

# STAND UP

for victims' rights

---

## POLICY BRIEF



[www.standup-project.eu](http://www.standup-project.eu)

## Indice

Introduzione	4
Il progetto Stand Up for Victims' Rights	5
Il livello europeo	6
Situazione nei paesi coinvolti nel progetto e raccomandazioni	8



## Introduzione

L'obiettivo di questo policy brief è condividere i risultati e le riflessioni più significative sviluppate durante gli incontri con i diversi stakeholder nell'ambito del progetto Stand Up for Victims' Rights (2020-2022) e del progetto precedente V-Start (2018-2020), entrambi finanziati dalla Direzione Generale Giustizia dell'Unione Europea.

In particolare, il lavoro condotto da settembre 2020 in Austria, Croazia e Italia ha permesso alle associazioni partner del progetto di riflettere sui bisogni delle vittime di crimini d'odio e sulle principali caratteristiche dei servizi volti a sostenerle.

C'è ancora molta strada da fare in Europa e nei singoli Paesi europei per offrire alle vittime di crimini d'odio un supporto che tenga conto delle peculiarità e della pericolosità di questi crimini e dei bisogni specifici delle vittime che li subiscono, ma attraverso questa pubblicazione si vogliono condividere alcune raccomandazioni che possano aiutare a costruire un sistema di supporto più efficace, in grado di raggiungere le vittime, intercettare i loro bisogni, di fornire risposte alle comunità più colpite e alla società nel suo complesso.

Questa pubblicazione si rivolge quindi sia a coloro che possono prendere decisioni sull'attuazione della legislazione in materia di sostegno alle vittime di crimini d'odio, sia agli operatori dei centri di assistenza alle vittime e delle associazioni specializzate in crimini d'odio, affinché possano trarre elementi utili per il loro lavoro quotidiano.

## Progetto Stand Up for Victims' Rights

Promuovere i diritti delle vittime di crimini d'odio attraverso il supporto delle organizzazioni e delle comunità

I crimini d'odio sono un problema importante in Italia e in Europa per la loro diffusione e l'impatto che hanno sulle vittime e sulle comunità. Il progetto Stand Up for Victims' Rights, iniziato nel settembre 2020 e della durata di 30 mesi, vuole contribuire all'applicazione della Direttiva 2012/29/UE in Austria, Croazia e Italia.

L'obiettivo principale del progetto è quello di migliorare il sistema di supporto alle vittime di crimini d'odio, promuovere i diritti delle vittime e combattere il fenomeno dell'*under-reporting*, cioè della mancata denuncia degli incidenti e dei crimini d'odio.

Il progetto opera principalmente attraverso tre ambiti di intervento:

**1. Cooperazione e networking** a livello nazionale ed europeo, creando legami formali tra le organizzazioni della società civile (OSC) impegnate nel fornire servizi di assistenza alle vittime, sia generalisti che specifici, e le istituzioni pubbliche, con l'obiettivo di migliorare la comprensione collettiva del problema, identificare le sfide che esso pone e le soluzioni o i rimedi appropriati.

**2. Rafforzamento delle capacità** di professionisti e 'sentinelle' a contatto con le vittime di crimini d'odio (avvocati, forze dell'ordine, operatori dei servizi sociali e organizzazioni della società civile attive nella promozione e nella tutela dei diritti dei gruppi vulnerabili), attraverso un lavoro incentrato sul riconoscimento dei crimini d'odio e sull'analisi dei bisogni individuali delle vittime.

**3. Iniziative di sensibilizzazione** rivolte alle persone direttamente vittimizzate, ai testimoni e a tutta la comunità, attraverso l'organizzazione di eventi, la produzione e la diffusione di materiale informativo sul riconoscimento dei crimini d'odio, l'orientamento ai servizi di supporto esistenti e le possibilità di segnalazione e denuncia sia ai soggetti delle istituzioni che della società civile.

Per quanto riguarda il primo ambito, sono state adottate misure per migliorare la cooperazione tra le organizzazioni della società civile (organizzazioni di assistenza alle vittime generalistiche e specializzate, associazioni di comunità) e tra le OSC e le forze dell'ordine insieme ad altre autorità pubbliche. L'obiettivo principale è stato quello di intraprendere passi verso un sistema di reindirizzamento efficace per le vittime di crimini d'odio. Gli attori coinvolti hanno continuato a collaborare per migliorare l'accesso ai servizi di supporto da parte delle vittime di crimini d'odio e per garantire una risposta personalizzata alle loro esigenze.

