di migliorare il sistema dei servizi di supporto, rafforzare le conoscenze e le competenze dei professionisti, creare una rete di servizi, organizzazioni e professionisti che promuova lo scambio e la collaborazione.

V-Start mira a creare una rete di organizzazioni e servizi di assistenza alle vittime che rafforzi l'attuale capacità dei servizi pubblici e delle organizzazioni della società civile che lavorano contro le discriminazioni di sostenere le vittime, di incoraggiare a segnalare i crimini d'odio e rendere le persone consapevoli dei loro diritti e delle opportunità offerte dai servizi di supporto specifici (assistenza legale, psicologica ecc.).

Le attività principali del progetto, comuni ai 4 paesi, includono:

- Una ricerca in ciascun paese che analizzi la legislazione a livello nazionale e regionale e il funzionamento dei sistemi di assistenza, individuando elementi di miglioramento nel supporto alle vittime di crimini d'odio.
- La costituzione di reti regionali in ogni paese composte da centri specializzati di supporto alle vittime, servizi pubblici, organizzazioni della società civile che si occupano di razzismo, discriminazioni e diritti dei migranti.
- Attività formative rivolte a operatori dei servizi pubblici, rappresentanti di organizzazioni della società civile, avvocati che lavorano con vittime di crimini d'odio, con la produzione di manuali per professionisti al fine di aumentarne competenze e conoscenze.
- Una campagna informativa e di sensibilizzazione rivolta sia alle vittime di reati d'odio, reali e potenziali, sia ad un pubblico più ampio, con la pubblicazione di materiale specifico.

Comune a tutti e quattro i partner è anche la metodologia di ricerca utilizzata nella raccolta delle informazioni e in particolare un approccio qualitativo che utilizza la ricerca desk e interviste semi-strutturate. Come previsto dal progetto, sono state utilizzate linee guida comuni, questionari e modelli specifici per la mappatura dei servizi di assistenza e per le interviste semi-strutturate di attori chiave. A seguito di una ricerca preliminare condotta per raccogliere informazioni sui servizi di assistenza alle vittime esistenti e sulle caratteristiche delle loro attività, alcune di queste organizzazioni sono state selezionate per un'analisi dettagliata, utilizzando un'intervista semi-strutturata per raccogliere ulteriori informazioni.

Tra i risultati di questo progetto vi sono la mappatura dei servizi di assistenza alle vittime in ciascun paese, una guida per i professionisti dei servizi di assistenza e una per le vittime. Sebbene le mappature siano incomplete per tutti i paesi, rappresentano comunque strumenti utili per le persone e le organizzazioni che lavorano per aiutare le vittime di crimini razzisti e omofobici a proteggere i loro diritti fondamentali. Ci auguriamo che altre parti interessate impegnate nella lotta contro i crimini d'odio nei quattro paesi e in tutti gli altri paesi dell'Unione Europea, troveranno le informazioni fornite in questo rapporto e i risultati complessivi del progetto, utili per il loro lavoro.

Udo C. Enwereuzor
Coordinatore transnazionale progetto V-START
Firenze, ottobre 2018

1.1 Metodologia della ricerca

Per quanto riguarda la metodologia dello studio realizzato in Italia, l'identificazione dei centri di assistenza da mappare è stata condotta attraverso un'ampia ricerca su Internet, integrata da informazioni provenienti da documenti e studi a livello nazionale e locale e dalle interviste in profondità realizzate. Questo ha permesso di identificare 38 organizzazioni. Naturalmente non si tratta di una mappatura completa ed esaustiva, si è cercato però di far emergere i servizi più strutturati e attivi, sia di natura pubblica che privata. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle organizzazioni operanti sul territorio toscano, anche in vista della seconda fase del progetto relativa alla creazione della rete regionale dei centri di assistenza. Le caratteristiche principali delle organizzazioni mappate sono state poi riportate nella scheda standard elaborata da Efms.

Per la parte relativa alle caratteristiche del sistema italiano di sostegno alle vittime e per le raccomandazioni, sono state realizzate 19 interviste in profondità a centri di assistenza, servizi pubblici ed esperti. Su un totale di 34 stakeholders individuati, 15 interviste non sono state realizzate per mancanza di risposta da parte delle organizzazioni contattate o per impossibilità nel fissare l'intervista. I soggetti da intervistare sono stati identificati principalmente attraverso il lavoro di mappatura, mentre altri esperti sono stati contattati in seguito alle indicazioni ricevute durante i primi colloqui effettuati. Tali interviste sono state condotte sia telefonicamente che faccia a faccia o via Skype seguendo la traccia di intervista semi-strutturata definita da Efms, comune a tutti i partner di progetto.

2. Informazioni di sfondo: il quadro legislativo e i dati disponibili

La norma più rilevante che attualmente regola in Italia i meccanismi di tutela delle vittime dei reati è il Decreto legislativo 15.12.2015 n. 212² (entrato in vigore il 20.1.2016), con cui è stata data attuazione alla Direttiva 2012/29/UE del 25/11/2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione Quadro 2001/220/GAI. Tale Decisione Quadro³ è stato il primo strumento normativo a livello europeo a regolare la posizione della vittima nel processo penale, fornendo per la prima volta una definizione di 'vittima' come 'la persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro' e indicando quali dovrebbero essere le attività delle organizzazioni di assistenza alle vittime. La Decisione richiedeva che 'ciascuno Stato membro prevedesse nel proprio sistema giudiziario penale un ruolo effettivo e appropriato delle vittime garantendo loro un trattamento debitamente rispettoso della dignità personale durante il procedimento giudiziario', ma non è mai stata attuata dall'Italia.

La successiva Direttiva 2004/80/CE⁴, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, mirava a facilitare l'accesso ad un indennizzo per i cittadini dell'Unione che, vittime di un reato intenzionale e violento in uno Stato membro diverso da quello di residenza, non fossero riusciti ad ottenere un risarcimento dall'autore del reato, per mancanza delle risorse necessarie oppure perché non era stato identificato o perseguito. Tale Direttiva è stata solo parzialmente recepita dall'Italia attraverso il Decreto Legislativo n. 204 del 2007, che non ha attuato l'art. 12 della Direttiva, che richiedeva agli Stati Membri di provvedere 'a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime'. Nel 2011 la Commissione Europea ha prima avviato un procedimento di infrazione per il mancato recepimento dell'art. 12 ed in seguito, nell'ottobre del 2014, ha deciso di rivolgersi alla Corte di Giustizia Europea. In seguito a questi provvedimenti, nella Legge Europea 2015-2016⁵ è stato introdotto il diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti e sono state definite le regole per la creazione del fondo e per la domanda di indennizzo. Con il decreto interministeriale del 31 agosto 2017 è poi diventato operativo il sistema nazionale di indennizzo per le vittime, che determina importi e modalità di erogazione dell'indennizzo a favore delle vittime di reati intenzionali violenti.

La Direttiva 2012/29/UE⁶ è sicuramente lo strumento più completo ed efficace a livello europeo

² Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in: Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.3 del 05-01-2016, disponibile su: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/01/05/15G00221/sg>.

³ Decisione Quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (2001/220/GAI), disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:082:0001:0004:it:PDF>.

⁴ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004L0080>.

⁵ Legge 7 luglio 2016, n. 122, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016, artt. 11 e seguenti, disponibile su: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016-07-07;122!vig=2017-10-11>.

⁶ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI,

per la protezione delle vittime dei reati. Essa considera il crimine, oltre che come fatto socialmente dannoso, anche come una violazione dei diritti individuali delle vittime e quindi prevede che i diritti delle vittime siano tutelati indipendentemente dal fatto che l'autore del crimine sia stato identificato, catturato, perseguito o condannato. La Direttiva innanzitutto definisce la vittima 'una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato' ed estende la definizione sino ad includervi anche la cosiddetta vittima indiretta, ovvero 'il familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona' (art. 2).

La Direttiva stabilisce quali sono i diritti fondamentali delle vittime dei reati, che sono tra gli altri:

- il diritto a ricevere informazioni in una lingua comprensibile fin dal primo contatto con le autorità, in modo tale che possa partecipare al procedimento, da cui deriva il diritto all'interpretariato e alla traduzione;
- il diritto all'assistenza legale gratuita nel caso in cui la vittima lo richieda e quindi ad accedere al patrocinio a spese dello Stato;
- il diritto di ricevere assistenza gratuita di tipo psicologico, legale ecc. da parte dei servizi di supporto, anche se la vittima non ha sporto una denuncia formale;
- il diritto di partecipazione al processo penale e, per i reati di maggiore gravità, la possibilità di impugnare il non luogo a procedere;
- il diritto di ottenere informazioni sul proprio caso, di essere sentiti (anche per i minori) e il diritto all'assenza di contatti con l'autore del reato.

Tra le questioni più rilevanti affrontate dalla Direttiva vi è poi la necessità di limitare al massimo il rischio di vittimizzazione secondaria. Pur non fornendo una definizione specifica di vittimizzazione secondaria⁷, la Direttiva chiede che vengano messi in campo strumenti per valutare la situazione specifica della vittima, tenendo in considerazione le sue caratteristiche personali, quali età, genere, identità o espressione di genere, appartenenza etnica, 'razza', religione, orientamento sessuale, stato di salute, disabilità, status in materia di soggiorno, difficoltà di comunicazione, relazione con la persona indagata o dipendenza da essa e precedente esperienza di reati. Inoltre si dovrebbe tenere in considerazione il tipo e la natura del reato come ad esempio 'se si tratti di reati basati sull'odio, generati da danni o commessi con la discriminazione quale movente, violenza sessuale, violenza in una relazione stretta, se l'autore del reato godesse di una posizione di autorità, se la residenza della vittima sia in una zona ad elevata criminalità o controllata da gruppi criminali o se il paese d'origine della vittima non sia lo Stato membro in cui è stato commesso il reato'. Tra i vari strumenti identificati dalla Direttiva per attenuare i rischi di vittimizzazione secondaria, rivestono una particolare importanza i servizi di sostegno alle vittime, a cui sono dedicati gli artt. 8 e 9. Tali servizi vengono considerati fondamentali anche per ridurre il numero dei reati che non vengono denunciati e dovrebbero fornire: informazioni e assistenza in materia di diritti delle vittime; informazioni su eventuali servizi specialistici di assistenza o il rinvio verso tali servizi; sostegno emotivo e psicologico; consulenza relativa ad aspetti finanziari e pratici derivanti

disponibile su: https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo18_allegato3.pdf.

⁷ Nella definizione del Consiglio d'Europa si parla di 'vittimizzazione secondaria' (secondary victimization) come di "quel tipo di vittimizzazione che risulta non direttamente dall'atto criminale, ma dalla risposta offerta alla vittima dalle istituzioni e dai singoli soggetti". V. Raccomandazione Rec (2006)8 del Comitato di Ministri agli stati membri sull'assistenza alle vittime dei crimini. Il concetto di 'colpevolizzazione della vittima' riguarda invece il ritenere la vittima di un crimine parzialmente o interamente responsabile di ciò che le è accaduto e spesso nell'indurre la vittima stessa ad auto colpevolizzarsi. Tale concetto, coniato per la prima volta da William Ryan nel suo libro *Blaming the victim*, si applica più spesso nei crimini a sfondo sessuale e nei crimini d'odio.

dal reato; consulenza relativa al rischio e alla prevenzione di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni. I servizi di assistenza - riservati e gratuiti – possono essere istituiti come organizzazioni pubbliche o non governative sia su base professionale che volontaria e possono operare in tutti i momenti del procedimento penale e anche in assenza di denuncia. La Direttiva richiede inoltre agli Stati Membri di provvedere alla formazione degli operatori che entrano in contatto con le vittime, come i funzionari di polizia ed il personale giudiziario, i giudici, gli avvocati e coloro che forniscono servizi di assistenza, sostegno o di giustizia riparativa, affinché siano sensibilizzati alle loro esigenze e posti in condizione di trattarle in modo appropriato. Infine il legislatore europeo ha individuato la necessità di istituire possibili forme di giustizia riparativa, quali la mediazione tra vittima e autore del reato, da attuarsi solo su richiesta e con il consenso della vittima stessa. La Direttiva definisce la giustizia riparativa come ‘ogni procedimento che permette alla vittima e all’autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni sorte dal reato con l’aiuto di un terzo imparziale’. Come già accennato in precedenza, l’Italia, a differenza di altri Stati dell’Unione Europea, non ha attuato la citata Decisione quadro del 2001 e non ha nemmeno accolto le Raccomandazioni del Consiglio d’Europa sul tema, non riuscendo a creare in questo modo degli spazi all’interno della giustizia penale per rilevanti esperienze di giustizia riparativa.

Al fine di rafforzare ulteriormente la protezione di vittime di reati, l’UE ha adottato altri due strumenti: la Direttiva 2011/99/EU⁸ sull’ordine di protezione europeo e il Regolamento 606/2013⁹ relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia. Grazie a questi strumenti vittime e potenziali vittime possono avvalersi degli ordini di protezione o di restrizione emessi in uno Stato UE se viaggiano o si trasferiscono in un altro Stato UE.

2.1 La normativa italiana per la tutela delle vittime di reato

Il concetto di ‘vittima di reato’ è stato introdotto nel sistema legislativo italiano solo negli anni ‘90, mentre prima il termine utilizzato era ‘persona offesa dal reato’ oppure ‘parte offesa’. Prima del Decreto Legislativo 212/2015, la normativa prevedeva già delle tutele per le vittime dei reati ma si trattava perlopiù di misure di indennità di tipo economico limitate ad alcune tipologie di reato¹⁰. Così, ad esempio, la legge n. 44/1999 ‘Disposizioni concernenti il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura’, prevedeva la realizzazione di un fondo al fine di erogare aiuti prevalentemente finanziari alle vittime di tali reati; la legge n. 512/1999 istituiva il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso così come analogo fondo veniva creato dalla legge n.206/2004 per le vittime del terrorismo. Un passo avanti veniva successivamente fatto con la legge n.38/2009 sulla tutela per le vittime di violenza domestica e di stalking, che prevedeva delle misure di sostegno per le vittime.

Storicamente, il sostegno alle vittime di reati in Italia è stato realizzato attraverso l’assistenza alle vittime del dovere, le vittime del terrorismo e quelle del crimine organizzato (mafia). Le prime iniziative per le vittime della violenza di genere sono state prese negli anni ‘90 e sono state

⁸ Direttiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 sull’ordine di protezione europeo, disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/99/oj/ita/pdf>.

⁹ Regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0606&from=IT>.

¹⁰ Come ad esempio il fondo di garanzia per le vittime della strada, risalente al 1969, con una funzione di indennizzo per le vittime quando non possono ottenere altri risarcimenti, i benefici di tipo economico previsti per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, ecc.

strutturate attraverso l'azione delle organizzazioni di donne che agivano in modo indipendente ed erano sostenute finanziariamente dalle autorità locali. Nel 2011, il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha adottato il primo "Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking", finanziato dallo Stato con fondi destinati ad associazioni e autorità locali.

Per quanto riguarda il sistema di tutela delle vittime della tratta, dagli inizi degli anni 2000 in Italia i Servizi Antitratta sono stati riuniti all'interno di un sistema di interventi in aiuto alle persone vittime di tratta e grave sfruttamento che si è strutturato nel tempo. Sono stati numerosi gli interventi legislativi che si sono susseguiti negli anni, fino all'adozione del Piano Nazionale Antitratta nel 2016 e del 'Programma Unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale'. Gli interventi a favore delle vittime di tratta vengono gestiti e realizzati da organizzazioni del privato sociale e enti pubblici e affiancati da uno strumento presente su tutto territorio nazionale che è il Numero Verde Antitratta, inizialmente con funzioni di emersione, segnalazione e invio delle vittime ai progetti territoriali e successivamente sempre di più orientato alla messa in rete e alla raccolta dati sul fenomeno¹¹.

Lo Stato e le Regioni hanno affrontato il tema del sostegno alle vittime di reati e quello della fornitura di servizi di assistenza concludendo patti locali di sicurezza urbana e emanando leggi regionali in varie aree specifiche. Il quadro generale del sistema regionale per le vittime dei reati viene fornito dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977, che stabilisce che siano le Regioni a provvedere 'all'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei defunti e delle vittime del delitto' e a mettere in atto degli interventi di protezione speciale¹².

Quasi tutte le regioni hanno emanato leggi in materia di sicurezza urbana che contengono norme per il supporto alle vittime, nelle quali è possibile identificare delle caratteristiche comuni¹³:

- 1) La protezione della vittima viene inclusa in un più ampio quadro di intervento riguardante la "sicurezza urbana", non più intesa solo come prevenzione e repressione della criminalità, ma in modo tale da includere interventi di sostegno economico e morale per le vittime di reato, formazione per gli operatori nel settore, mediazione di conflitti, ecc.;
- 2) le Regioni si riservano prevalentemente un ruolo di assistenza alle autorità locali e alle organizzazioni no profit e di promozione della cooperazione istituzionale tra i diversi attori pubblici;
- 3) i tipi di intervento non sono specificati, ma sono genericamente identificati come mediazione e assistenza alle vittime.

2.1.1 La trasposizione della Direttiva 2012/29/UE

Per andare incontro alle richieste dell'Unione Europea chiaramente espresse nella Direttiva del 2012, il Parlamento Italiano ha approvato il Decreto Legislativo 212/2015¹⁴, con un mese di ritardo

¹¹ V. Donadel, C. (2018) *Servizi – Antitratta e Politiche Pubbliche: proposte per garantire i diritti delle vittime di tratta tra flussi migratori misti e nuovi scenari di sfruttamento*, disponibile su: http://www.ontheroadonlus.it/cms/wp-content/uploads/2018/02/Donadel_relazione.pdf.

¹² Decreto del Presidente della Repubblica 24.07.1977, n. 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382 art. 23, disponibile su: <http://bes.indire.it/wp-content/uploads/2014/02/Decreto-del-Presidente-della-Repubblica-24.07.77-n.616.pdf>.

¹³ Un'analisi delle normative regionali in materia di sicurezza urbana è contenuta all'interno di: Osservatorio regionale sulle politiche integrate della sicurezza della Regione Toscana, *Le leggi regionali sulla sicurezza*.

¹⁴ Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, Attuazione della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del

rispetto al termine fissato dalla direttiva stessa. Il d. lgs. 212/2015 è composto da tre articoli il primo dei quali interviene sul codice di procedura penale¹⁵, il secondo sulle norme di attuazione¹⁶ e il terzo riguarda le relative disposizioni finanziarie.

L'aspetto principale del Decreto è che esso introduce perlopiù modifiche di tipo procedimentale, trascurando però la 'filosofia' della Direttiva, che chiede un'attenzione complessiva verso la vittima e un approccio incentrato sui diritti, sull'assistenza e la protezione. Se da una parte il decreto fa in modo che ci sia una maggiore organicità nella tutela delle vittime nell'ordinamento italiano, dall'altra non si può dire che sia conforme alle richieste della Direttiva, alcune delle quali vengono completamente disattese. La Direttiva, ad esempio, predispone la costituzione di servizi di assistenza alla vittima che la legge italiana invece non prevede, come nel caso degli sportelli per le vittime presso i tribunali o i servizi pubblici di supporto. Manca anche un collegamento diretto tra uffici di polizia e uffici giudiziari, da un lato, e servizi sociali e sanitari dall'altro per garantire un serio percorso di assistenza. Anche il tema della giustizia riparativa, che assume una certa importanza nella normativa europea, non viene citato nel decreto, così come la formazione specialistica rivolta a tutti gli operatori che entrano in contatto con le vittime.

Tra gli aspetti più rilevanti del decreto, bisogna innanzitutto mettere in evidenza l'estensione ai conviventi, anche in assenza di matrimonio, dei diritti e delle facoltà processuali della persona offesa, che prima era riservata solo ai prossimi congiunti.

L'art. 90 c.p.p. sui diritti e le facoltà della persona offesa, introduce poi una perizia disposta dal giudice in caso di dubbio sulla minore o maggiore età della vittima e prevede la presunzione di minore età quando il dubbio non venga sciolto.

Tra le informazioni che devono essere comunicate alla persona offesa in una lingua comprensibile, oltre a quelle di tipo procedurale, il decreto cita le informazioni sulle strutture sanitarie disponibili sul territorio, sulle case famiglia, sui centri antiviolenza e sulle case rifugio, non indicando però chi è incaricato di informare la vittima e come tali informazioni dovrebbero essere comunicate. Per acquisire invece le dichiarazioni di una persona che non conosce l'italiano o per permettere alla vittima di seguire l'udienza, il decreto allarga le ipotesi di nomina di un interprete, prevedendo la possibilità di ottenere l'interpretariato *"anche mediante l'utilizzo delle tecnologie di comunicazione a distanza, sempreché la presenza fisica dell'interprete non sia necessaria per consentire alla persona offesa di esercitare correttamente i suoi diritti"*.

Un aspetto rilevante toccato dal decreto è la valutazione della vulnerabilità della vittima. Esso stabilisce i criteri che permettono di effettuare tale valutazione: età e stato di infermità o di deficienza psichica, tipo di reato, modalità e circostanze del fatto per cui si procede, se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato. Trattandosi di criteri che si basano sulle caratteristiche della vittima o sul tipo di reato subito, lo status di vittima vulnerabile viene desunto da elementi oggettivi. Secondo un certo orientamento la normativa italiana contraddirebbe parzialmente le indicazioni della direttiva europea nel punto in cui invita a non presupporre lo status di vulnerabilità come collegato a determinate caratteristiche personali o del

Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, GU Serie Generale n.3 del 05-01-2016, disponibile su: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/01/05/15G00221/sg>.

¹⁵ Inserendo i nuovi artt. 90-bis, 90-ter, 90-quater e 143-bis del Codice di Procedura Penale e modificando gli artt. 90, 134, 190-bis, 351, 362, 392, 398 e 498.

¹⁶ Artt. 107-ter e 108-ter Norme di Attuazione Codice di Procedura Penale.

reato. La valutazione della vulnerabilità non viene però affidata a nessun soggetto, nonostante la Direttiva indichi espressamente che siano i servizi di assistenza ad assolvere a tale compito.

2.2 La normativa sui crimini d'odio

Ad oggi in Italia, dal punto di vista del diritto penale, non esiste una normativa organica relativa ai crimini d'odio né tale categoria di reati è prevista come tale dall'ordinamento giuridico. L'unica legge che faccia riferimento a questa particolare tipologia di crimini è la Legge Mancino n.205/1993, nella quale sono enunciate le circostanze aggravanti che ricorrono 'per reati [...] commessi con finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare le attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità'.

L'art. 3 della Costituzione Italiana afferma la pari dignità e l'uguaglianza davanti alla legge per tutti, senza distinzione di sesso, di 'razza', di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Partendo da questo principio fondamentale sono state nel tempo approvate e modificate diverse leggi che costituiscono l'ossatura della normativa nazionale in materia di discriminazione.

La prima specifica norma volta a contrastare la violenza razzista in Italia può essere considerata la legge 645 del 1952 (meglio conosciuta come Legge Scelba) che, applicando la dodicesima disposizione finale della Costituzione italiana, vieta la 'riorganizzazione del disciolto partito fascista' (art.1) e definisce il reato di 'apologia del fascismo' (art.4), prevedendo delle aggravanti se il fatto riguarda idee o metodi razzisti o se viene commesso a mezzo stampa.

Al fine di attuare la Convenzione contro il genocidio del 1948, nel 1967 fu emanata un'altra importante norma, la legge 962/67, che contiene una serie di disposizioni che puniscono il genocidio parziale o totale di un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso e la pubblica istigazione e l'apologia del genocidio¹⁷.

Nel 1975 nuove importanti disposizioni su questo argomento furono introdotte attraverso la ratifica della Convenzione Internazionale di New York sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965. Con la cosiddetta Legge Reale (654/75)¹⁸ viene stabilito che chiunque diffonda 'in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi', è punito con la reclusione fino a tre anni; chiunque inciti a commettere o commetta 'violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi' è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Inoltre la legge vieta 'ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi'.

La legge 654/75 è stata successivamente modificata e completata dalla legge 205/93 (nota anche come legge Mancino)¹⁹, dal titolo "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa". La legge Mancino si distingue per il suo deciso tentativo di ampliare la portata del comportamento potenzialmente razzista che è punibile. Stabilisce misure preventive sanzionando

¹⁷ Legge 9 ottobre 1967, n. 962 Prevenzione e repressione del delitto di genocidio.

¹⁸ Legge n. 13 ottobre 1975, n. 654, Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966.

¹⁹ Legge 205/1993 del 25 giugno 1993, n. 205 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, disponibile su: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/legge.25.giugno.1993.n.205.pdf>.

l'istigazione di atti di violenza razzista e reprime tali comportamenti. Tutte le forme di discriminazione in termini di opinione, incitamento o atto, sono prima di tutto reati contro la persona e la sua dignità. La stessa legge stabilisce che coloro che manifestano apertamente o espongono emblemi e simboli appartenenti ad associazioni, organizzazioni, movimenti o gruppi il cui scopo è di incitare alla discriminazione e alla violenza razzista negli incontri pubblici, sono punibili con la detenzione e il pagamento di un'ammenda.

Nel gennaio del 2006, il Parlamento ha approvato una nuova norma che ha indebolito in modo significativo le pene previste dalla legge Mancino. La legge n. 85/2006²⁰ è intervenuta su vari articoli del codice penale, abrogandoli, sostituendoli interamente o modificandoli parzialmente. In particolare, ha attenuato la pena per coloro che diffondono idee fondate sulla superiorità o l'odio razziale o etnico, o incitano o commettono atti discriminatori per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, restringendo anche il campo di applicazione della legge n. 654/1975. Un'altra modifica ha riguardato la sostituzione della parola "incita" con "istiga", che secondo i giuristi rende più difficile provare il reato in tribunale.

Il codice penale italiano non prevede attualmente i reati di omofobia e transfobia. Nel 2009 e nel 2011, il Parlamento ha respinto due proposte di legge che avrebbero introdotto una protezione specifica contro i crimini motivati dall'omofobia. Successivamente sono stati presentati altri progetti di legge volti a combattere questa tipologia di crimini d'odio, l'ultimo dei quali è del 2013²¹. Tutti le proposte di legge sono attualmente ancora giacenti in Parlamento.

Riguardo al discorso d'odio (cd. *hate speech*), si applicano le suddette norme relative ai reati di incitamento all'odio razziale, propaganda di idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale, integrate dalle norme che puniscono l'ingiuria, la diffamazione e la minaccia. Dato che niente viene specificato nella legge a proposito del mezzo utilizzato per la diffusione e propaganda di idee razziste, questa si applica anche a Internet, ma il problema di identificare le idee basate sull'odio razziale o etnico diffuse sul web rimane comunque complesso. Al momento della presentazione di questo rapporto, l'Italia ha firmato ma non ha ancora ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici.

2.3 Il monitoraggio dei crimini d'odio: i gruppi bersaglio più rilevanti

La raccolta dati sui crimini e sui discorsi d'odio in Italia può contare su una molteplicità di fonti, sia pubbliche che private ma purtroppo non esiste una raccolta sistematica, coordinata e con definizioni univoche e condivise. Questo pone un problema di frammentarietà dei dati, che vengono rilevati con diverse metodologie e classificati in vario modo, rendendo difficile dare un quadro chiaro e completo della situazione. Inoltre anche la loro disponibilità varia a seconda delle fonti, alcune delle quali rendono disponibili le informazioni online mentre altre forniscono i dati solo su richiesta.

Questa situazione unita all'esteso fenomeno di under-reporting che caratterizza la situazione

²⁰ Legge 24 febbraio 2006, n. 85, Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione, disponibile su: <http://www.camera.it/parlam/leggi/060851.htm>.

²¹ Disegno di legge n. 1052/2013, disponibile su: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/716085/index.html>.

italiana, determina delle grandi carenze nel monitoraggio e rende difficile anche dare risposte adeguate in mancanza di informazioni complete. E' infatti opinione diffusa tra i ricercatori che si occupano del tema, che i dati diffusi dalle diverse fonti siano solo la punta dell'iceberg, tanto che l'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali (FRA)²² ha classificato l'Italia tra i paesi che forniscono dati limitati sui crimini d'odio, proprio a causa del gap tra i dati pubblicati e l'effettiva situazione nel paese.

In generale è possibile suddividere le fonti di dati sui crimini d'odio in Italia in tre categorie: fonti internazionali, fonti istituzionali a livello nazionale e fonti della società civile.

2.3.1 Fonti internazionali

Le principali tra queste sono l'ODIHR (Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE) e la FRA (Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali). Secondo i rapporti pubblicati dall'ODIHR, i crimini d'odio segnalati da fonti ufficiali italiane sono stati 472 nel 2013, 596 nel 2014, 555 nel 2015 e 803 nel 2016. Di questi ultimi 338 hanno un movente legato a razzismo e xenofobia, 38 al pregiudizio su orientamento sessuale e identità di genere e 204 verso persone con disabilità. Guardando al tipo di crimine, risultano 109 casi di attacco fisico, 73 casi di minaccia o comportamento minaccioso e 348 offese di tipologia non specificata. L'ODIHR riporta anche le denunce delle organizzazioni della società civile e altre organizzazioni internazionali²³, registrando un totale di 103 incidenti nel 2016, la maggior parte dei quali sono riconducibili a discriminazioni verso gruppi religiosi (51 casi), razzismo e xenofobia (39), cittadini rom e sinti (14) e orientamento sessuale e identità di genere (4). I tipi di reato vanno dall'attacco a beni e proprietà (70 casi), alle minacce (4), ad attacchi violenti contro la persona (34)²⁴.

Anche la FRA ha pubblicato diversi report a livello europeo sulla situazione dei crimini d'odio, segnalando in particolare rispetto all'Italia che il livello di percezione di vittimizzazione è molto alto tra i migranti di origine africana, i rom e i sinti. In uno studio del 2012²⁵, la FRA ha segnalato che le persone di origine africana in Italia sono tra quelle con i più alti tassi di vittimizzazione in Europa. Un aggiornamento recente della ricerca della FRA²⁶ ha dato risultati ancora più preoccupanti: il 33% delle persone di origine nordafricana afferma di aver subito molestie basate sull'origine etnica o sul fatto di essere migranti nei 12 mesi precedenti alla ricerca, lo stesso avviene per il 30% delle persone provenienti dall'Africa Sub-Sahariana e per il 29% delle persone di origine asiatica.

Infine, in seguito ad una ricerca effettuata attraverso interviste ai professionisti che si occupano di crimini d'odio²⁷, la maggior parte degli intervistati in Italia ha affermato che i politici spesso fanno dichiarazioni razziste senza che venga intrapresa nessuna azione. Anche le affermazioni anti-LGBTI sono frequentemente utilizzate e ciò rafforza l'intolleranza omofobica e transfobica. Tutti gli intervistati hanno sottolineato che rom e sinti sono i gruppi più esposti all'incitamento all'odio.

²² FRA (2012), *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, disponibile su: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>.

²³ Le organizzazioni sono: LUNARIA, Associazione 21 Luglio, Osservatorio sull'anti-semitismo, SETA, Santa Sede, TGEU, OIAC.

²⁴ <http://hatecrime.osce.org/italy>

²⁵ FRA (2012) *Making hate crime visible in the European Union*, ibid.

²⁶ FRA (2017) *Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

²⁷ FRA (2016) *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

2.3.2 Fonti istituzionali a livello nazionale

A livello nazionale le principali istituzioni che si occupano di monitorare le segnalazioni di crimini d'odio sono l'UNAR (Ufficio Nazionale contro le discriminazioni razziali), l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori), il Ministero della Giustizia e la SDI, ossia la banca dati del sistema di indagine della Polizia Giudiziaria, in cui sono raccolti dati in base alla legge penale di riferimento, quindi anche sulle violazioni della Legge Mancino e della legge Reale. Il problema principale di tali dati è che spesso l'aggravante prevista dalla legge Mancino non viene presa in considerazione ai fini processuali anche se il crimine è chiaramente riconducibile alla violenza razzista e questo produce cifre largamente sottostimate. Inoltre, i crimini che riguardano un campo di discriminazione non compreso dalle leggi (es. identità di genere e orientamento sessuale) vengono classificati come reati generali. I crimini omofobi non rientrano quindi come tali nelle statistiche ufficiali del Ministero della Giustizia o del Ministero dell'Interno perché non vi è alcun reato specifico di omofobia nel diritto penale, né è considerata una circostanza aggravante.

OSCAD ha pubblicato nel 2018 un resoconto delle segnalazioni ricevute nel periodo tra settembre 2010 e dicembre 2017²⁸: le segnalazioni sono state 2.030 in tutto, per il 51,5% relative a casi di razzismo e xenofobia, per il 16,7% relative all'orientamento sessuale, per l'11,5% al credo religioso e per il 7,2% alla disabilità. Di queste 2.030 segnalazioni, 1.036 sono fatti costituenti reato, che nel 60% dei casi riguardano motivazioni di pregiudizio per razza ed etnia, nel 18,1 % dei casi riguardano il credo religioso e nel 13,5% dei casi l'orientamento sessuale.