Attraverso il secondo ambito, il rafforzamento delle capacità, i professionisti che potrebbero entrare in contatto con le vittime di crimini d'odio sono stati invitati a partecipare a seminari di formazione. Grazie a questo lavoro, operatori di sportello, assistenti sociali, forze dell'ordine e avvocati sono stati sensibilizzati sul tema dei crimini d'odio. Questi professionisti hanno acquisito una migliore comprensione dei bisogni e dei diritti delle vittime, del loro ruolo personale/organizzativo nel sistema di supporto e dei servizi cui indirizzare le vittime. Oltre a queste sessioni di formazione, la base di conoscenze delle OSC è stata rafforzata negli incontri del gruppo di lavoro attraverso uno scambio continuo su argomenti rilevanti per il supporto alle vittime di crimini d'odio.

Il terzo ambito, la sensibilizzazione, mirava a distribuire informazioni sui crimini d'odio in generale e sui diritti e le esigenze delle vittime di tali crimini in particolare. È stata lanciata una campagna per incoraggiare la denuncia dei casi di crimini d'odio, nonché per rafforzare e promuovere il "coraggio civile", cioè la capacità di schierarsi al fianco delle vittime, attraverso piattaforme social, media tradizionali e iniziative di advocacy. Nell'ambito della campagna sono stati pubblicati in ogni Paese cinque opuscoli "Conosci i tuoi diritti", che forniscono informazioni sui crimini d'odio e sui diversi motivi di pregiudizio. Inoltre, sono stati prodotti cinque brevi videoclip che informano le vittime e il pubblico in generale sui crimini d'odio e su dove rivolgersi per ottenere supporto qualora questi si verificano. Infine è stato prodotto un policy brief contenente raccomandazioni per i decisori politici e le organizzazioni di supporto alle vittime.

I materiali prodotti in questo progetto sono disponibili online su <https://standup-project.eu/> e sulla pagina instagram [standup.eu](https://www.instagram.com/standup.eu).



## Il livello europeo

A livello europeo, un approccio comune in ambito di diritto penale nei confronti di razzismo e xenofobia è stato stabilito dalla "Decisione quadro n. 2008/913/GAI del 28 novembre 2008 sulla soppressione di talune forme e modalità di espressione di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale" (di seguito: Decisione quadro sul razzismo e la xenofobia). Tuttavia, questa decisione quadro non menziona esplicitamente la nozione di crimini d'odio, ma richiede che la motivazione razzista e xenofoba del reato sia considerata una circostanza aggravante o che tale motivazione sia presa in considerazione nella determinazione della pena. Inoltre, la nozione di motivazioni razziste e xenofobe dovrebbe essere interpretata in modo più ampio, così da includere l'odio basato su razza, colore della pelle, religione, origine e provenienza nazionale o etnica.

L'OSCE/ODIHR definisce il crimine d'odio come un crimine motivato da pregiudizi nei confronti di un certo gruppo all'interno della società. Affinché un atto criminale possa essere considerato un crimine d'odio, devono essere soddisfatti due elementi. In primo luogo, deve costituire un reato secondo il diritto penale nazionale; in secondo luogo, deve essere commesso per *motivi di pregiudizio*. "Motivi di pregiudizio" significa che l'autore ha scelto l'obiettivo del crimine sulla base di una *caratteristica protetta*. Una "caratteristica protetta" è una caratteristica fondamentale o centrale condivisa da un gruppo, come la razza, la religione, l'etnia, la lingua o l'orientamento sessuale. L'obiettivo di un crimine d'odio può essere una persona, un gruppo di persone o una proprietà associata a un gruppo che condivide una caratteristica protetta. Ciò che differenzia un crimine d'odio da altri reati è proprio il movente dell'autore, ossia la motivazione legata al pregiudizio.

Le vittime non sono solo individui (vittime dirette), ma intere comunità (vittime indirette) che condividono caratteristiche con le singole vittime. Un crimine d'odio, infatti, non è motivato da ragioni personali. Gli individui vengono aggrediti per la loro identità sociale o categoria di appartenenza. Spesso l'aggressore non conosce la vittima. La violenza non è causata da quello che la persona ha fatto o detto, ma dal suo aspetto fisico, abbigliamento o abitudini, che la identificano come appartenente a un certo gruppo. Questi reati vengono definiti "crimini messaggio", proprio perché mandano un messaggio di esclusione all'intera comunità di appartenenza. I crimini d'odio sono commessi per motivi di ostilità verso le persone in base alla loro età, disabilità, colore della pelle, nazionalità, etnia, religione o credo, ideologia, lingua, orientamento sessuale, identità ed espressione di genere, caratteristiche sessuali o qualsiasi altro tratto identitario. Questo elenco, tuttavia, fornisce un'indicazione delle caratteristiche più spesso protette e non è esaustivo, né universalmente riconosciuto nella regione dell'OSCE.<sup>1</sup>

## ASSISTENZA ALLE VITTIME DI CRIMINI D'ODIO

Tenendo presente che i crimini d'odio prendono di mira l'identità personale della vittima, "essere vittima di un crimine d'odio può dare la percezione di essere attaccati a causa della propria identità, di ciò che si è [e questo] mina l'essenza stessa di chi si è".<sup>2</sup>

I crimini d'odio spesso non vengono denunciati per un ampio numero di motivi: dalla paura e la vergogna alla sfiducia nei confronti delle autorità che si teme non credano alla vittima e la sottopongano a una "vittimizzazione secondaria" durante la denuncia. Le vittime che subiscono violenza motivata da pregiudizi temono infatti che le autorità di polizia possano avere gli stessi pregiudizi dell'autore del reato e che le strutture istituzionali siano prevenute nei loro confronti.

Le conseguenze dei crimini d'odio sulle persone coinvolte possono essere le più varie e possono portare a sentirsi inferiori, spaventati, sconvolti, insicuri, ansiosi, disorientati, impauriti, depressi e svuotati per molto tempo. In alcuni casi, le vittime di crimini d'odio possono avere tendenze suicide. Poiché la vittimizzazione per crimini d'odio può avere un impatto di ampia portata sulle vittime, la prima risposta degli operatori delle forze dell'ordine e di tutti i servizi di supporto che entrino in contatto con loro deve includere un approccio rispettoso e sensibile. Inoltre, le vittime di crimini d'odio hanno spesso bisogno di un ulteriore supporto specialistico anche di tipo psicologico.

Nel 2012 l'UE ha adottato la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (di seguito: Direttiva sui diritti delle vittime). L'obiettivo della Direttiva sui diritti delle vittime è garantire che le vittime di reato ricevano informazioni, assistenza e protezione adeguate e che in tutta l'UE tutte le vittime godano dei loro diritti e abbiano pari accesso ai servizi di assistenza. Nella Direttiva, le vittime di crimini d'odio sono identificate come uno dei gruppi più vulnerabili a causa del tipo o della natura e delle circostanze del reato e per il fatto di appartenere a un gruppo di soggetti che subiscono vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazioni e ritorsioni. Di conseguenza, si chiede di prestare particolare attenzione alle vittime di crimini d'odio nel contesto della valutazione individuale, un nuovo approccio introdotto per identificare i bisogni specifici delle persone e le misure di protezione necessarie. La Direttiva sui diritti delle vittime invita gli Stati membri a istituire servizi specializzati di assistenza alle vittime, come parte integrante o in aggiunta ai servizi generici di assistenza.

Ciò che differenzia l'assistenza generale alle vittime da quella specializzata è l'approccio che comprende il contesto socio-culturale e politico delle comunità colpite dai crimini d'odio e che vi risponde in modo globale, andando oltre il singolo atto criminale. Tuttavia, le vittime di crimini d'odio difficilmente hanno accesso a un supporto specializzato perché in molti Stati membri non esistono servizi pubblici di assistenza dedicati. Quando esistono servizi di supporto specializzati, spesso si rivolgono solo a uno specifico gruppo target (ad esempio, LGBTQI+, musulmani, rom e sinti, ecc.), lasciando altri gruppi target senza un sostegno specifico. Per colmare questa lacuna e fornire servizi di supporto specialistico, spesso gli Stati si affidano alle organizzazioni della società civile, ma nonostante il ruolo cruciale di queste ultime nel garantire assistenza specialistica alle vittime di crimini d'odio, le OSC sono spesso escluse dalle consultazioni sullo sviluppo delle politiche di supporto alle vittime. Un'ulteriore sfida è rappresentata dal fatto che le OSC dispongono di risorse limitate e talvolta non sono in grado di assicurare continuità nell'assistenza alle vittime.

È responsabilità dello Stato garantire che le vittime di crimini d'odio ricevano il sostegno di cui hanno bisogno. A tal fine, gli Stati dovrebbero intensificare gli sforzi per rafforzare la cooperazione tra le parti interessate, così da adempiere ai loro obblighi di affrontare i crimini d'odio e fornire alle vittime il sostegno di cui hanno bisogno.