L'UNAR redige un rapporto annuale che contiene i dati sui casi di discriminazione segnalati al suo Contact Center. Nell'ultimo anno di riferimento del rapporto (2014)²⁹, UNAR ha riportato un totale di 1337 casi di discriminazione, di cui 161 casi, pari al 13%, vengono ricondotti alla categoria delle molestie. Il 17,2% delle molestie sono state basate sull'orientamento sessuale mentre il 13,6% su motivi etnico-razziali e il 12,5% sul genere. Gli ultimi dati disponibili, relativi al 2016, non danno indicazioni sul numero di segnalazioni relative alle molestie ma indicano genericamente che sono stati trattati 2652 casi, di cui il 69% riguardano fatti discriminatori per motivi etnico-razziali, il 9% discriminazioni per motivi religiosi/convincioni personali, il 16% sono legati alla disabilità e il 9% all'orientamento sessuale e all'identità di genere.³⁰

Un monitoraggio effettuato del Ministero della Giustizia con informazioni raccolte dalle 26 Corti d'appello italiane e reso noto all'inizio del 2018³¹, ha evidenziato come tra le regioni con il maggior numero di episodi di violenza razzista vi sia il Lazio al primo posto, seguito da Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia. Complessivamente sono stati registrati 853 procedimenti giudiziari in tre anni, dal 2015 a tutto il 2017. Rispetto al numero dei procedimenti iscritti nell'ultimo triennio nei diversi distretti giudiziari, Roma è quello con il maggior numero di processi (202), seguito da Milano (134), Bologna (157), Firenze (57) e Venezia (34). In alcune regioni del Sud il fenomeno sembrerebbe più circoscritto: sono solo 7, ad esempio, i processi

²⁸ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_oscad_31.12.2017.pdf.

²⁹ UNAR (2014) Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Anno 2014, disponibile su: <http://www.UNAR.it/wp-content/uploads/2017/12/Relazione-attivita-UNAR-2014.pdf>.

³⁰ 'Dati UNAR : due casi di discriminazione su 3 sono per razzismo', comunicato stampa (04.07.2017).

³¹ 'I mille crimini d'odio che avvelenano l'Italia', in: La Repubblica (11.02.2018).

istruiti nelle due corti d'appello pugliesi (Bari e Lecce).

Città	N. di processi iscritti nel triennio 2015-2017
Roma	202
Milano	134
Bologna	157
Firenze	57
Venezia	34
Torino	31
Bolzano e Trento	26
Genova	25
Palermo	21
Catania	14
Napoli	14
Salerno	13
Cagliari	13
L'Aquila	11
Reggio Calabria	8
Bari e Lecce	7
Perugia	6
Sassari	5
Caltanissetta	4
Catanzaro	3

Fonte: elaborazione su dati forniti da La Repubblica

Nello SDI, sono stati riportati 188 reati punibili ai sensi della Legge Mancino nel 2015 e 154 nel 2016, mentre quelli con riferimento alla Legge Reale sono stati 67 nel 2015 e 53 nel 2016. Per quanto riguarda le tipologie specifiche di reato, nel 2016 sono state registrate 84 manifestazioni razziste/esibizioni di simboli razzisti in riunioni pubbliche, 6 accessi agli stadi con simboli razzisti, 18 reati di propaganda, istigazione o commissione di atti di discriminazione e 28 casi di istigazione o commissione di violenze razziste³².

I dati Istat (Istituto Nazionale di Statistica) mostrano che il rischio di subire violenza, insulti o minacce è molto alto per le persone LGBTI: il 23,3% dichiara di essere stato minacciato, assalito o aggredito fisicamente e il 35,5% è stato invece umiliato e offeso. Per quanto riguarda le minacce e aggressioni razziste, l'Istat evidenzia che il gruppo maggiormente esposto siano le persone provenienti dall'Africa Sub-Sahariana, seguiti da coloro che hanno origini sudamericane e nordafricane³³.

Per quanto riguarda i fenomeni di antisemitismo in Italia, i dati vengono forniti dalla DIGOS - Divisione Investigazioni Generali e Operazioni Speciali della Polizia di Stato. Dal 2010 al 2015, l'andamento dei crimini antisemiti è stato sempre crescente, con un piccolo decremento nell'anno 2015: dai 16 casi registrati nel 2010 si è passati ai 50 casi del 2015 con un picco di 58 casi nel 2014³⁴.

³² Dati tratti da LUNARIA (2017) *Quarto libro bianco sul razzismo in Italia*, disponibile su: <http://www.LUNARia.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto libro bianco razzismo web.pdf>.

³³ Camera dei Deputati (2017) *Commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio. Relazione finale*, disponibile su: <http://www.camera.it/leg17/1313>.

³⁴ FRA (2016) *Anti-Semitism. Overview of data available in the European Union 2006–2016*, Vienna: FRA.

Nel 2016, la Presidente della Camera dei Deputati ha istituito la Commissione sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio³⁵, con il compito di condurre attività di studio e ricerca. La Commissione - che ha messo insieme deputati, rappresentanti di organizzazioni internazionali, istituti di ricerca, associazioni e esperti - nel luglio del 2017 ha reso pubblica una relazione finale che illustra i principali dati e caratteristiche del fenomeno nel paese³⁶.

Nel dicembre 2017 il Gabinetto del Ministero della Giustizia ha istituito un gruppo di lavoro denominato "Consulta permanente per il contrasto ai crimini d'odio e ai discorsi d'odio", che svolgerà attività consultiva rispetto ad interventi ed iniziative in ambito nazionale, dell'Unione Europea ed internazionale³⁷.

2.3.3 Dati delle organizzazioni della società civile

Alla raccolta dei dati contribuiscono non solo le istituzioni pubbliche ma anche alcune delle numerose associazioni della società civile italiana che si occupano di discriminazioni. Tra queste l'associazione LUNARia, che rende disponibile un monitoraggio dei casi (realizzato per la maggior parte consultando fonti mediatiche) consultabile sul web³⁸. Tra l'1 gennaio 2015 e il 31 maggio 2017, LUNARia ha monitorato 1483 casi di discriminazioni, offese, danni e aggressioni di matrice razzista, di cui 1197 violenze verbali, 84 violenze fisiche, 44 danni contro proprietà o cose e 158 discriminazioni³⁹.

Rispetto alle discriminazioni nei confronti di rom e sinti, l'Associazione 21 luglio ha registrato un totale di 182 episodi di discorsi d'odio nel 2017, di cui 51 (il 28,1% del totale) sono stati classificati di una certa gravità. Per quanto riguarda la distribuzione geografica degli episodi, il 33% del totale dei casi registrati (pari a 60 casi) si sono verificati nel Lazio (con Roma che raggiunge da sola il 31,2% sul totale con 57 episodi), il 16,5% in Veneto e l'11,5% in Emilia Romagna⁴⁰.

Il Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea (CDEC) raccoglie e codifica azioni di antisemitismo attraverso il suo Osservatorio Antisemitismo⁴¹ e gestisce l'Antenna Antisemitismo, un contact center (via telefono e via web) per le segnalazioni di episodi di ostilità e di intolleranza antisemita. Il CDEC segnala 111 episodi di antisemitismo per il 2017, in leggera decrescita rispetto all'anno precedente in cui i casi segnalati erano stati 130.

Secondo Arcigay, una delle principali associazioni LGBTI italiane, da maggio 2017 a maggio 2018 nei media italiani sono stati riportati 119 casi di omofobia, tra cui anche 4 omicidi con movente omotransfobico, mentre nell'anno precedente erano stati 196⁴².

Gay help line⁴³ nel corso del 2018 ha ricevuto 20.000 chiamate, conversazioni in chat, mail, di cui il 70% per omofobia, 3200 da minori e più di 400 segnalazioni di maltrattamenti gravi ad

³⁵ <http://www.camera.it/leg17/1264>

³⁶ <http://www.camera.it/leg17/1313>

³⁷ https://giustizia.it/giustizia/en/mg_13_1_1.page;jsessionid=UBN1ZV5ulvCK9w7d6HbQHUCb?contentId=COM69978&previousPage=mg_13_1

³⁸ www.cronachediordinariorazzismo.org/il-razzismo-quotidiano/.

³⁹ LUNARIA (2017) *Quarto libro bianco sul razzismo in Italia*, ibid.

⁴⁰ Associazione 21 luglio (2018) *Rapporto annuale 2017*, disponibile su: http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto_Annuale-2017_web.pdf.

⁴¹ <http://www.osservatorioantisemitismo.it/>.

⁴² 'Omotransfobia, nel report di Arcigay 119 storie raccontate in un anno dai mass media', comunicato stampa, disponibile su: www.arcigay.it.

⁴³ Numero verde creato per le segnalazioni di discriminazioni omotransfobiche dal Gay Center di Roma.

adolescenti, soprattutto da parte dei familiari. Secondo i responsabili del servizio, solo una vittima su 40 circa, pensa che denunciare possa migliorare la propria situazione, specialmente i più giovani, che temono oltre alle discriminazioni anche la reazione della propria famiglia⁴⁴.

⁴⁴ 'Gay Help Line: oltre 50 vittime al giorno per omotransfobia', comunicato stampa, disponibile su: <http://www.gaycenter.it/>.

3. Le strutture a livello nazionale per l'assistenza alle vittime dei crimini d'odio

In Italia il sistema di supporto alle vittime dei reati è caratterizzato da un panorama diffuso ma frammentato. Non esiste allo stato attuale un'istituzione a livello centrale che si occupi dell'assistenza alle vittime dei reati o coordini i centri esistenti e sono poche le strutture di supporto create e/o finanziate a livello pubblico così come vengono descritte dalle Raccomandazioni e dalle Direttive Europee. Come abbiamo già rilevato nel paragrafo dedicato alla normativa, il concetto di "sostegno alla vittima" è relativamente nuovo in Italia e attualmente risulta inserito in un sistema di intervento tipico del sistema assistenziale italiano, fornito soprattutto dalle organizzazioni della società civile e strutturato in centri di supporto alle vittime connotati storicamente da spirito volontaristico. A questa situazione concorrono anche la mancanza di una normativa quadro di supporto alle vittime fragili e la carenza di risorse economiche pubbliche.

Il sistema italiano è caratterizzato da un certo numero di servizi e organizzazioni del privato sociale che si occupano spesso delle vittime di specifiche categorie di crimini, tra cui in particolare: terrorismo, estorsione, usura e racket, reati di mafia e criminalità organizzata, vittime del dovere, violenza di genere e stalking, tratta, incidenti stradali. Una particolare tipologia di centri di assistenza abbastanza diffusa nel territorio nazionale sono anche le associazioni costituite dai parenti delle vittime di un avvenimento specifico, che di solito vengono create per mantenere viva la memoria e seguire il procedimento giudiziario e che in alcuni casi si evolvono diventando strutture attrezzate per accogliere le persone che hanno subito danni da un fatto criminoso⁴⁵.

Lo sviluppo dei centri che si occupano di tipologie di vittime diverse è avvenuto in modo non omogeneo, così da far emergere alcune categorie di vittime più tutelate rispetto ad altre: ad esempio i centri per le donne vittime di violenza hanno avuto di fatto maggiori risorse a cui attingere, mentre ad esempio i centri per le persone con disabilità si sono sviluppati con difficoltà. Nonostante siano numerosi i servizi e le organizzazioni della società civile sparsi sul territorio, la loro diffusione varia molto tra le varie aree del paese: nel sud Italia prevalgono ad esempio le strutture che assistono le persone vittime di usura, racket e criminalità organizzata mentre al nord e al centro prevalgono i servizi 'generalisti' che invece sono molto più rari al sud. Questo porta naturalmente ad una disparità nella copertura dei servizi, che avvantaggia alcune aree e rende altre aree carenti dal punto di vista dell'assistenza alle vittime che non riguardino dei reati specifici. Le poche analisi che sono state fatte sull'argomento, hanno evidenziato anche un'altra caratteristica del sistema italiano: anche dove i servizi sono numerosi e attivi non è detto che siano a conoscenza della reciproca esistenza o delle attività svolte a livello territoriale, creando quindi un sistema poco efficiente in cui i servizi agiscono in maniera non coordinata⁴⁶. Gli studiosi hanno sottolineato la mancanza di reti (anche se sono da segnalare alcuni esempi positivi in proposito, vedi i capitoli sulla mappatura e sulle buone pratiche), servizi ubicati negli stessi territori che coincidono per target e obiettivi, progetti che si sovrappongono in alcune aree o mancano completamente in altre a causa dell'assenza di politiche che coordinano e integrano le varie iniziative sui territori⁴⁷.

⁴⁵ Un esempio è l'Associazione Vittime del Salvemini <http://www.casalecchionet.it/centrovittime/gianni/vista.htm>.

⁴⁶ V. l'analisi contenuta in Vezzadini S. (a cura di) (2012) *I centri di assistenza e supporto alle vittime di reato*, Servizio di Pubblicazione Istituti di Garanzia Regione Emilia-Romagna.

⁴⁷ V. l'analisi di Galavotti C., Pastore, G., Corbari, E., *Dalla teoria alle buone prassi: percorsi per la creazione dei Centri di Supporto alle Vittime*, FDE Institute Press.

Un altro elemento da evidenziare, che analizzeremo in modo più approfondito nel capitolo 4 dedicato alle interviste in profondità, riguarda la problematica dei finanziamenti: non essendoci la possibilità di ottenere finanziamenti pubblici regolari che ne garantiscano il funzionamento, i centri possono trovarsi nella situazione di competere per i fondi e di non riuscire a rispondere in modo professionale e continuativo alle esigenze dei bisogni primari e di sicurezza delle vittime.

Nel corso del tempo sono nate comunque, per iniziativa di volontari o del privato sociale, esperienze d'eccellenza per l'assistenza alle vittime fragili e, soprattutto negli ultimi anni e in seguito all'emanazione della Direttiva Vittime, sono sorti alcuni centri 'generalisti', che si avvicinano alle esperienze di altri paesi e rispecchiano in maniera più o meno ampia le caratteristiche previste dalla normativa europea.

Se prendiamo in considerazione i crimini motivati da odio razziale in particolare, all'interno della mappatura realizzata ai fini di questa ricerca non sono stati identificati centri di assistenza che si occupino in particolare delle vittime di questo tipo di reati. I servizi identificati sono per la maggior parte 'generalisti', ovvero si occupano di tutte le vittime, senza avere però un'esperienza specifica su questa tipologia di crimini. I crimini d'odio presentano però alcune particolarità che dovrebbero essere oggetto di un'attenzione specifica da parte degli operatori dei servizi. Secondo numerosi studi⁴⁸, il crimine d'odio può essere più dannoso di altre forme di violenza, innanzitutto perché è più probabile che le vittime subiscano gli effetti causati dalla vittimizzazione secondaria, soprattutto sul luogo di lavoro o nell'ambito scolastico ma anche in ambito familiare o nella cerchia delle amicizie e delle conoscenze. Le conseguenze della vittimizzazione secondaria portano le persone a manifestare sintomi da stress post-traumatico più frequentemente rispetto alle vittime che non ne subiscono e a presentare gravi conseguenze a livello emotivo e psicologico. Un altro aspetto che caratterizza i crimini d'odio è che il loro impatto va oltre la singola persona che subisce il reato e si estende a livello sociale. Nei crimini d'odio l'attacco non è personale: le vittime vengono attaccate non per il loro comportamento, ma per cosa la loro identità e il loro gruppo sociale rappresentano per l'autore del reato. Come afferma la FRA: 'l'impatto del crimine d'odio va ben oltre il colpevole e la vittima, creando fratture sociali'⁴⁹. Questo tipo di crimine è un messaggio inviato non solo alla singola vittima, ma anche a tutte le altre persone che, condividendo la stessa identità e appartenendo allo stesso 'gruppo' sociale, si sentono a rischio di subire lo stesso trattamento.

Un discorso a parte meritano poi gli effetti che i crimini motivati da odio razziale possono avere su una particolare categoria di persone, che sono i richiedenti asilo che arrivano in Italia via mare e vengono inseriti nei programmi di prima o seconda accoglienza. È ampiamente riconosciuto che i richiedenti asilo portano con loro un vissuto molto traumatico che viene sia dalle esperienze vissute nel paese d'origine sia dalle vicissitudini passate durante il viaggio che, attraverso vari paesi, li ha portati in Italia. Questa particolare fragilità psicologica che li accompagna e che viene riscontrata sempre più spesso anche dai centri di accoglienza e dai servizi sanitari, può andare ad aggiungersi alla violenza psicologica e fisica che possono subire nei paesi in cui sono arrivati a causa del colore della loro pelle o della religione che professano: questo li rende delle vittime particolarmente vulnerabili e l'evento può essere per loro devastante ed infliggere ferite potenzialmente molto gravi.

⁴⁸ Dzelme, I. (2008), *Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community*, Latvian Centre for Human Rights; Kees, S. et al. (2016) *Crime Victim Support in Europe: A Practical Guide*, RAA Sachsen e.V. – Counselling Services for Victims of Hate Crimes.

⁴⁹ FRA (2013) *FRA brief: Crimes motivated by hatred and prejudice in the EU*, disponibile su: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fra-brief-crimes-motivated-hatred-and-prejudice-eu>.

Nei casi in cui la vittima del crimine d'odio sia un migrante o richiedente asilo, ci possono essere anche problemi associati alla scarsa conoscenza delle norme e procedure del paese, così come la mancanza di familiarità con il funzionamento del sistema giudiziario può determinare grandi difficoltà che partono dal momento della richiesta di aiuto e della denuncia del fatto e arrivano alla comprensione delle modalità attraverso le quali ottenere un risarcimento. Un ruolo rilevante lo assumono anche le difficoltà linguistiche, che rendono difficile spiegare la dinamica degli eventi, ma anche le proprie emozioni e necessità. In un centro di assistenza rivolto a questa tipologia di vittime quindi, accanto ad operatori come avvocati, psicologi ecc., dovrebbero lavorare interpreti, mediatori linguistici e interculturali, allo scopo di facilitare lo scambio e la comprensione fra i soggetti coinvolti, cercando di evitare o almeno di attenuare quella sensazione di isolamento che va ad aggiungersi alla propria condizione di vulnerabilità.

3.1 I risultati della mappatura

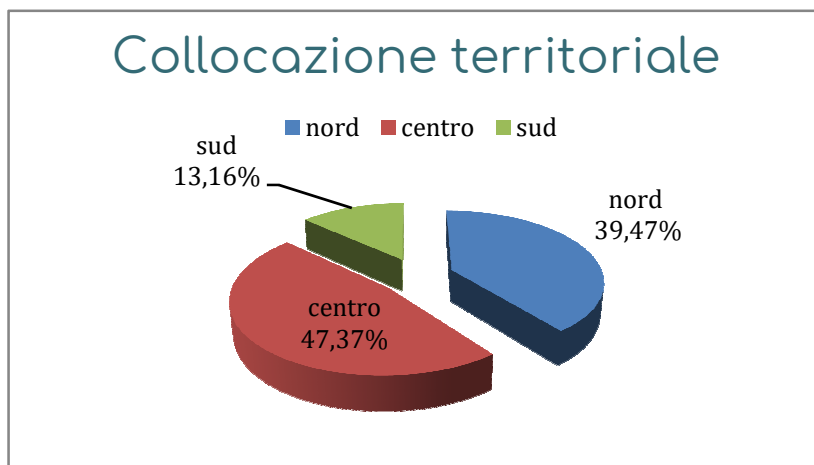
La mappatura dei centri di assistenza alle vittime dei crimini d'odio realizzata per la presente ricerca ha avuto come scopo quello di identificare i principali centri che offrono assistenza specifica alle vittime dei crimini di tipo razzista ed i centri 'generalisti', che invece si occupano di tutte le vittime dei reati. Nella scelta delle organizzazioni da mappare sono stati quindi volutamente esclusi tutti i servizi non generalisti che si occupano di altre categorie specifiche (come le donne vittime di violenza, le vittime di mafia, ecc.) mentre sono stati identificati alcuni tra i principali servizi di assistenza per le vittime LGBTI, che attualmente sono gli unici che offrono supporto a una categoria specifica di vittime di crimini d'odio. Come abbiamo già rilevato, non sono stati individuati centri di supporto che assistono nello specifico le vittime di reato motivato da odio razziale, mentre invece sono stati mappati alcuni servizi che si occupano di assistere le vittime di discriminazioni, ovvero azioni e/o omissioni che causano un trattamento non paritario di una persona o di un gruppo di persone in virtù della loro appartenenza ad una determinata categoria ma che non hanno rilevanza penale.

In totale la mappatura comprende 38 servizi di assistenza e la figura che segue ne descrive brevemente le principali caratteristiche.



La prima considerazione da fare è che la maggioranza dei servizi è offerta dal settore privato (90% contro solo un 10% pubblici). Questa suddivisione è stata però particolarmente difficile da fare, perché ci sono alcuni casi in cui i servizi nascono per iniziativa di enti pubblici - attraverso ad esempio la stipula di protocolli tra Comuni, Province, Procure, Asl ecc. - e successivamente assumono la veste di organizzazioni private. Altre esperienze peculiari sono quelle degli Spazi di accoglienza vittime all'interno delle Procure della Repubblica a livello provinciale⁵⁰ che hanno una costituzione ibrida: questi sportelli nascono da protocolli di intesa tra soggetti pubblici (Tribunale, Azienda Sanitaria, Ordini regionali degli Avvocati e degli Psicologi), però svolgono le funzioni di sportello con professionisti specializzati in qualità di operatori privati, agiscono in piena autonomia e non svolgono funzioni pubbliche. Questi sportelli non dipendono né amministrativamente né economicamente dal Ministero della Giustizia, ma lo spazio allestito è il frutto della collaborazione tra i soggetti in rete.

Dal punto di vista della collocazione territoriale, come abbiamo già evidenziato, la maggior parte dei servizi generalisti si trova al centro-nord (33 servizi mappati su 38), mentre il sud risulta molto più carente di centri generalisti e più coperto da centri che si occupano di vittime di criminalità organizzata, usura e racket, come risultato di un lavoro che si è strutturato nel tempo di promozione della cultura della legalità e contrasto alle mafie.



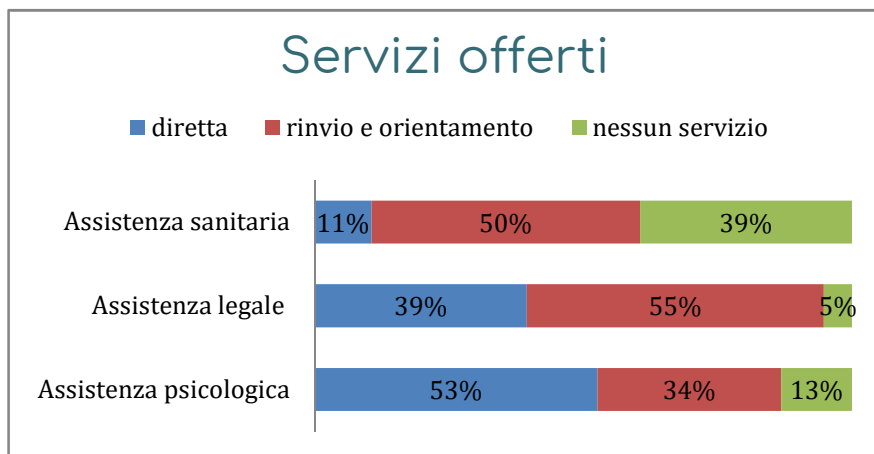
Per quanto riguarda i servizi offerti, 33 dei centri mappati offrono assistenza psicologica, con percorsi di vario tipo e a vari livelli. Di questi, 20 hanno psicologi professionisti direttamente impiegati nel servizio, spazi di ascolto e in alcuni casi anche case rifugio, luoghi sicuri a indirizzo segreto che permettono alla vittima di sottrarsi alla violenza. Il 40% dei servizi che offrono assistenza psicologica non hanno professionalità interne ma rinviano a servizi pubblici esistenti o ad altri professionisti. Molti degli enti che offrono assistenza psicologica diretta, cioè attraverso propri percorsi di presa in carico di vittime, adottano anche come seconda opzione delle modalità di rinvio ad altri professionisti del sociale, quando appunto le proprie risorse e i propri servizi non sono sufficienti per il caso.

La quasi totalità dei centri identificati (36 su 38) prevedono assistenza legale, di cui 15 hanno anche una presenza diretta nello staff di avvocati che offrono consulenza, assistenza, supporto alla denuncia e accompagnamento in sede giudiziaria. In alcuni casi i servizi promuovono anche percorsi di mediazione sociale e penale, finalizzati alla risoluzione informale dei conflitti e al

⁵⁰ Due esempi si trovano a Tivoli e a Varese.

dialogo tra vittima e aggressore: sono 8 i centri che hanno indicato come prioritaria, tra le proprie attività, quella di mediazione, ovvero l'attività di favorire la comunicazione tra le parti e arrivare così alla riparazione del danno attraverso la partecipazione attiva della vittima e dell'autore del reato. Il 55% dei centri offrono informazioni preliminari sui diritti e orientamento ai servizi specifici sul territorio.

È limitato invece il numero di servizi – 4 su 38 - che sono strutturati per offrire assistenza di tipo sanitario, con disponibilità di personale sanitario, ambulatori e consultori. Nel 50% dei casi c'è un rinvio ai servizi socio-sanitari del territorio mentre il 39% dei centri mappati non fornisce nessun servizio di questo tipo.



Se analizziamo le modalità con cui le persone possono rivolgersi ai servizi, il 52% dei centri mappati ha uno sportello aperto al pubblico, con la presenza di personale dedicato in giorni e orari precisi. Di questi il 16%, oltre allo sportello di prima accoglienza, ha anche uno sportello dedicato, che può essere sia rivolto a categorie di vittime specifiche (come ad esempio persone LGBTI o vittime di tratta) sia essere finalizzato a supporto specifico (ad es. uno sportello di assistenza legale per orientamento, uno sportello psicologico ecc.). Infine 15 centri su 38 hanno attivato uno o più numeri dedicati gratuiti per facilitare le segnalazioni.



Tutte le organizzazioni mappate hanno evidenziato l'utilizzo di personale volontario, che può essere impiegato nelle funzioni di prima accoglienza e presa in carico del caso, per garantire lo svolgimento delle attività dei centri oppure in funzioni più specifiche, come nel caso di volontari con competenze professionali (psicologi, esperti legali ecc.) che lavorano nei percorsi di assistenza.

Per quanto riguarda i rapporti con le forze dell'ordine, il 37% delle organizzazioni mappate (14 su 38) ha instaurato una forma di collaborazione con la Polizia e/o i Carabinieri. Questo può avvenire sia attraverso una collaborazione prettamente operativa, con il rinvio da parte delle forze dell'ordine delle persone che sporgono denuncia ai servizi di assistenza e, viceversa, con l'accompagnamento alla denuncia da parte degli operatori dei servizi, sia in modo più ampio e strutturato con la stipula di protocolli di cooperazione, che prevedono attività di aggiornamento e formazione.

Infine un aspetto importante riguarda il lavoro in rete e la cooperazione con altri soggetti: ben 29 delle realtà mappate sono inserite in reti nazionali e/o internazionali, evidenziando così come il lavoro di rete sia determinante perché permette la creazione di connessioni e sinergie tra le varie risorse sul territorio (con il coinvolgimento di tutte quelle figure professionali e di volontariato che in qualche modo possono essere di sostegno all'intervento) e tra diversi territori (con la collaborazione tra servizi e lo scambio di buone prassi). A questo proposito, 12 tra enti pubblici e centri di supporto stanno promuovendo la creazione di un Coordinamento Nazionale dei Servizi di Assistenza alle vittime di reato, che lavorerà per l'apertura di nuovi centri di assistenza in ogni capoluogo di Regione, per realizzare l'accreditamento presso il Ministero della Giustizia delle associazioni che forniscono servizi di assistenza e per garantire la formazione e l'abilitazione degli operatori.

3.2 Le forze dell'ordine e le istituzioni a livello nazionale

Passando ad analizzare le procedure e le modalità con cui le forze dell'ordine trattano le denunce di crimini d'odio, attualmente non esiste uno standard a livello nazionale su come classificare, registrare e seguire i casi. Le forze di polizia (Polizia e Carabinieri) sono in generale tenute a fornire tutte le informazioni sul presunto crimine al pubblico ministero, al fine di permettere una corretta valutazione degli elementi rilevanti del caso e assicurare un'indagine efficace⁵¹. Nel caso dei crimini d'odio, però, non hanno strumenti specifici a disposizione per rilevare se un crimine può essere classificato come motivato dall'odio razziale e non sono obbligati a valutare la vulnerabilità e le esigenze della vittima seguendo una procedura standard definita e valida per tutto il territorio nazionale.

La DIGOS, che ha il compito di indagare su casi di crimini particolarmente gravi, è di fatto la sezione incaricata di indagare sui reati d'odio. La Polizia Postale è incaricata invece di indagare sui crimini commessi via Internet (ad esempio, messaggi razzisti o antisemiti sui social media), ma non ha una specializzazione specifica sui crimini d'odio. Per facilitare le vittime e i testimoni nella procedura di denuncia, la Polizia Postale ha realizzato il servizio di denuncia via web di reati telematici, che prevede che sia il/la cittadino/a a iniziare l'iter per sporgere denuncia attraverso un form online, che poi assumerà valore legale di denuncia con la sua sottoscrizione in un ufficio di Polizia⁵².

⁵¹ Codice di procedura penale, articolo 326.

⁵² <https://www.denunceviaweb.poliziadistato.it/polposta/wfintro.aspx>.

A livello nazionale non c'è una rete di unità create all'interno delle forze dell'ordine specializzate sul rilevamento e le indagini sui crimini d'odio, esistono però soprattutto a livello locale alcune unità specializzate che si occupano di vittime vulnerabili. Pur essendoci numerosi esempi di questa tipologia di unità in Italia⁵³, occorre sottolineare che molto spesso si occupano di donne e altre categorie di vittime vulnerabili come gli anziani e i minori ma non si rivolgono nello specifico a migranti, minoranze e persone LGBTI. Infine le forze di polizia non forniscono servizi di assistenza socio-psicologica.

Tra gli organismi a livello pubblico-istituzionale preposti a raccogliere le segnalazioni di atti discriminatori, oltre alle forze dell'ordine, ci sono OSCAD inserito all'interno del Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale e UNAR, che è parte del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Trattandosi degli unici due organismi pubblici che trattano i crimini motivati da odio razziale, anche se non si occupano in particolare di offrire servizi diretti di assistenza alle vittime, è utile analizzarne caratteristiche e attività perché svolgono alcune importanti azioni di monitoraggio, informazione e formazione.

OSCAD - Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori

L'OSCAD⁵⁴ è un organismo interforze della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri creato nel 2010, che si occupa in particolare dei reati a sfondo discriminatorio (crimini d'odio). L'OSCAD persegue i seguenti obiettivi:

- agevolare le denunce di atti discriminatori che costituiscono reato, per combattere il fenomeno dell'under-reporting e favorire l'emersione dei reati motivati da origine etnica o razziale, convinzioni religiose, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità;
- realizzare un monitoraggio dei fenomeni, sia attraverso i dati delle segnalazioni ricevute sia attraverso quelli disponibili nelle banche dati delle forze dell'ordine;
- definire misure di prevenzione e contrasto;
- aggiornare costantemente gli operatori delle forze dell'ordine;
- mantenere i rapporti con le associazioni e le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di contrasto alle discriminazioni ed attivare collaborazioni istituzionali a livello internazionale;
- partecipare ad attività volte alla realizzazione e diffusione di messaggi a contenuto sociale e a campagne sociali di comunicazione e sensibilizzazione, anche presso le scuole.

Concretamente, l'ufficio riceve le segnalazioni (anche in forma anonima, all'indirizzo mail oscad@dcpc.interno.it) che vengono trasmesse da istituzioni, associazioni o privati cittadini e attiva interventi mirati sul territorio. In particolare, l'OSCAD inoltra alla Polizia di Stato ed al Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri le segnalazioni ricevute e riceve da Polizia e Carabinieri le segnalazioni delle quali abbiano avuto notizia, seguendo quindi anche l'evoluzione delle denunce presentate direttamente alle forze dell'ordine.

Le procedure seguite da OSCAD seguono un percorso operativo preciso. Innanzitutto le segnalazioni vengono sottoposte a un primo esame per individuare se il caso attiene o meno alla sfera della sicurezza. Se la segnalazione riguarda un atto discriminatorio che non costituisce reato,

⁵³ V. ad esempio l'unità per vittime vulnerabili creata all'interno della Polizia Municipale di Firenze, http://www.poliziamunicipale.comune.fi.it/competenze/violenza_di_genere.html.

⁵⁴ <http://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori/osservatorio-sicurezza-contro-atti-discriminatori-oscad>.

il caso viene rimandato all'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), ufficio del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Se invece l'episodio rientra nell'ambito di competenza dell'OSCAD (cioè se si tratta di un "hate crime"), la segnalazione viene trasmessa ai competenti uffici centrali della Polizia di Stato o del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, che successivamente la inoltreranno agli uffici territoriali competenti per i successivi, opportuni interventi. Se l'atto discriminatorio è avvenuto attraverso Internet, la segnalazione viene invece inoltrata alla Polizia Postale. Quando il reato prevede la procedibilità su querela della vittima, la persona viene indirizzata presso il più vicino ufficio di polizia per formalizzare la querela.

L'ufficio realizza anche un'ampia attività di formazione per aumentare la sensibilità degli operatori e arricchire il loro bagaglio informativo/formativo. A tale proposito, sono state attivate collaborazioni con l'UNAR, il Servizio LGBTI del Comune di Torino, Amnesty International, Polis Aperta e Rete Lenford e sono state realizzate attività formative all'interno del programma TAHCLE (Training Against Hate Crimes for Law Enforcement) promosso da OSCE-ODIHR⁵⁵.

Il 7 aprile 2011, OSCAD e UNAR hanno formalizzato un protocollo di intesa che delinea le caratteristiche della collaborazione tra i due organismi, definendo le modalità del rimando e della trattazione dei casi segnalati⁵⁶. Secondo il protocollo d'intesa, tutti i casi penalmente rilevanti che vengono segnalati all'UNAR attraverso il suo contact centre, vengono automaticamente trasmessi a OSCAD, mentre l'OSCAD invia all'UNAR i casi di discriminazione non aventi rilevanza penale. Attraverso il protocollo, OSCAD e UNAR realizzano congiuntamente anche attività formative, di aggiornamento e di sensibilizzazione all'interno delle scuole di polizia.