<sup>1</sup> - Il progetto di OSCE-ODIHR e VBRG sul miglioramento della consapevolezza di stakeholder e risorse per il supporto alle vittime di crimini d'odio (EStAR) ha sviluppato strumenti importanti per garantire che le vittime di crimini d'odio siano protette, godano di pieno accesso alla giustizia e ricevano un supporto specialistico adattato alle loro esigenze. Tra le altre cose, EStAR ha prodotto raccomandazioni che delineano politiche e principi per la creazione di servizi di supporto specialistici laddove non esistono e per l'espansione e il rafforzamento del loro lavoro laddove questo non risulta sufficiente; <https://www.osce.org/odihr/hate-crime-victim-support>; <https://www.osce.org/odihr/hate-crime-victim-support>.

<sup>2</sup> - Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR), Policy Brief Specialist Support for Hate Crime Victims, pagina 15, link disponibile su: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/4/513127.pdf>



## Situazione in ogni Paese coinvolto nel progetto e raccomandazioni

### SITUAZIONE IN AUSTRIA **Austria**

In Austria c'è ancora molto da fare per migliorare le strutture di supporto alle vittime di crimini d'odio. Inoltre, le conseguenze legali di un crimine d'odio continuano a essere limitate poiché "gli speciali fattori che determinano aggravanti" (Besonderer Erschwerungsgrund, Codice penale, articolo 33 (1) (5)) sono considerati solo al momento della sentenza.

Ciononostante, alcuni passi importanti sono stati compiuti dai responsabili politici da quando, nel novembre 2018, sono stati pubblicati i risultati della ricerca del precedente progetto "V-START - Victims support through awareness raising and networking", finanziato dal Programma Giustizia dell'Unione Europea (2014-2020). Degni di nota sono stati gli sforzi del Ministero federale dell'Interno austriaco per migliorare le pratiche di registrazione dei dati da parte delle autorità preposte all'applicazione della legge per i casi di crimini d'odio. Dopo una fase di sperimentazione tra novembre 2020 e aprile 2021, il 2021 è stato il primo anno in cui sono stati resi disponibili i dati sistematici sui crimini d'odio. Parallelamente all'introduzione di questi standard di registrazione dei dati, le forze dell'ordine sono state formate sui motivi di pregiudizio e sui crimini d'odio attraverso un seminario obbligatorio di e-learning. A maggio 2022, quasi il 90% delle forze dell'ordine preposte è stato formato insieme a più di 200 "soggetti moltiplicatori". Anche se il corso di e-learning non può garantire una sensibilizzazione approfondita di tutte le forze dell'ordine sul tema, si tratta di un importante passo avanti verso una maggiore consapevolezza del contesto e delle implicazioni dei crimini d'odio da parte delle autorità di polizia.

Nel complesso, i crimini d'odio e le loro implicazioni sociali e legali sono ancora largamente sconosciuti alla popolazione austriaca. Le organizzazioni di assistenza alle vittime, sia generali che specializzate, continuano a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'argomento. Tuttavia, i progressi sono lenti e la mancata denuncia di molti crimini rimane un problema importante. Attraverso le attività svolte nell'ambito del progetto "Stand Up for Victims' Rights" in Austria, sono state ulteriormente rafforzate le capacità delle organizzazioni della società civile di sostenere le vittime di crimini d'odio. Oltre allo **sviluppo delle capacità e alla sensibilizzazione**, gli sforzi si sono concentrati sul **rafforzamento della cooperazione** tra le organizzazioni della società civile e tra queste e le autorità pubbliche.

ZARA, che offre supporto alle persone colpite dal razzismo e dall'odio online, ha continuato a coordinare uno scambio regolare tra le organizzazioni di supporto alle vittime, sia generali che specifiche, le organizzazioni di comunità e le autorità pubbliche. L'organizzazione ombrello di questo scambio è il **Network to Counter Hate Crime** ("Hate Crime Kontern Netzwerk").

I due obiettivi principali di questa rete sono

- migliorare le strutture di supporto per le vittime di crimini d'odio, sempre con un approccio incentrato sulla vittima, e
- rendere più efficace il meccanismo di reindirizzamento.

3 - V-START, 2018, "Sistema di supporto per le vittime di crimini d'odio in Austria. Rapporto di ricerca V-START". Autore: Schreilechner, Anna-Laura.