UNAR - Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali

L'UNAR è l'organismo nazionale per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, così come previsto dalla direttiva 43/2000⁵⁷. L'Ufficio è stato creato dal Decreto Legislativo n. 215 del 2003⁵⁸ con l'obiettivo di monitorare cause e fenomeni connessi ad ogni tipo di discriminazione, studiare possibili soluzioni, promuovere una cultura del rispetto dei diritti umani e delle pari opportunità e di fornire assistenza concreta alle vittime. Nonostante la Direttiva prevedesse l'indipendenza degli organismi di parità, l'UNAR è stato inserito nel Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quindi sotto diretto controllo del potere esecutivo.

Le principali attività dell'ufficio sono le seguenti:

- raccogliere segnalazioni e fornire assistenza alle vittime di discriminazione attraverso il proprio Contact Center;
- svolgere inchieste sull'esistenza di fenomeni discriminatori nel rispetto delle prerogative dell'autorità giudiziaria;

⁵⁵ <https://www.osce.org/odihr/tahcle>.

⁵⁶ Disponibile su: <http://www.UNAR.it/UNAR/portal/wp-content/uploads/2014/01/Protocollo-Intesa-UNAR-OSCAD.pdf>.

⁵⁷ Direttiva 2000/43/Ce del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

⁵⁸ Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215 "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica".

- formulare raccomandazioni e pareri sui casi di discriminazione raccolti, da presentare anche in eventuale giudizio;
- svolgere studi, ricerche e attività di formazione su cause, forme e possibili soluzioni del fenomeno discriminatorio;
- promuovere una cultura del rispetto dei diritti umani e delle pari opportunità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive;
- elaborare proposte di strategie di intervento su specifici ambiti di discriminazione, volte a garantire un'effettiva integrazione sociale delle categorie interessate.

Uno dei principali servizi dell'UNAR è il Contact Center, che, attraverso un numero verde gratuito e multilingue e un formulario online, raccoglie denunce e testimonianze su comportamenti o fatti discriminatori e fornisce informazioni, orientamento e supporto. Gli operatori del Contact Center, oltre a raccogliere le segnalazioni, in seguito ad una istruttoria possono procedere alla risoluzione dei casi o ad accompagnare la persona discriminata durante l'iter giurisdizionale. Gli unici ricorsi che UNAR può seguire sono quelli in sede civile, perché non è competente per le questioni penalmente rilevanti.

Il Contact Center si occupa anche di ricercare ed analizzare quotidianamente i contenuti potenzialmente discriminatori provenienti dalla stampa e dai social network e social media. Per ogni fattispecie di rilievo potenzialmente discriminatorio rilevata, viene aperta un'istruttoria e il caso viene trattato come quelli pervenuti al Contact Center.

A partire dal 2007 l'UNAR ha promosso la costituzione di Centri Regionali Antidiscriminazioni, ovvero un sistema di "presidi" finalizzati a rilevare e prendere in carico i fenomeni di discriminazione. Ad oggi la Rete conta 9 centri regionali, strutture gestite dalle Regioni che svolgono attività diversificate in tema di lotta alle discriminazioni. Presso l'Ufficio è stato anche istituito un Registro delle associazioni che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e un elenco degli enti legittimati ad agire in giudizio a tutela delle vittime di discriminazioni razziali.

In collaborazione con il Consiglio Nazionale Forense, UNAR gestisce un Fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazione. Il Fondo consente di ottenere l'anticipazione delle spese legali, che vengono restituite, attraverso un meccanismo di rotazione, in caso di sentenza favorevole.

4. Le caratteristiche del sistema di supporto attraverso le interviste ai servizi per le vittime dei reati

Questo capitolo intende analizzare le caratteristiche più significative che presenta il sistema di supporto alle vittime in Italia, emerse dalle interviste in profondità realizzate con responsabili, operatori ed esperti dei servizi di assistenza. Oltre agli elementi ritenuti fondamentali per portare avanti un lavoro di supporto efficace e alle buone pratiche realizzate, gli intervistati hanno messo in evidenza anche le criticità del sistema stesso, che verranno analizzate nel dettaglio nel paragrafo dedicato.

Quello che tutti gli operatori e gli esperti ritengono sia uno dei principali punti di forza dei centri di supporto per le vittime dei reati è la capacità di dare ascolto e sicurezza. La capacità di un servizio di far sentire le persone al sicuro, di ascoltarle nelle loro problematiche e dare loro quella tranquillità dal punto di vista psicologico che possa poi portarli anche a denunciare è fondamentale, perché spesso l'esigenza primaria è quella di avere la possibilità di essere ascoltati e seguiti, di raccontare e sentirsi riconosciuti. Nelle parole della responsabile del Codice Rosa⁵⁹:

‘Bisogna lavorare molto sullo sguardo delle vittime, perché anche nel silenzio uno sguardo può dirti qualcosa, magari hai di fronte una persona che per anni è stata vittima, ma se una persona non è pronta a dire basta può essere un pericolo spingerla a farlo, quindi non bisogna forzare ma far capire di essere disponibili ad ascoltare’.

Da un'indagine sul grado di soddisfazione sui servizi offerti dalla Rete Dafne di Torino⁶⁰, l'elemento principale emerso è proprio l'apprezzamento per l'accoglienza, il fatto che le persone, anche quando non usufruiscono di particolari servizi, valutano positivamente lo spazio di ascolto. In un sistema in cui tutto ruota intorno al 'reato', in cui i colloqui che la vittima sostiene vertono perlopiù sulla vicenda oggettiva, la dimensione della tutela dell'individuo e la sua vicenda personale spesso non trovano spazio e vengono ignorate nel corso del procedimento giudiziario. L'approccio 'orientato alla vittima' dovrebbe essere invece l'elemento caratterizzante di tutto il sistema e su questo tutti i servizi sono impegnati a lavorare. Come afferma il rappresentante dell'associazione Libra Onlus⁶¹:

‘Al di là del fatto in sé, la presa in carico dal punto di vista emotivo della vittima è l'approccio fondamentale perché molto spesso vi è la questione di percezione della vittimizzazione anche quando l'utente, ad un'analisi e ad un esame oggettivo, non è effettivamente vittimizzato, quindi ci si trova di fronte a casi non tanto di vittimizzazione giudiziale ma di fragilità sociale. Noi non seguiamo l'iter del procedimento giudiziario, a noi il diritto penale interessa poco, perché serve per punire chi commette il crimine ma non a ristorare la vittima e noi non ci occupiamo di autori ma ci occupiamo di vittime’.

In questo modello in cui l'ascolto gioca un ruolo fondamentale, assume particolare importanza offrire un servizio di mediazione linguistica e culturale per i cittadini stranieri e le minoranze.

⁵⁹<http://www.regione.toscana.it/-/codice-rosa>.

⁶⁰<http://www.retedafne.it/torino/>.

⁶¹<http://www.associazionelibra.com/it/home/>

Alcuni degli intervistati sottolineano come raccontare la propria esperienza e le proprie problematiche non conoscendo la lingua sia un fortissimo ostacolo e anche come in alcuni contesti venga considerato negativo o disonorevole parlare di problemi di tipo fisico, psicologico ecc. all'esterno della propria famiglia. La mediazione culturale e linguistica è attualmente uno dei principali gap del sistema nell'assistenza alle vittime d'odio di origine straniera, anche se alcuni dei servizi intervistati la offrono sia utilizzando singoli professionisti sia avvalendosi della collaborazione di soggetti delle loro reti che lavorano direttamente con i cittadini/e stranieri/e⁶².

La maggior parte degli intervistati ha evidenziato la grande importanza che rivestono un'efficace informazione sui servizi offerti e le campagne di sensibilizzazione, insieme alla necessità di lavorare in modo più mirato per riuscire ad intercettare alcune tipologie di vittime tra cui quelle dei crimini d'odio. I centri di assistenza 'generalisti' riescono difficilmente a farsi conoscere e ad intercettare migranti e minoranze, anche perché non mettono in campo azioni di pubblicizzazione mirate ed in diverse lingue. Alcuni responsabili sottolineano come la difficoltà principale nell'attività di sensibilizzazione pubblica sui servizi offerti stia nell'atteggiamento di indifferenza delle persone, nel pensare che si tratti di temi che non riguardano tutti ma solo chi è coinvolto direttamente. Questo è tanto più vero nel caso della violenza razzista e omo-transfobica, che sono molto meno 'riconoscibili' rispetto, ad esempio, a quella di genere. Tra le varie strategie messe in campo dai servizi intervistati per sensibilizzare tutti i cittadini vi sono sia attività di sensibilizzazione negli spazi pubblici (come ad esempio dibattiti e incontri con la popolazione), sia distribuzione di materiale informativo attraverso i servizi pubblici e azioni di informazione realizzate attraverso i soggetti delle reti in cui i servizi agiscono.

L'ambito in cui tutti i servizi generalisti intervistati ammettono di dover lavorare ancora molto è quello dell'informazione diretta rivolta ai migranti, richiedenti asilo, rifugiati e minoranze. Mentre molti non hanno mai pensato di rivolgersi in particolare a questo target con iniziative specifiche e mirate (materiale informativo tradotto in più lingue, utilizzo di mediatori, pubblicizzazione presso centri di accoglienza e associazioni di migranti ecc.), alcuni invece stanno iniziando a collaborare con sportelli informativi e altre organizzazioni in difesa di migranti e minoranze⁶³. Per quanto riguarda quest'ultime invece, occupandosi perlopiù di casi di discriminazione sul piano civile, dichiarano che da parte loro occorre porre un'attenzione maggiore ai casi di violenza razzista verbale e/o fisica, migliorare la conoscenza dei crimini d'odio per riuscire ad interpretare meglio le tipologie dei casi con cui vengono a contatto ed essere più attenti a catturare il disagio, essere in grado di segnalare i casi, aiutare a denunciare ed informare la loro utenza sull'esistenza dei servizi di supporto alle vittime.

Tra l'utenza migrante, le donne sono oggetto di un lavoro specifico. Alcuni servizi si occupano nello specifico di donne straniere vittime di tratta, mentre altri hanno preso in carico donne che hanno subito violenza soprattutto in famiglia e mettono in luce i delicati problemi che accompagnano questo tipo di utenza, in primo luogo legati alla condizione familiare e lavorativa che le espongono alla vittimizzazione secondaria.

Recentemente, un'attenzione particolare viene rivolta da alcuni centri di assistenza per persone LGBTI ai bisogni e all'accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo: Arcigay Milano, ad esempio, ha strutturato un servizio specifico che coniuga le questioni legate all'orientamento sessuale e all'identità di genere alle problematiche delle discriminazioni sulla base dell'origine etnica e della

⁶² È il caso della rete VIS della Provincia di Livorno, che collabora con CESDI – Centro Servizi Donne Immigrate.

⁶³ La Rete Dafne Firenze, ad esempio, sta iniziando a collaborare su questo con UNHCR, gli sportelli dell'Associazione L'altro Diritto e lo sportello antitratta dell'Associazione Progetto Arcobaleno.

nazionalità⁶⁴.

Il rapporto con le forze dell'ordine è alla base del lavoro della maggior parte dei centri di supporto. Nell'ottica di sostenere le persone nella fase della denuncia, i servizi si pongono come intermediari tra la vittima e le forze di polizia, accompagnando la persona e facendo in modo che venga accolta adeguatamente e che non rischi di rivolgersi a personale che non sia sensibile e preparato. La preparazione e l'informazione delle forze dell'ordine è anche oggetto di corsi di formazione e aggiornamento organizzati a livello locale, livello in cui gioca un ruolo fondamentale anche la polizia municipale che lavora a contatto con le persone nei quartieri e quindi rappresenta potenzialmente il primo contatto con le istituzioni. Tale formazione è sempre basata su come gestire al meglio l'accoglienza della vittima, quindi è una formazione sull'atteggiamento da assumere verso la persona, sul linguaggio da utilizzare e su come porsi in condizione di ascolto. Come ha affermato l'intervistato dell'Associazione Italiana di Supporto Vittimologico⁶⁵:

'Il rafforzamento dei servizi che si occupano della denuncia è fondamentale, in modo che siano adeguati ad evitare la vittimizzazione secondaria. Calcolando che le vittime d'odio possono essere vittime di abusi psicologici, la risposta adeguata della società è fondamentale. Perché quando una persona che dovrebbe accudire la vittima invece la deride e non si rende disponibile, porta una vittimizzazione che ha tra le conseguenze la non denuncia. E' la cultura dello Stato che deve cambiare'.

Se da un lato molti degli intervistati hanno sottolineato l'importanza di avere uno o più referenti adeguatamente formati all'interno delle forze dell'ordine o di altri servizi pubblici che possano svolgere un ruolo di ponte e facilitare le relazioni, dall'altro lato viene segnalato il problema di garantire continuità a questa collaborazione, perché gli addetti ai servizi cambiano molto spesso e il venir meno del referente crea un gap. Se i soggetti delegati dalle istituzioni vengono spostati, possono arrivare nuovi referenti non formati sul tema che non hanno avuto tempo e modo di acquisire le capacità necessarie al supporto dell'attività e questo interrompe il flusso di collaborazione con conseguenze molto negative sulla qualità del servizio.

Il modello di rete è quello più comune e più indicato per garantire un lavoro capillare. I protocolli operativi e gli accordi di cooperazione che creano una collaborazione tra pubblico e privato sono i più efficaci e diffusi, perché favoriscono l'integrazione di competenze e servizi diversi, in modo tale da offrire un percorso adeguato in base alle possibili vulnerabilità della persona con una valutazione dei fattori di rischio e la definizione di percorsi individuali.

'La scelta di un modello rete in cui siano coinvolti sia privato sociale sia pubblico come forze dell'ordine e tribunali, è dimostrazione di una garanzia per la persona sul fatto che si sta lavorando per i suoi diritti' (dall'intervista alla Rete Dafne Torino).

Le organizzazioni che collaborano nelle reti sono di tipologie diverse: si tratta di enti locali, ASL, Ordini degli Psicologi e degli Avvocati, forze dell'ordine, procure, questure, prefetture, associazioni della società civile, organizzazioni di volontariato e centri anti violenza, che agiscono sia come punti informativi sia come fornitori di servizi specifici. La capillarità sul territorio è un punto di forza di alcuni servizi, che riescono in questo modo a raggiungere le persone anche nelle località più

⁶⁴ IO – Immigrazioni e Omosessualità, <http://www.arcigaymilano.org/Web/io/>.

⁶⁵<http://associazionevittimologica.it>.

piccole e nelle zone più isolate. Per evitare che ogni intervento rimanga fine a sé stesso, occorre inoltre che la rete sia ben coordinata e agisca in maniera continuativa, senza sostituzioni frequenti dei referenti, che devono essere formati periodicamente a riconoscere e indirizzare in maniera corretta le vittime. A questo proposito i servizi ritengono fondamentale la sensibilizzazione all'approccio centrato sulla vittima per tutti gli operatori della rete, anche quelli che già lavorano con le vittime:

'È assolutamente importante la formazione di tutti gli operatori di varie categorie. Manca un approccio vittimologico, anche negli stessi centri antiviolenza la prima domanda è se le vittime hanno fatto denuncia, quando in realtà non dovrebbe essere la prima cosa da prendere in considerazione rispetto alla necessità più urgente, invece, di dare assistenza alla vittima. Per cui ecco l'importanza della formazione di secondo livello, rivolta anche a chi già lavora con le vittime.' (dall'intervista alla rete VIS).

'La vittima nel momento del bisogno non deve essere poco informata o indecisa su chi chiamare e a chi rivolgersi perché tutti gli attori dovrebbero essere preparati sul caso e intervenire. Non bisogna aspettare che sia la vittima ad agire ma devono essere formati tutti in modo da potersi attivare. L'operatore deve saper riconoscere e indirizzare in maniera corretta le vittime' (dall'intervista alla Rete Lenford).

Una buona pratica realizzata dal Codice Rosa e che si è rivelata particolarmente efficace è la formazione e l'attivazione come 'sentinelle' di particolari categorie di soggetti come gli insegnanti, i farmacisti, gli assistenti sociali ecc. che, pur non facendo parte attivamente della rete, possono essere delle antenne sul territorio capaci di intercettare le potenziali vittime grazie ad una maggiore cognizione delle problematiche e di segnalare loro le possibilità di assistenza offerte dai centri di supporto. Anche il volontariato rimane un aspetto chiave per il funzionamento dei servizi di tutela, alcuni dei quali, come abbiamo già detto, si appoggiano completamente su volontari per mancanza di fondi. In questo senso diventa fondamentale il coinvolgimento dell'associazionismo, che può svolgere un ruolo chiave sia per portare avanti il lavoro di assistenza che per diffondere l'informazione e la sensibilizzazione sui servizi.

Continuando ad analizzare le buone prassi che, pur non essendo ancora molto diffuse, sono potenzialmente estendibili alla maggioranza dei centri generalisti intervistati, segnaliamo l'attivazione del tutor, una persona che segue e accompagna la vittima durante tutto il percorso di assistenza. L'idea, messa in pratica dalla Rete Dafne Firenze⁶⁶, è quella che la vittima non sia costretta ad andare in giro per sportelli e uffici per richiedere assistenza e informarsi sui servizi disponibili ma appunto possa contare sul supporto e sull'accompagnamento di un'unica persona di riferimento, che idealmente, nel caso di migranti e minoranze, dovrebbe essere un mediatore linguistico culturale opportunamente formato. Il tutor, oltre a stabilire un rapporto di fiducia con la persona che segue, fa anche in modo che non si verifichi mai nel percorso il senso di abbandono, che viene segnalato come una delle principali cause di problemi psicologici e di under-reporting.