4 - Ministero federale dell'Interno (BMI), 2021, "Hate Crime in Austria: Rapporto pilota". Può essere scaricato all'indirizzo: [https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/320\\_2021\\_Hate\\_Crime\\_Pilot\\_Report\\_English\\_V20210806\\_barrierefrei.pdf](https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/320_2021_Hate_Crime_Pilot_Report_English_V20210806_barrierefrei.pdf).

5 - Ministero federale dell'Interno (BMI), 2022, Crimini d'odio in Austria: Rapporto annuale 2021. Può essere scaricato all'indirizzo: [https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/218\\_2021\\_Hate\\_Crime\\_Bericht\\_2021\\_GESAMT\\_V20220510\\_barrierefrei.pdf](https://www.bmi.gv.at/408/Projekt/files/218_2021_Hate_Crime_Bericht_2021_GESAMT_V20220510_barrierefrei.pdf)

6 - Ministero federale dell'Interno (BMI), 2022, Presentazione: "Raccolta sistematica di dati sui crimini d'odio e reporting, formazione e cooperazione della società civile da parte della polizia e del ministero", durante la visita in Austria del gruppo di lavoro di esperti sulla raccolta di dati sui crimini d'odio, 19.05.2022.

7 - Per saperne di più sulla rete, visitate il sito: [www.hatecrimekontern.at](http://www.hatecrimekontern.at).



Attualmente, il **meccanismo di reindirizzamento** per le vittime di crimini d'odio in Austria è organizzato su base informale. Non esiste ancora un sistema di reindirizzamento automatizzato, ovvero un sistema in cui le autorità di polizia sono obbligate a rinviare le vittime e i loro dettagli di contatto alle organizzazioni di supporto alle vittime. Il WEISSE RING, l'unica organizzazione di assistenza alle vittime legalmente riconosciuta in Austria, sostiene da tempo che tutte le vittime di reato dovrebbero essere indirizzate direttamente alle organizzazioni di assistenza alle vittime, ma la legge ancora non lo stabilisce. Una previsione normativa in questo senso esiste solo per i casi di violenza domestica, in cui le autorità di polizia indirizzano direttamente le vittime e i loro dati di contatto alle organizzazioni di assistenza alle vittime specializzate nel sostegno alle vittime di violenza domestica.

### Principali problematiche emerse

#### Manca di un accordo standardizzato all'interno della rete dei servizi di assistenza alle vittime

- Lo scambio regolare all'interno della Rete contro i crimini d'odio permette di comprendere meglio il mandato, l'approccio e gli standard di qualità di ciascuna organizzazione, nonché i gruppi target specifici e i servizi offerti. La rete è organizzata in modo informale, il che significa che **non esiste un accordo formalizzato**, ma solo un **memorandum d'intesa che definisce i ruoli e le responsabilità delle parti interessate** e le **procedure di riferimento** tra alcune organizzazioni.
- All'interno del sistema informale di reindirizzamento delle organizzazioni di supporto alle vittime **mancano standard comuni per la raccolta dei dati di base** (categorie, dimensioni, ecc.) dei casi di crimini d'odio non denunciati alle autorità di polizia. È stato redatto un protocollo che definisce gli standard per il lavoro con le vittime di crimini d'odio all'interno della rete. In questo modo, si facilitano le segnalazioni informali delle vittime di crimini d'odio.

#### Assenza di un sistema di reindirizzamento automatizzato

- Per garantire l'accesso al sostegno, le vittime di violenza domestica sono indirizzate per legge a servizi specializzati di assistenza alle vittime. Per le vittime di crimini legati all'odio **non esiste un sistema di reindirizzamento automatizzato**, nel senso di una legge che obblighi le forze dell'ordine a rinviare le vittime e i loro dettagli di contatto alle organizzazioni di supporto alle vittime.
- Da un lato manca la **base giuridica** per un sistema di reindirizzamento automatizzato e dall'altro la **volontà politica di attuarlo**.
- A causa della mancanza di una base giuridica, **non esiste un modo per garantire il trasferimento sicuro dei dati** tra le autorità di polizia e le organizzazioni specializzate nell'assistenza alle vittime coinvolte nel processo di reindirizzamento.

#### Under-reporting e mancanza di consapevolezza

- **Tra le vittime di crimini d'odio c'è una mancanza di informazioni** sull'argomento e sul sistema di supporto disponibile. Ciò comporta la **difficoltà di accedere a servizi di supporto specifici**.
- A causa della **mancanza di consapevolezza sui crimini d'odio e di conoscenza del diritto penale**, molti casi di crimini d'odio non vengono denunciati alle autorità di polizia e quindi non sono visibili in nessuna statistica.

#### Manca di stabilità finanziaria

- Il sistema di reindirizzamento informale **manca di stabilità finanziaria e sostenibilità**. Il futuro della Rete per contrastare i crimini d'odio è incerto, poiché le risorse finanziarie e temporali per le organizzazioni partecipanti e il lavoro di coordinamento non sono stabili.

Di seguito, presentiamo raccomandazioni raggruppate tematicamente per i prossimi passi che sono essenziali per migliorare la situazione delle vittime di crimini d'odio in Austria. Queste raccomandazioni sono state raccolte durante gli incontri con le parti interessate nel corso del progetto "V-START" (2018 - 2020) e del suo seguito "Stand Up for Victims' Rights" (2020 - 2022) finanziato dall'Unione Europea.



## Raccomandazioni

### Raccomandazioni per migliorare la cooperazione all'interno del sistema di reindirizzamento e delle strutture di supporto per le vittime di crimini d'odio

#### Cooperazione tra le autorità di polizia e le organizzazioni di assistenza alle vittime

- La cooperazione tra le forze dell'ordine e le comunità, i leader delle comunità, i gruppi di difesa, le organizzazioni e le iniziative di supporto alle vittime deve essere ulteriormente rafforzata, al fine di garantire un reindirizzamento efficace delle vittime di crimini d'odio. Le autorità di polizia, spesso il primo punto di contatto per le vittime di crimini d'odio, devono far parte del sistema di reindirizzamento.
- È necessario un sistema di rinvio automatico tra le autorità di polizia e le organizzazioni di assistenza alle vittime. La sua struttura dovrebbe essere basata su esempi di "buone pratiche" europee, consultazioni con le parti interessate e ricerche.
- È necessario sviluppare modalità e standard sicuri di trasferimento dei dati tra le autorità di polizia e le organizzazioni di assistenza alle vittime, per garantire un rinvio efficace. I dettagli di contatto delle vittime e dell'incidente/crimine avvenuto dovrebbero essere inoltrati automaticamente alle organizzazioni di assistenza alle vittime, anche per garantire che queste ultime non debbano ripetere innumerevoli volte il racconto dell'accaduto.
- La cooperazione tra le forze dell'ordine e le organizzazioni di assistenza alle vittime dovrebbe avere una base giuridica piuttosto che un accordo formalizzato. Pertanto, è necessario sviluppare e attuare un piano d'azione nazionale contro i crimini d'odio, in collaborazione con le OSC interessate, le organizzazioni di assistenza alle vittime e le comunità, nonché le vittime dei crimini d'odio.
  - Per garantirne l'efficacia, è necessario stanziare fondi sufficienti per tutte le parti coinvolte.
  - Il sistema di segnalazione automatica deve essere incentrato sulla vittima e deve essere stabilito un protocollo formalizzato per le segnalazioni.

#### Cooperazione tra le varie organizzazioni di assistenza alle vittime

- La cooperazione tra le varie organizzazioni di assistenza alle vittime, le organizzazioni di comunità, le comunità, i gruppi di difesa e le iniziative devono essere standardizzate e adeguatamente finanziate per garantire un'assistenza completa alle vittime di crimini d'odio. Solo con un finanziamento stabile e sostenibile delle organizzazioni di assistenza alle vittime è possibile fornire un'assistenzapsicosociale e legale completa alle vittime da parte di professionisti ben formati.
- È necessario sviluppare modalità e standard sicuri per il trasferimento dei dati tra le diverse organizzazioni, al fine di garantire un efficace reindirizzamento di un caso di crimine d'odio. I dettagli di contatto delle vittime e del caso di crimine d'odio dovrebbero essere inoltrati alle organizzazioni di assistenza alle vittime per garantire che la vittima non debba ripetere il caso innumerevoli volte. È necessario condurre consultazioni e ricerche con le parti interessate per definire le modalità più efficaci per un trasferimento sicuro ed efficace dei dati.
- Indipendentemente dal livello di (in)formalità, dovrebbe essere creata per l'Austria una mappa del sistema di tutti gli attori coinvolti nel contrasto ai crimini d'odio (ad esempio, seguendo il modello dei progetti Facing all the Facts)<sup>8</sup> per consentire un'efficace procedura di (auto) rinvio.
- Come strumento di supporto per l'(auto)segnalazione, dovrebbe essere sviluppato un sito web o una app multilingue che elenchi tutti i servizi di supporto disponibili per le vittime di crimini d'odio e che indirizzi le vittime o i testimoni di crimini d'odio verso l'organizzazione adeguata.
- Le informazioni per l'auto-refertazione dovrebbero essere fornite in un linguaggio semplice e a bassa soglia (siti web, workshop, corsi di formazione, opuscoli, ecc.), nonché nel maggior numero possibile di lingue pertinenti.