Anche le pratiche che mirano a favorire l'autonomia delle persone che hanno subito una vittimizzazione sono particolarmente significative. La rete VIS⁶⁷ ad esempio sta promuovendo

⁶⁶<http://www.retedafne.it/firenze/>

⁶⁷<http://www.visnetwork.eu/>

attività concrete di inserimento lavorativo che mirano all'*empowerment* delle donne straniere vittime di violenza, soprattutto in vista di un'autonomia abitativa e di una completa indipendenza. Un altro progetto è stato realizzato con ragazze e donne straniere che, una volta uscite dalla condizione di violenza, sono state formate per diventare operatrici di sostegno ad altre donne che si rivolgono al servizio ed in seguito sono state inserite come tutor che si occupano di dare supporto *peer to peer*.

Anche l'Associazione Italiana di Supporto Vittimologico adotta come pratica di successo il coinvolgimento nei servizi delle vittime stesse:

'Chi gestisce i nostri rifugi sono persone che a loro volta sono state vittime, hanno avuto un passato difficile, e che si sono riprese psicologicamente che possono quindi offrire un primo approccio empatico alla vittima che arriva. Per quest'ultima il fatto di essere immediatamente riconosciuta nel suo problema è fondamentale per farla sentire accolta, infatti a noi riescono a dire molte più cose che invece a polizia o carabinieri non hanno raccontato.'

Per quanto concerne infine i fondi per il supporto economico alle vittime dei reati, in generale i centri non hanno a disposizione questo genere di strumenti, anche se vi sono alcune esperienze che fanno eccezione. Il Centro Regionale contro le Discriminazioni della Regione Piemonte⁶⁸, ad esempio, ha attivato un Fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazioni, diventando in tal modo la prima regione in Italia a dotarsi di uno strumento di questo tipo. Possono accedere al fondo, senza limiti di età, le vittime di discriminazione, le organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse leso e le istituzioni di parità legittimate a stare in giudizio. A differenza del gratuito patrocinio a spese dello Stato, al fondo possono accedere anche persone che hanno un reddito superiore (fino a 8 volte) rispetto alle condizioni reddituali previste dalla normativa nazionale. Inoltre il fondo viene attivato anche in caso di necessità extra giudiziarie, quando occorre ad esempio retribuire un esperto, pagare una visita medica ecc.

La particolarità dell'azione della Fondazione Emiliano Romagnola per le vittime dei reati⁶⁹ sta invece nel fatto di versare delle somme di denaro direttamente alla vittima oppure ai servizi del Comune in cui la vittima risiede, al fine di provvedere ad un'assistenza immediata che può consistere nel sostegno scolastico ai figli, spese per la copertura dell'affitto per l'abitazione oppure una donazione *tantum* per affrontare nell'immediato le difficoltà più urgenti. La Fondazione agisce in modo molto rapido e non ha bisogno che ci sia una denuncia o una sentenza per poter intervenire. Si tratta dunque di un ente sotto il controllo pubblico (la Regione Emilia Romagna) ma senza vincoli burocratici e con l'agilità di un soggetto privato.

Anche l'UNAR ha attivato dal 2015 un Fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazione⁷⁰, in accordo con il Consiglio Nazionale Forense (Ministero della Giustizia), per permettere alle vittime di discriminazione di accedere alla tutela giurisdizionale attraverso la garanzia di un anticipo di finanziamento per spese legali, quando non ricorrono i presupposti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

⁶⁸<http://www.piemontecontrolediscriminazioni.it> .

⁶⁹<https://www.regione.emilia-romagna.it/fondazione-per-le-vittime-dei-reati> .

⁷⁰http://www.consiglionazionaleforense.it/UNAR1/-/asset_publisher/YcsJJkaK1Mxa/content/fondo-di-solidarieta-per-la-tutela-giurisdizionale-delle-vittime-di-discriminazione?inheritRedirect=false.

4.1 Problemi e difficoltà

Come abbiamo più volte sottolineato, l'under-reporting rimane uno dei problemi più rilevanti e di più difficile soluzione nella lotta contro i crimini d'odio e nell'assistenza alle vittime. La difficoltà nell'affrontarlo deriva soprattutto dal fatto che sono molteplici le motivazioni che lo determinano e non tutte di facile soluzione. In primo luogo, a monte, c'è un problema legato alla scarsa conoscenza di questo tipo di crimini e al loro mancato riconoscimento da parte delle vittime. Nel quotidiano molte cose passano inosservate perché diventano comportamenti e linguaggi acquisiti, c'è una superficialità nell'uso di certi termini o in certi atteggiamenti che deriva anche da un discorso pubblico che ormai ha 'sdoganato' la violenza soprattutto verbale. Il contesto sociale e la mancanza di consapevolezza fanno sì che la vittima faccia fatica a riconoscersi e definirsi come tale. Questo problema si intreccia ed è strettamente legato anche alla mancanza di normativa, come afferma la rappresentante della Rete Lenford⁷¹:

'Mi sembra che ci sia un clima d'odio alimentato anche da una certa politica che può facilmente sfociare nella commissione di reati, però una peculiarità all'interno dei crimini d'odio, soprattutto nei confronti delle persone omosessuali, è quella che non esiste nessuna legge che li sanziona. [...] L'esistenza dell'aggravante dell'omofobia e della xenofobia nei casi di violenza e discriminazione non è tanto un deterrente per far sì che un potenziale aggressore non agisca più ma serve più che altro a cambiare la cultura e il modo di vedere l'atto di violenza, creare una consapevolezza sia da parte degli operatori che delle potenziali vittime sul fatto che quell'atto nei tuoi confronti è un qualcosa di più grave. Manca un po' questa consapevolezza, anche negli episodi di discriminazione razziale, manca questa sensibilità. Manca la percezione della gravità della cosa, quindi bisognerebbe lavorare in questo senso perché le persone devono sentirsi destinatari di diritti'.

Dalla inconsapevolezza di aver subito un crimine e dalla difficoltà di prendere coscienza della propria condizione di vittima deriva l'importanza di intercettare le persone attraverso i vari canali e questo può avvenire solo se la polizia e gli operatori dei servizi sono formati in modo tale da riconoscere i crimini d'odio. Trattandosi del primo approccio che le persone hanno con le istituzioni, è necessario anche che siano preparati all'ascolto e sensibilizzati rispetto alle difficoltà che pone il raccontare un crimine subito non per quello che si è fatto ma per quello che si è (o che gli altri suppongono che siamo)⁷². Dalle interviste in profondità è emersa anche la difficoltà degli stessi operatori dei centri di assistenza generalisti a individuare le caratteristiche peculiari di un crimine d'odio e a darne una definizione precisa.

La paura della vittimizzazione secondaria è un altro fattore che inibisce le denunce o anche solo il rivolgersi ai servizi di assistenza. Come segnalato da numerosi operatori, le vittime dei crimini d'odio temono fortemente le reazioni della polizia e dei servizi ai quali si rivolgono, hanno il timore che la loro richiesta non venga presa sul serio e provano vergogna nel raccontare l'abuso subito. Molti degli intervistati hanno segnalato che il rischio che gli agenti delle forze dell'ordine in alcuni casi possano assumere atteggiamenti discriminatori verso le vittime è alto, soprattutto perché, come sottolineato in precedenza, chi accoglie le vittime spesso non è adeguatamente formato. Per i richiedenti asilo e i migranti irregolari la paura di esporsi riguarda anche il proprio status legale e i timori rispetto alla possibilità di essere a loro volta perseguiti scoraggiano definitivamente la denuncia.

⁷¹ Rete Lenford – Avvocatura per i diritti LGBTI, <http://www.retelenford.it/>.

⁷² Se pensiamo ad esempio alle vittime LGBTI, si capisce come dichiarare un elemento del privato come quello dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere possa essere particolarmente difficile.

Secondo gli intervistati, la reticenza a sporgere denuncia deriva anche dalle caratteristiche del sistema giudiziario italiano. C'è in primo luogo uno scoraggiamento che deriva dal lungo percorso che il procedimento giudiziario comporta, con il rischio concreto di abbandono del percorso da parte della vittima nella convinzione che denunciare sia troppo complesso, costoso e/o richieda troppo tempo. L'incapacità del sistema giudiziario di assicurare risposte effettive e tempi adeguati mina la fiducia nella giustizia e induce le persone a pensare che non trarrebbero nessun vantaggio dal procedimento.

Alcuni esperti pongono anche il problema della non conoscenza dei diritti, dei servizi e dei meccanismi giudiziari: mancano le informazioni su quelle che sono le possibilità offerte dalla normativa e sui diritti introdotti, dal gratuito patrocinio, alla presenza di procedure agevolate come la presenza dello psicologo fin dalla primissima fase della raccolta delle dichiarazioni, la presenza di spazi idonei e la possibilità di tenere le udienze a porte chiuse di cui si può già usufruire da tempo.

Gli intervistati hanno evidenziato che c'è anche un'inadeguatezza dal punto di vista della preparazione specifica sul tema di magistrati e avvocati, che possono non rendersi conto di quali sono gli aspetti giuridici peculiari del caso che stanno trattando (mancando quindi spesso di contestare ad esempio l'aggravante prevista dalla legge Mancino) e che, se si dimostrano poco sensibili al tema, possono scoraggiare la perseveranza della vittima di arrivare in fondo al processo.

Un ultimo elemento di criticità sottolineato da numerosi intervistati è poi la scarsità di servizi di assistenza, anche di tipo generalista. I motivi di questa mancanza sono numerosi: si parte dal fatto che questo tipo di servizi sono stati introdotti solo recentemente nel sistema italiano e la maggior parte di essi sono nati solo recentemente in seguito all'emanazione della direttiva 29/2012 e del decreto legislativo di trasposizione nel 2016 per arrivare alla mancanza quasi totale di finanziamenti pubblici destinati alla creazione e al mantenimento di tali servizi. Anche quando nascono grazie a finanziamenti specifici (che possono derivare da enti pubblici o privati come ad es. le fondazioni), la grande difficoltà sta nella sostenibilità del servizio nel tempo e quindi nell'assicurarsi finanziamenti adeguati e continui, per evitare di trasformare un servizio garantito da professionisti retribuiti in un servizio basato esclusivamente sul volontariato, con tutte le complicazioni che ne possono derivare.

5. La violenza razzista in Italia e il supporto alle vittime

Nel presente studio non è stato possibile analizzare direttamente e attraverso interviste la prospettiva delle vittime dei crimini d'odio e in particolare dei crimini razzisti. Il motivo è da ricondurre al fatto che la maggior parte dei servizi di sostegno alle vittime intervistati e mappati per la ricerca non assistono vittime di crimini razzisti e, nell'unico caso in cui questo è avvenuto, il servizio non ha acconsentito a fornire i dati della persona per l'intervista. Questo gap nel lavoro di ricerca evidenzia tre aspetti che sono stati analizzati più in profondità nei capitoli dedicati alle caratteristiche e alle criticità del sistema di assistenza: l'under-reporting che caratterizza questa tipologia di crimini, la mancanza di centri di supporto che abbiano un'expertise specifica e la difficoltà dei centri 'generalisti' a intercettare questo tipo di vittime.

Negli ultimi anni in Italia si sono verificati tre episodi particolarmente gravi di crimini razzisti che hanno avuto grande risonanza mediatica e messo in luce il problema nella sua manifestazione più estrema⁷³. Il primo episodio risale al dicembre 2011 ed è noto come 'la strage di Firenze'. L'estremista di destra e sostenitore del gruppo politico neofascista Casapound Gianluca Casseri, dopo essersi recato in un mercato cittadino, ha sparato contro i venditori ambulanti di origine senegalese che stavano lavorando uccidendone due, Samb Modou e Diop Mor e ferendone gravemente un terzo, Moustapha Dieng. In seguito è fuggito a bordo della sua auto e si è recato in un altro mercato della città, dove ha sparato ad altri due cittadini senegalesi, Sougou Mor, che è stato ferito gravemente e Mbenghe Cheike, che si è salvato. Già dopo la prima azione la polizia ha iniziato la caccia all'uomo, che è terminata in un parcheggio sotterraneo dove, sentendosi accerchiato, Casseri si è tolto la vita⁷⁴. La strage ha suscitato la reazione della città e della comunità senegalese, che ha organizzato immediatamente un corteo di protesta e successivamente una grande manifestazione a cui hanno partecipato le autorità locali e la società civile. Sotto il profilo dell'assistenza alle vittime e alle loro famiglie, il Comune di Firenze ha provveduto a sostenere le spese per il rimpatrio delle salme ed ha organizzato un concerto di solidarietà i cui proventi (al netto delle spese) sono stati consegnati alle famiglie. Una raccolta fondi della cittadinanza ha permesso di devolvere altri 8.000 euro. Due anni dopo la Regione Toscana ha concesso un contributo alle famiglie dei cittadini senegalesi morti e al ferito più grave che ha riportato una invalidità permanente.

Un altro atto estremo, che per puro caso non è sfociato in una strage, è avvenuto a Macerata nel febbraio del 2018. Un militante di destra ha sparato da un'auto in corsa ferendo sei persone, tutte di origine africana e, dopo un inseguimento, è stato bloccato dalla polizia. Al momento della cattura si è messo una bandiera italiana sulle spalle facendo il saluto romano⁷⁵. Attualmente è accusato di tentata strage con l'aggravante della discriminazione razziale, in quanto ha successivamente ammesso di aver agito contro i cittadini stranieri per vendicare la morte di una

⁷³ Per una panoramica sui reati di matrice razzista commessi in Italia si veda LUNARIA (2017) *Quarto libro bianco sul razzismo in Italia*, ibid.

⁷⁴ 'Firenze, uccide due senegalesi e si uccide killer di estrema destra terrorizza la città', in: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2011/12/13/firenze-uccide-senegalesi-uccide-killer-estrema-destra-terrorizza-citta/177285/>.

⁷⁵ 'Raid razzista a Macerata, spari contro gli africani: 6 feriti. Fermato italiano incensurato', in: http://www.repubblica.it/cronaca/2018/02/03/news/macerata_sparatoria-187934230/?ref=RHPPLF-BH-IO-C8-P1-S1.8-T1.

ragazza italiana di cui è stato accusato un cittadino nigeriano. Tutti i feriti sono stati curati in ospedali pubblici ma alcuni di loro, irregolari, hanno chiesto di essere dimessi prima della guarigione per paura di essere rimpatriati. L'unica forma di sostegno alle vittime di cui si ha conoscenza è l'accompagnamento che viene attualmente garantito da parte dei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) in cui alloggiano.

Circa un mese dopo la tentata strage di Macerata si è verificato l'ultimo gravissimo episodio di violenza razzista, sempre nella città di Firenze. Il cittadino senegalese Idy Diene è stato ucciso a colpi di pistola per mano di un cittadino italiano che è stato immediatamente identificato e fermato. L'autore del crimine aveva lasciato un biglietto alla famiglia in cui manifestava l'intenzione di suicidarsi e successivamente ha detto di aver deciso di sparare a qualcuno per essere portato in carcere, negando quindi di aver agito con un movente razzista. La procura, che indaga sul caso, ha per adesso escluso il movente razzista ma la comunità senegalese e buona parte dell'opinione pubblica attribuiscono comunque una motivazione razziale al gesto. La commissione Affari Istituzionali della Regione Toscana ha espresso parere favorevole alla proposta di legge della giunta per accordare un 'contributo di solidarietà' alla moglie di Idy Diene, che è anche la vedova di una delle vittime della 'strage di Firenze'.

Per entrambi gli episodi avvenuti a Firenze, i contributi erogati dalla Regione Toscana alle famiglie delle vittime non fanno parte di un fondo regionale appositamente creato ma si tratta di contributi straordinari decisi caso per caso.

Di un sostegno diretto da parte della Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati ha invece potuto godere Emmanuel Nnamani, un richiedente asilo di origine nigeriana che è stato aggredito a Rimini nel marzo del 2017. Il giovane è stato insultato con epiteti razzisti e picchiato da un cittadino italiano che prima lo ha colpito ripetutamente con un coltello e poi, mentre cercava di sfuggire al suo aggressore, lo ha investito con l'auto. L'assalitore è accusato di tentato omicidio aggravato dall'odio razziale e dai futili motivi. La Fondazione è intervenuta con un sostegno per le spese mediche e ha assegnato al Servizio Sociale che lo ha seguito un contributo di 7.500 euro utili per sostenere Emmanuel e per seguirlo nel suo progetto di vita: apprendimento della lingua italiana, percorso psicologico, inserimento sociale e lavorativo⁷⁶.

⁷⁶ 'Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati e Comune di Rimini in aiuto a Emmanuel Nnamani', in: <http://www.comune.rimini.it/en/node/176703> e <http://www.regione.emilia-romagna.it/fondazione-per-le-vittime-dei-reati/notizie/2018/verso-il-20-aprile-con-emmanuel-nnamani-201cnon-ricordo-cosa-e-successo-ora-cerco-solo-di-proseguire-la-mia-vita201d>.

6. Buone pratiche

Le buone pratiche che seguono rappresentano degli esempi di servizi di assistenza alle vittime particolarmente significativi e unici nel panorama italiano. Non si tratta di organizzazioni che lavorano nello specifico con le vittime dei crimini motivati da odio razzista o omotrasfobico ma piuttosto di servizi generalisti che presentano delle caratteristiche di eccellenza rispetto al lavoro di rete, all'ampiezza e alla qualità del servizio e del supporto, alla replicabilità e sostenibilità.

Codice Rosa

CODICE ROSA⁷⁷ è una Rete clinica tempo-dipendente. Definisce le modalità di accesso ed il percorso socio-sanitario, in particolare nei servizi di emergenza urgenza delle donne vittime di violenza di genere (PERCORSO DONNA – in linea con le Linee guida nazionali DPCM del 24 XI 2017 – GU n.24 del 30/01/2018) e delle vittime di violenza causata da vulnerabilità o discriminazione (PERCORSO PER LE VITTIME DI CRIMINI D'ODIO - implementazione della direttiva 2012/29/EU sugli standard minimi di diritti, supporto e protezione delle vittime di crimini d'odio. Definisce anche le modalità di allerta ed attivazione dei successivi percorsi territoriali, nell'ottica di un continuum assistenziale e di presa in carico globale.

Il percorso può comunque essere attivato in qualsiasi modalità di accesso al SSN, sia esso in area di emergenza- urgenza, ambulatoriale o di degenza ordinaria, come più dettagliatamente specificato da procedure aziendali.

Il percorso opera in sinergia con Enti, Istituzioni ed in primis con la rete territoriale del Centri Antiviolenza, in linea con le direttive nazionali e internazionali.

Rappresenta il risultato della messa a regime degli assetti organizzativi necessari all'inserimento di questa tipologia di risposta nel sistema complessivo dell'offerta del SSR, quale evoluzione della fase progettuale avviata nel 2010.

La Rete è costituita da tutti i nodi che concorrono alla erogazione di risposte sanitarie, in emergenza e nell'immediata presa in carico successiva, per le diverse tipologie di vittime di violenza, mediante percorsi specifici dedicati ai diversi target.

Attraverso gli organismi di governo della Rete Codice Rosa viene assicurata la collaborazione ai livelli istituzionali di coordinamento e la partecipazione ai gruppi tecnici già presenti o attivati successivamente in materia. Il Progetto Codice Rosa nasce nel 2010 nell'Azienda USL 9 di Grosseto come progetto pilota con la finalità di assicurare un più efficace coordinamento tra le diverse istituzioni e competenze per dare una risposta efficace già dall'arrivo della vittima di violenza in Pronto soccorso.

Nel 2011 con la sottoscrizione del protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e la Procura Generale della Repubblica di Firenze, diventa progetto regionale. Il Progetto regionale Codice Rosa, prevede percorsi gender sensitive di accoglienza, cura e tutela delle persone vittime di violenze e abusi.

Nel gennaio 2014 si completa la diffusione a livello regionale con l'estensione della sperimentazione a tutte le Aziende sanitarie toscane.

⁷⁷ Per maggiori informazioni v. anche 'Codice Rosa per chi subisce violenza: ecco come funziona', in: <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/513549/Codice-Rosa-per-chi-subisce-violenza-ecco-come-funziona> e 'Codice rosa: nel 2017 oltre 3mila casi per il pronto soccorso antiviolenza', in: <http://www.firenzetoday.it/cronaca/codice-rosa-toscana-violenza-donne-dati-2017.html>.

Nel mese di dicembre 2016 con la DGRT n. 1260 è stata approvata la costituzione della Rete Regionale Codice Rosa per gli interventi a favore di persone adulte e minori vittime di violenze e/o abusi.

La Rete si connota come una rete 'tempo dipendente' in grado di attivare connessioni tempestive ed efficaci per fornire risposte immediate alle esigenze di cura delle persone, per il riconoscimento e la collocazione in tempi rapidi del bisogno espresso all'interno di percorsi sanitari specifici.

L'elaborazione a livello regionale, dei dati degli accessi per Codice Rosa avvenuti nelle strutture di Pronto Soccorso delle Aziende Sanitarie, ha evidenziato dal 1° gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2017 in totale di 17.363 accessi. Il dato che viene aggiornato a cadenza trimestrale, consente di conoscere le peculiarità e le caratteristiche del fenomeno della violenza che coinvolge in modo particolare donne e bambini⁷⁸.

Uno dei principali punti di forza del progetto è il coordinamento e la messa in rete di istituzioni e professionisti, attraverso la combinazione di diverse competenze e una reale integrazione con realtà già esistenti sul territorio a sostegno delle vittime di violenza, per dare una risposta completa ed efficace. La tempestiva attivazione della rete territoriale per la presa in carico successiva all'intervento di pronto soccorso è un elemento fondamentale, in quanto la messa in sicurezza o anche l'assistenza da parte dei servizi sociali e dei Centri Antiviolenza è determinante ai fini della tutela della vittima. L'operare secondo linee guida operative condivise e protocolli ha assunto una grande rilevanza perché l'uniformità nelle procedure e nelle strategie permette un'azione più efficace e rende possibile la raccolta dei dati.

Un altro punto di forza del progetto Codice Rosa è stata la sua replicabilità, dato che gli importanti risultati ottenuti sin dalla sua sperimentazione presso la Asl 9 di Grosseto sono stati ripresi e applicati in molti altri ambiti territoriali.

Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati

La Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati è stata istituita il 12 ottobre 2004 con la firma di un accordo tra Regione Emilia-Romagna, le province e comuni della Regione, sulla base dell'articolo 7 della legge regionale n. 24 del 2003⁷⁹. La Fondazione ha attivato un fondo per le vittime a cui contribuiscono tre categorie di soggetti: la Regione Emilia-Romagna, le Province e i Comuni che hanno aderito all'accordo, le persone fisiche e giuridiche pubbliche e private che hanno aderito alla Fondazione.

Lo scopo della Fondazione è quello di offrire un insieme di strumenti in grado di rispondere rapidamente nei casi di emergenza 'a favore delle vittime dei reati [...] quando, da delitti non colposi, ne derivi la morte o un danno gravissimo alla persona. Per danno gravissimo alla persona si intendono i danni arrecati ai beni morali e materiali che costituiscono l'essenza stessa dell'essere umano, come la vita, l'integrità fisica, la libertà morale e sessuale' (art. 2 dello Statuto). La Fondazione si pone come obiettivo quello di limitare gli effetti dannosi del crimine, per la vittima e per i suoi familiari, valutando caso per caso sulle situazioni di disagio che si creano a causa di un reato. L'azione è molto concreta e il tipo di intervento può variare: sostegno scolastico ai figli della vittima, particolari cure mediche, spese per la copertura dell'affitto o del mutuo per l'abitazione, oppure una donazione per affrontare nell'immediato le difficoltà più urgenti. L'intervento consiste essenzialmente nel versamento di una somma di denaro e la caratteristica

⁷⁸ Fonte: Codice Rosa.

⁷⁹ <http://www.regione.emilia-romagna.it/fondazione-per-le-vittime-dei-reati/la-fondazione/organizzazione/gli-organismi/Leggeistitutiva.pdf/@@download/file/Legge%20istitutiva.pdf>.

più importante della sua azione è la rapidità con cui viene destinata tale cifra, superando i vincoli burocratici tipici della pubblica amministrazione.

L'intervento può essere attivato sia 'quando il fatto è avvenuto nel territorio regionale, sia quando è avvenuto fuori del territorio regionale, ma abbia come vittime cittadini residenti in Emilia-Romagna' (art. 2 dello Statuto). La richiesta può essere inoltrata solo dal Sindaco del Comune in cui è avvenuto il fatto oppure del Comune di residenza della vittima. La richiesta del Sindaco viene sottoposta dal Direttore al Comitato dei Garanti, che, dopo aver effettuato un esame della richiesta, decide se accoglierla o respingerla. In caso di accoglimento, il Comitato stabilisce l'entità del contributo e le forme di erogazione, che possono avvenire direttamente nei confronti della persona offesa o tramite un soggetto terzo quale il Comune stesso o il Servizio Sociale, vincolandolo ad impegnare la somma solo ed esclusivamente a favore della vittima.

Le richieste di sostegno pervenute alla Fondazione sono passate da 5 nel 2005 ad una media di 30 all'anno dal 2011 ad oggi. Dal 2005 la Fondazione ha accolto 311 istanze (per un totale di 666 persone assistite) e stanziato 2,5 milioni di euro di contributi. I casi più trattati sono stati quelli di violenza contro le donne (femminicidio e tentato femminicidio, maltrattamento in famiglia, violenza sessuale).

Il punto di forza di questa esperienza, unica in Italia, è sicuramente quello di mettere a disposizione delle vittime un sostegno economico in maniera tempestiva, attivando quindi in tempi brevi un aiuto concreto che le sollevi da alcune problematiche, anche molto pratiche. Come dichiarato anche da alcune delle persone assistite dalla Fondazione⁸⁰, la sua azione dà la misura concreta della vicinanza delle istituzioni e della comunità, attivando un percorso virtuoso di uscita da alcune questioni che possono mettere in ulteriore difficoltà la persona colpita.

Rete Dafne

Rete Dafne⁸¹ è un servizio specifico per l'assistenza alle persone vittime di reato che opera in due città italiane, Torino e Firenze. Si tratta di un servizio gratuito, che nasce dalla collaborazione tra amministrazioni comunali, aziende sanitarie, autorità giudiziarie, forze dell'ordine e organizzazioni del privato sociale e che offre accompagnamento ai servizi presenti sul territorio, informazioni sui diritti, sostegno psicologico e medico-psichiatrico alle vittime di qualsiasi reato di ogni età, nazionalità, condizione economica e sociale e ai loro familiari o conviventi. L'obiettivo dell'assistenza proposta dalla Rete Dafne è anche quello di evitare che la persona subisca ulteriori ripercussioni dall'abbandono e della mancanza di supporto da parte delle strutture pubbliche.

La Rete Dafne di Torino è nata nel 2008 per iniziativa della Provincia di Torino in sinergia con la Procura della Repubblica, l'Ordine degli Psicologi, Comune e ASL di Torino. Tra i promotori vi sono anche associazioni del privato sociale e l'ente finanziatore è la fondazione Compagnia di San Paolo. L'area coperta è quella della Città Metropolitana di Torino. La Rete Dafne ha successivamente aperto anche a Firenze nel gennaio 2017, con funzioni di ascolto e sostegno a persone vittime di reato, che vengono aiutate a titolo gratuito da professionisti del diritto, psicologi, psichiatri e mediatori. Il 22 marzo 2018 è stata lanciata la Rete Dafne Sardegna, che sarà attiva da settembre 2018 e avrà due sedi operative, a Sassari e a Cagliari⁸².

Dal punto di vista operativo, la rete Dafne offre uno o più incontri iniziali di accoglienza, nel massimo rispetto della privacy, al fine di fornire un orientamento rispetto ai servizi di assistenza della rete stessa o del territorio (ad es. servizi pubblici e del privato sociale che si occupano di

⁸⁰ <https://www.regione.emilia-romagna.it/fondazione-per-le-vittime-dei-reati/notizie/archivio-notizie>.

⁸¹ <http://www.retedafne.it/>

⁸² V. https://www.fondazioneisardegna.it/media/18/63008622234460/articolo_la_nuova_sardegna.pdf.

protezione, lavoro, formazione, casa, accesso alle cure, accesso a fondi di risarcimento). Oltre all'orientamento, la rete informa la vittima sui suoi diritti all'interno del percorso giudiziario e può predisporre anche incontri di mediazione diretta o indiretta, che sono preceduti da incontri di pre-mediazione volti principalmente ad accertare la volontà della persona di intraprendere il percorso. Per quanto riguarda il supporto psicologico, il percorso ha la durata di 10 incontri, rinnovabile per altri 5 ed è prevista anche la possibilità di una consulenza medico-psichiatrica. A partire dal 2015 sono stati attivati anche gruppi di auto mutuo-aiuto e terapeutici. Infine, la rete Dafne mette a disposizione delle persone assistite anche un luogo di accoglienza residenziale di breve durata (qualche giorno), a cui è possibile accedere nel momento in cui sia necessaria una messa in protezione o un allontanamento dalla propria abitazione.

Oltre che alle vittime dei reati, la rete si rivolge anche alle forze dell'ordine, ai magistrati e agli operatori dei servizi sociali e sanitari e del privato sociale per favorire il dialogo e lo scambio di buone pratiche sul tema. A questo proposito sta promuovendo un 'Coordinamento Nazionale dei servizi di assistenza alle vittime di reato'⁸³ che lavori per aprire i servizi di assistenza per le vittime di reato in ogni capoluogo di Regione, promuova l'accreditamento presso il Ministero della Giustizia degli organismi che forniscono i servizi di assistenza e si occupi della formazione degli operatori. Nel settembre 2017 la rete Dafne ha sottoscritto un protocollo di intesa con il Ministero della Giustizia che ha come oggetto una mappatura dei servizi di assistenza alle vittime esistenti sul territorio nazionale⁸⁴.

⁸³ Gli enti/associazioni che hanno aderito al coordinamento sono: Rete Dafne di Torino e Firenze, Comune di Milano, Fondazione per le vittime dei reati dell'Emilia Romagna, ASL Napoli 3 Sud, Centro di mediazione della Provincia di Sassari, Associazione Libra di Mantova, Associazione I-care di Varese, Associazione Dike di Milano, Associazione Asav di Verona, Associazione Spondé di Roma, Vittime del Salvemini di Casalecchio di Reno, cooperativa C.R.I.S.I. di Bari.

⁸⁴ Tale mappatura non è disponibile al momento della chiusura di questo rapporto, ma verrà messa a disposizione sul sito della rete Dafne.

7. Proposte e raccomandazioni

Le interviste in profondità hanno restituito numerose raccomandazioni e proposte da parte dei centri di assistenza, dei servizi pubblici e delle organizzazioni della società civile. Le tematiche che ricorrono più frequentemente nelle raccomandazioni di professionisti e esperti riguardano in particolare la formazione di tutti gli attori (dagli operatori dei servizi e delle organizzazioni della società civile agli avvocati, ai giudici ecc.), la sistematizzazione e l'ampliamento della normativa, le campagne di sensibilizzazione e l'educazione, il lavoro di rete.

Ecco le principali raccomandazioni emerse:

- Promuovere un approccio centrato sulla vittima, in particolare nel sistema giudiziario. A questo proposito occorrerebbe realizzare una formazione specifica per magistrati e pubblici ministeri, che potrebbe avere degli effetti molto positivi sul problema della mancata denuncia, rendere la giustizia più 'accogliente' e vicina ai bisogni delle persone nonché informare le vittime su come funziona il sistema giudiziario.
- Tutte le tipologie di organizzazioni della società civile (es. organizzazioni in difesa dei migranti, sindacati, organizzazioni LGBTI, ecc.) e i servizi pubblici di base dovrebbero offrire un sistema di accoglienza e di ascolto diventando così dei veri e propri intermediari nei confronti dei centri di assistenza alle vittime e dei servizi pubblici specialistici. Bisognerebbe realizzare attività di formazione per le 'sentinelle', ovvero gli operatori che possono più facilmente venire in contatto con casi di violenza fisica o verbale, per metterli in condizione di leggerli con un'attenzione specifica alle discriminazioni e ai pregiudizi.
- Fare in modo che il personale dei servizi di assistenza alle vittime sia sempre adeguatamente formato, aggiornato e presente in maniera continuativa. Occorrerebbe inoltre fare formazione specifica sull'assistenza alle vittime dei crimini d'odio agli operatori dei servizi generalisti, che attualmente non hanno competenze su questo. Per facilitare le segnalazioni, inoltre, sono necessari servizi affidabili, gestiti da operatori adeguatamente formati che sappiano riconoscere la tipologia di caso ed essere preparati a fornire l'assistenza necessaria attivando l'expertise più adeguata.
- Formazione delle forze dell'ordine. Le forze dell'ordine sono uno dei primi front office a cui si rivolgono le vittime, per questo è importante lavorare sul modo in cui accolgono le persone e raccolgono le denunce, nonché sulla loro capacità di riconoscere in un crimine le specificità proprie di un reato d'odio. Rafforzare la preparazione dei servizi che si occupano delle denunce significa creare le condizioni per ridurre l'under-reporting ed evitare la vittimizzazione secondaria. Infatti, attraverso la formazione è possibile anche abbattere le barriere interne alle forze dell'ordine e lavorare sul loro coinvolgimento e sulla loro sensibilizzazione. Viene evidenziata anche la necessità di linee guida chiare sulle modalità di azione delle forze di polizia e di tutte le autorità preposte a prendere in carico un caso di crimine d'odio, a partire dalla sua corretta registrazione.
- Realizzare dei corsi di formazione per gli avvocati, prima di tutto perché gli avvocati sono tra le prime antenne sul territorio per l'emersione dei casi ma anche perché sono coloro che assumono la difesa delle vittime in giudizio, quindi dovrebbero essere formati in modo specifico per sostenere nel modo più appropriato una persona offesa da un crimine d'odio.