8 - Vedi <https://www.facingfacts.eu/country-reports/>



## Raccomandazioni

### Raccomandazioni per migliorare le capacità di conoscenza delle persone (potenzialmente) in contatto con le vittime di crimini d'odio

È necessario sviluppare e condurre formazioni regolari per tutti gli attori del sistema di riferimento.

#### Forze dell'ordine

- Attualmente, in Austria, le forze dell'ordine di diversi dipartimenti ricevono corsi di formazione sui crimini d'odio. Questi corsi dovrebbero essere integrati da corsi di formazione obbligatori sui crimini d'odio online.
- Idealmente, tutti i corsi di formazione per le autorità di polizia dovrebbero avere un approccio incentrato sulla vittima e includere strategie contro la vittimizzazione secondaria. Dovrebbero essere incluse informazioni sul trattamento sensibile delle vittime di crimini d'odio e sulle modalità di rinvio alle organizzazioni di assistenza alle vittime.
- Tra i formatori di questi corsi potrebbero esserci anche funzionari delle forze dell'ordine di altri Stati membri dell'UE, che hanno una maggiore esperienza nel lavoro con le vittime di crimini d'odio.
- La strategia di reclutamento delle forze dell'ordine dovrebbe aderire alle politiche di pari opportunità, al fine di garantire l'equilibrio di genere e la diversità tra le persone reclutate. Una rappresentanza diversificata all'interno delle forze dell'ordine dovrebbe essere obbligatoria, in quanto contribuirebbe consapevolmente ad aumentare la fiducia e a migliorare la gestione degli episodi di crimini d'odio e il sostegno alle vittime.

#### Magistratura

- Dovrebbe essere attuata una formazione specifica per giudici e pubblici ministeri per promuovere la conoscenza dell'articolo 33 (1) (5) del Codice penale austriaco sui crimini d'odio, al fine di garantire il riconoscimento dei crimini d'odio e delle esigenze/trattamenti specifici delle vittime di crimini d'odio.
- La formazione specifica sui crimini d'odio dovrebbe essere parte obbligatoria dei curricula di formazione professionale di giudici e pubblici ministeri.

#### OSC

- Le formazioni dovrebbero essere fornite anche alle OSC, alle persone coinvolte nei settori della salute, dell'istruzione e della gioventù, nonché alle iniziative a sostegno di gruppi specifici che potrebbero essere colpiti dalla discriminazione.
- Tutti i soggetti che entrano in contatto con le vittime di crimini d'odio devono ricevere una formazione specifica sui bisogni psicosociali e sulle possibilità di supporto, in particolare sui traumi. Tutte le organizzazioni del sistema di riferimento delle vittime di crimini d'odio con cui queste entrano in contatto devono adottare misure per diventare organizzazioni informate sui traumi e formare il proprio personale di conseguenza.



## Raccomandazioni per aumentare la consapevolezza sui crimini d'odio

- Gli sforzi di sensibilizzazione devono continuare per migliorare la comprensione e le implicazioni sociali di vasta portata dei crimini d'odio tra le (potenziali) vittime di crimini d'odio, gli alleati e il pubblico in generale.
- Le attività di sensibilizzazione (campagne, corsi di formazione, ecc.) dovrebbero concentrarsi sull'aumento delle conoscenze sull'importanza di prendere posizione, sul riconoscimento del movente e sulle misure pratiche da adottare in caso di crimini d'odio. Il "coraggio civile" dovrebbe essere una parte importante delle campagne di sensibilizzazione, per incoraggiare le persone a prendere posizione e a sostenere le vittime nonché a denunciare i casi di crimini d'odio.
- I crimini d'odio e l'estensione a tutta l'Europa del loro verificarsi dovrebbero essere resi visibili alle autorità preposte all'applicazione della legge, ai giudici e ai pubblici ministeri, agli psicologi, agli assistenti sociali, agli insegnanti e ai pedagogisti, ecc.  
La sensibilizzazione dovrebbe iniziare fin da piccoli per sfidare i pregiudizi e riflettere sulle strutture di potere esistenti. Pertanto, dovrebbe far parte di qualsiasi programma scolastico, ad ogni livello di istruzione. I programmi scolastici dovrebbero prestare particolare attenzione ai crimini motivati da pregiudizi e ai loro effetti sociali di vasta portata, considerando anche la piramide dell'odio.