- Rendere più organica la normativa sulle vittime, quella sui crimini razzisti e adottare una legge che preveda i reati di transfobia e omofobia. Bisognerebbe inoltre creare un soggetto unico di coordinamento e di riferimento per la tutela delle vittime, che consenta agli organismi a livello centrale e a quelli a livello locale di lavorare in sinergia.
- Promuovere campagne di informazione e sensibilizzazione. Combattere la paura con la conoscenza, attraverso un lavoro forte di informazione al pubblico, alle istituzioni e alle vittime. Occorre porre le potenziali vittime nelle condizioni di riconoscere un crimine d'odio, renderle consapevoli del fatto che un certo comportamento discriminatorio o maltrattante può essere un crimine e informare sul fatto che certi reati vengono perseguiti. Sono fondamentali tutte le attività utili ad ampliare la conoscenza dei diritti ed in quest'ottica occorre migliorare i canali di informazione.
- Intraprendere azioni di cambiamento culturale, sia per educare al rispetto che per far aumentare la consapevolezza dei loro diritti nelle vittime o potenziali vittime. L'aspetto educativo dovrebbe essere incentrato sulla scuola, facendo leva su bambini/e, ragazzi/e e insegnanti.
- Lavoro di rete. La cooperazione tra la società civile, le forze dell'ordine e i servizi pubblici può essere rafforzata a partire dalla conoscenza reciproca fino ad arrivare a creare dei protocolli di intesa che favoriscano la collaborazione tra attori complementari. Il lavoro di rete, oltre a fornire un'assistenza ampia e completa, permette di evitare che i servizi sul territorio siano dispersivi e disomogenei ed è fondamentale anche per migliorare l'informazione alle vittime, visto che all'interno di una rete ampia e variegata è più facile trovare attori capaci di arrivare ai gruppi target. La rete risulta molto importante anche al fine di raggiungere le zone rurali e piccoli centri, affinché anche le vittime dei luoghi più isolati possano usufruire dei servizi. Il lavoro di rete, infine, è essenziale anche tra i centri di assistenza alle vittime per scambiare buone prassi, favorire la conoscenza e il coordinamento.
- Rafforzare il livello di prossimità. Il primo livello di contatto è molto importante ed è già ampiamente strutturato per alcune tipologie di vittime (es. donne vittime di violenza) però molte altre categorie, come le vittime dei crimini d'odio, ricevono meno supporto di quello che sarebbe disponibile. Il primo passo sarebbe quello di creare strutture adeguate che possano accogliere le persone, soprattutto per i casi più gravi di violenza. Occorrerebbe inoltre aumentare gli spazi di accoglienza all'interno delle Procure.
- Rafforzare l'accompagnamento per accogliere, assistere e accompagnare le vittime nel lungo e complicato percorso che si presenta dopo l'avvicinamento ai servizi di assistenza, in modo da evitare l'abbandono del percorso per la sensazione di solitudine o scoraggiamento di fronte agli iter procedurali. Occorrerebbe creare un modello sostenibile per cui le vittime possano avere un tutor, che, a partire dall'avvicinamento ad un pronto soccorso, ad un centro di supporto o alla polizia, le segua in tutto il percorso e le orienti verso i servizi rispettando le loro scelte.
- Finanziamenti adeguati. Occorrerebbe che i servizi di assistenza alle vittime venissero finanziati con fondi pubblici sufficienti e continuativi, in modo tale che l'assistenza offerta sia completa, professionale e che non si interrompa.

Bibliografia

Associazione 21 luglio (2018) *Rapporto annuale 2017*, disponibile su:

http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto_Annuale-2017_web.pdf.

Bouchard, M. (2016) *Prime osservazioni al decreto legislativo sulle vittime di reato*, disponibile su: http://questionegiustizia.it/articolo/prime-osservazioni-al-decreto-legislativo-sulle-vittime-di-reato_14-01-2016.php.

Camera dei Deputati (2017) *Commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio. Relazione finale*, disponibile su: <http://www.camera.it/leg17/1313>.

CENSIS – Ferola L. (a cura di) *Analisi comparativa sui servizi e sui meccanismi di sostegno alle vittime di reato negli Stati membri dell'Unione Europea*, Commissione sui problemi e sul sostegno delle vittime dei reati, Roma, Novembre 2002.

Ciervo, A. (a cura di) (2017) *Discorsi e reati razzisti, condotte discriminatorie. Gli orientamenti della giurisprudenza più recente*, LUNARIA.

Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation Rec (2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims, 14 giugno 2006.

Decisione Quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (2001/220/GAI), disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:082:0001:0004:it:PDF>.

Decreto del Presidente della Repubblica 24.07.1977 , n. 616, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382.art. 23, disponibile su: <http://bes.indire.it/wp-content/uploads/2014/02/Decreto-del-Presidente-della-Repubblica-24.07.77-n.616.pdf>.

Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215 Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, in: Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.3 del 05-01-2016, disponibile su: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/01/05/15G00221/sg>.

De Simone, A.F. (2018) *La tutela delle vittime di reato e la giustizia riparativa. La direttiva comunitaria 2012/29/UE del Parlamento e del Consiglio Europeo del 25/10/2012*, in: Diritto24.

Direttiva 2000/43/Ce del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32004L0080>.

Direttiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo, disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/99/oj/ita/pdf>.

Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, disponibile su: https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo18_allegato3.pdf.

Disegno di legge n. 1052/2013, disponibile su: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/716085/index.html>.

Donadel, C. (2018) *Servizi – Antitrattra e Politiche Pubbliche: proposte per garantire i diritti delle vittime di tratta tra flussi migratori misti e nuovi scenari di sfruttamento*, disponibile su: http://www.ontheroadonlus.it/cms/wp-content/uploads/2018/02/Donadel_relazione.pdf.

Dzelme, I. (2008), *Psychological Effects of Hate Crime – Individual Experience and Impact on Community*, Latvian Centre for Human Rights.

ECRI (2016) *Rapporto dell'ECRI sull'Italia. Quinto ciclo di monitoraggio*, Strasburgo, ECRI.

European Parliamentary Research Service (2017) *The Victims' Rights Directive 2012/29/EU. European Implementation Assessment*, disponibile su: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU\(2017\)611022_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf).

Ferranti, D. (2016), *Strumenti di tutela processuale per la vittima del reato. sguardo di insieme sulle recenti innovazioni alla luce dell'attuazione della direttiva 2012/29/UE*, in: *Diritto Penale Contemporaneo*.

FRA (2012), *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, disponibile su: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>.

FRA (2013) *FRA brief: Crimes motivated by hatred and prejudice in the EU*, disponibile su: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fra-brief-crimes-motivated-hatred-and-prejudice-eu>.

FRA (2016) *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

FRA (2016) *Anti-Semitism. Overview of data available in the European Union 2006–2016*, Vienna: FRA.

FRA (2017) *Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Galavotti C., Pastore G., Corbari E. (a cura di) (2014) *Dalla teoria alle buone prassi: percorsi per la creazione dei Centri di Supporto alle Vittime*, FDE Institute Press.

Gruppo PD della Camera dei deputati (2014) *Giustizia. Più diritti meno vittime. La tutela delle vittime nel solco delle indicazioni europee*, Roma, 12 dicembre 2014.

Kees, S. et al. (2016) *Crime Victim Support in Europe: A Practical Guide*, RAA Sachsen e.V. – Counselling Services for Victims of Hate Crimes.

Legge 9 ottobre 1967, n. 962 Prevenzione e repressione del delitto di genocidio.

Legge 13 ottobre 1975, n. 654, Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966.

Legge 25 giugno 1993, n. 205 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, disponibile su: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/legge.25.giugno.1993.n.205.pdf>.

Legge 24 febbraio 2006, n. 85, Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione, disponibile su: <http://www.camera.it/parlam/leggi/06085l.htm>.

Legge 7 luglio 2016, n. 122, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016, disponibile su: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016-07-07;122!vig=2017-10-11>.

LUNARia (2016) *Report Nazionale sul monitoraggio dei delitti di odio*, disponibile su: <https://www.lunaria.org/2016/12/15/report-delitti-odio-lunaria/>.

LUNARIA (2017) *Quarto libro bianco sul razzismo in Italia*, disponibile su: http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto_libro_bianco_razzismo_web.pdf.

OSCE-ODIHR (2016) *Come perseguire giudizialmente i crimini d'odio. Una guida pratica*, Varsavia, OSCE-ODIHR.

Regolamento (UE) n. 606/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013 relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0606&from=IT>.

Rossi, G. (2017) *La direttiva 2012/29/UE: vittima e giustizia ripartiva nell'ordinamento penitenziario*, disponibile su: www.magistraturaindipendente.it.

Toigo M., Rodrigues S. (a cura di) (2014) *Per un sistema Toscano antidiscriminazione*, Simurg Ricerche.

Schema di d.lgs. di attuazione della direttiva 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, Atto del Governo 204, Dossier n. 210 - Schede di lettura, 6 ottobre 2015.

UNAR (2014) *Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Anno 2014*, disponibile su: <http://www.UNAR.it/wp-content/uploads/2017/12/Relazione-attivit -UNAR-2014.pdf>.

Vezzadini S. (a cura di) (2012) *I centri di assistenza e supporto alle vittime di reato*, Servizio di Pubblicazione Istituti di Garanzia Regione Emilia-Romagna.

Vispo, D. (2016) *La riscoperta del ruolo della persona offesa nel sistema processualpenalistico italiano: prime riflessioni a margine del d. lgs 212/2015*, disponibile su: www.lalegislazionepenale.eu.

Allegato 1 - Progetti e ricerche a livello nazionale e europeo sui reati d' odio e sostegno alle vittime

Nome iniziativa	Tipologia	Organizzazione	Link
SWIM - Safe Women In Migration	Progetto	L'Albero della Vita Onlus	http://www.ismu.org/2018/01/progetto-safe-women-migration-2-20-swim/
Racconta!	Progetto	Centro Risorse LGBT	http://www.progettoraccontalgbti.it/
C.O.N.T.A.C.T. - Creating an Online Network, monitoring Team and phone App to Counter hate crime Tactics	Progetto	Cesfor	http://www.cesfor.net/progetto/c-o-n-t-a-c-t-/
eMore - Monitoring and Reporting Online Hate Speech in Europe	Progetto	IDOS Centro Studi e Ricerche	https://www.emoreproject.eu/
Together! Accrescere le capacità delle forze dell'ordine e delle organizzazioni della società civile nel rendere visibili i crimini d'odio	Progetto	LUNARIA	http://www.lunaria.org/2016/02/24/together-un-progetto-europeo-contro-i-crimini-dodio/
VIS network	Progetto	Provincia di Livorno	http://www.visnetwork.eu/
Libro bianco sul razzismo	Ricerca	LUNARIA	http://www.cronachediordinariorazzismo.org/il-rapporto-sul-razzismo/
SupportVoc - Sviluppo di un modello di servizi generici di supporto per potenziare i diritti delle vittime di reato	Progetto	CESIE	http://cesie.org/project/supportvoc/
ARRC - Azioni per il cambiamento	Progetto	CESIE	http://cesie.org/project/arrc/
Tahcle - Training Against Hate Crimes for Law Enforcement	Progetto	OSCAD	http://www.poliziadistato.it/articolo/32040
Relazione finale sull'intolleranza, xenofobia, razzismo e odio	Ricerca	Commissione Jo Cox	http://www.camera.it/leg17/1313
Hermes - Linking Network to Fight Sexual	Progetto	Sinapsi	http://www.sinapsi.unina.it/nl2_Progetto_HERME

and Gender Stigma			<u>S</u>
Un truck contro le discriminazioni	Campagna	OSCAD	http://www.poliziadistato.it/articolo/38596
PRISM - Preventing, Redressing and Inhibiting hate Speech in new Media	Ricerca Progetto	ARCI	http://www.prismproject.eu/
HateCrimes In Europe!	Campagna	Per i Diritti Umani	https://www.peridirittiumani.com/category/rubriche/hate-crimes-in-europe/
Mappa dell'Intolleranza	Ricerca	VOX Osservatorio Italiano sui Diritti	http://www.voxdiritti.it/ecco-la-nuova-edizione-della-mappa-dellintolleranza/
Barometro dell'odio	Ricerca	Amnesty International Italia	https://www.amnesty.it/barometro-odio/
Termometro delle Parole Ostili	Ricerca	MIUR, AST Parole Ostili	http://paroleostili.com/il-termometro/
Stop ai crimini d'odio contro le persone con disabilità	Ricerca	CESV-SPES Lazio	http://www.volontariato.lazio.it/documentazione/documenti/85598559StopCriminiOdioControPersoneConDisabilita_Pubblicazione.pdf
Antiziganismo 2.0	Ricerca	Associazione 21 Luglio	http://www.21luglio.org/21luglio/antiziganismo-2-0-rapporto-osservatorio-21-luglio-2013-2014/
Experience Crime	Progetto	COSPE	https://addresshatecrime.eu/
Silence Hate - Changing words changes the world	Progetto	COSPE	http://www.silencehate.eu/
G3P Reloaded	Progetto	Città di Torino	http://www.comune.torino.it/vigiliurbani/sicurezza-urbana/progetti-europei/G3P.shtml
BRICKS - Building Respect on the Internet by Combating Hate Speech	Progetto	COSPE	http://www.bricks-project.eu/wp/about-the-project/
Settimana d'Azione Contro il Razzismo	Campagna	UNAR	http://www.UNAR.it/eventi/settimana-dazione-razzismo/
La violenza razzista e xenofoba in Italia	Ricerca	Human Rights Watch	https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/italy0311itWebUseThisOne.pdf
V.I.P. - Violence, Important problem	Progetto	Eutopia	https://www.associazioneeutopia.org/progetti/v-i-p/
LIGHT ON - Cross-community actions for combating the modern symbolism and	Progetto	Regione Abruzzo	http://www.lighton-project.eu/site/main/page/home

languages of racism and discrimination			
No Hate Speech Movement Italia	Campagna	Governo Italiano - Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile	http://www.nohatespeech.it/
SAVE - Supporting Action for Victims of Crime	Progetto	C.R.I.S.I.	http://www.mediazionecrisi.it/crisi/progetti/save-supporting-actions-for-victims-of-crime
OUT OF VIOLENCE - Rete di supporto per l'uscita dalla violenza	Progetto	LIBRA ONLUS	http://www.associazionelibra.com/it/project/out-of-violence/
Dalla parte delle vittime	Progetto	C.R.I.S.I.	http://www.mediazionecrisi.it/crisi/progetti/dalla-parte-delle-vittime
Restorative Justice and Social Inclusion	Progetto	CRESM	http://www.cresm.net/it/restorative-justice/
Chi aiuta le vittime di reato? Soccorrere Abele per reinserire Caino	Progetto	A.S.A.V.	http://www.assistenzavittimedireato.vr.it/progetti/chaiuta-le-vittime-di-reato.html
Developing Directive-compatible practices for the identification, assessment and referral of victims	Progetto	Provincia di Livorno Sviluppo	http://victimspractices.eu/

Allegato 2 - Lista delle interviste

Organizzazioni e esperti intervistati		
Nome	Città	Sito Internet
Rete VIS	Livorno	http://www.visnetwork.eu/
Rete Lenford	Bergamo	https://www.retelenford.it/
Libra Onlus	Mantova	http://www.associazionelibra.com/it/home/
CIG Arcigay Milano	Milano	http://www.arcigaymilano.org/Web/
Sportello Vittime della Procura della Repubblica di Tivoli	Tivoli (RM)	http://www.procura.tivoli.giustizia.it/spazio_accoglienza_vittime.aspx
Centro Antidiscriminazione Regione Piemonte	Torino	www.piemontecontrolediscriminazioni.it
Associazione Italiana di supporto Vittimologico-CARE	Varese	http://associazionevittimologica.it/
Nosotras	Firenze	http://www.nosotras.it/
Fondazione Emiliano-Romagnola per le Vittime dei Reati	Bologna	http://www.regione.emilia-romagna.it/fondazione-per-le-vittime-dei-reati/la-fondazione
Rete Codice Rosa	Grosseto	http://www.regione.toscana.it/-/codice-rosa
Cooperativa C.R.I.S.I.	Bari	http://www.mediazionecrisi.it/
OSCAD – Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori	Roma	http://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori/osservatorio-sicurezza-contro-atti-discriminatori-oscad
UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali	Roma	http://www.UNAR.it/
ASGI	Torino	https://www.asgi.it/
Rete Dafne	Firenze	https://www.retedafne.it/
Centro IREOS	Firenze	https://www.ireos.org/
Rete Dafne Torino	Torino	http://www.retedafne.it/torino/
Rete Dafne Firenze – Associazione Aletea	Firenze	http://www.associazionealetea.it - http://www.retedafne.it/firenze/
Centro C.I.P.M.	Milano	https://www.cipm.it/