## SITUAZIONE IN CROAZIA

## Croazia

Lo sviluppo dei concetti giuridici di crimine d'odio e di diritti delle vittime in Croazia è stato influenzato in modo significativo dall'armonizzazione della legislazione croata con l'acquis comunitario accolto nel processo di adesione all'Unione europea, nonché indirettamente dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Šečić contro Croazia* del 2007.<sup>9</sup>

Il crimine d'odio è stato introdotto nel quadro giuridico croato con gli emendamenti del 2006<sup>10</sup> al Codice penale, ma all'epoca non erano stati specificati gli elementi sostanziali del crimine d'odio. Con l'entrata in vigore del nuovo Codice penale nel 2013,<sup>11</sup> è stata recepita nella legislazione croata la Decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. Ciò ha portato all'attuale regolamentazione del crimine d'odio come reato commesso a causa della 'razza', del colore della pelle, della religione, dell'origine nazionale o etnica, della lingua, della disabilità, del sesso, dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere di una persona. A meno che il Codice Penale non preveda esplicitamente una pena più severa, tale condotta deve essere considerata una circostanza aggravante.<sup>12</sup>

Uno sviluppo particolarmente significativo in termini di lotta ai crimini d'odio è stata l'adozione, nel 2011<sup>13</sup>, del Protocollo di procedura nei casi di crimini d'odio con l'obiettivo di garantire un funzionamento efficiente degli organi competenti che partecipano alla rilevazione, al procedimento e al monitoraggio del perseguimento dei crimini d'odio. Il Protocollo regola la registrazione dei crimini d'odio da parte delle autorità competenti (polizia, procuratori e giudici). Nel 2021 è stato adottato un nuovo Protocollo per la procedura nei casi di crimini d'odio<sup>14</sup> per definire linee guida più chiare sulla procedura da seguire. Il nuovo Protocollo ha ampliato gli indicatori di pregiudizio che la polizia deve esaminare durante le indagini e ha delineato gli obblighi delle autorità competenti in modo più mirato, con l'obiettivo di migliorare i dati statistici sui crimini d'odio.

L'Ufficio governativo croato per i diritti umani e i diritti delle minoranze nazionali<sup>15</sup> è l'organismo centrale che raccoglie, consolida e pubblica i dati sui crimini d'odio in Croazia. Inoltre, coordina il lavoro del Gruppo di lavoro per il monitoraggio dei crimini d'odio, composto da rappresentanti delle istituzioni statali, del mondo accademico e della società civile, a cui è affidato il compito di raccogliere e consolidare i dati provenienti dalla polizia, dall'ufficio del procuratore generale e dai tribunali penali e per reati minori riguardanti i reati motivati dall'odio. Le responsabilità del gruppo di lavoro comprendono l'analisi dei dati sui crimini d'odio e il coordinamento della cooperazione interistituzionale in materia di prevenzione dei crimini d'odio.

9 - Corte europea dei diritti dell'uomo, *Šečić c. Croazia*, no. 40116/02, 31 maggio 2007, disponibile su: <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocImages/arhiva/728SEICIC.pdf>. Nel caso *Šečić c. Croazia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto la Repubblica di Croazia responsabile di non aver condotto indagini efficaci e di non aver completato un'inchiesta su un crimine motivato dal fattore etnico a causa dell'origine rom del denunciante. A ciò hanno fatto seguito una serie di cambiamenti nel quadro giuridico nazionale per la soppressione della discriminazione e dei crimini d'odio.

10 - Modifiche al Codice penale, OG 71/2006, disponibile all'indirizzo: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006\\_06\\_71\\_1706.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2006_06_71_1706.html).

11 - Codice penale, OG 125/2011, disponibile all'indirizzo: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_11\\_125\\_2498.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_125_2498.html).

12 - Ibidem, articolo 87(20).

13 - Governo della Repubblica di Croazia, Protocollo per la procedura nei casi di crimini d'odio dal 2011, disponibile all'indirizzo: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/PROTOCOL%20FOR%20PROCEDURE%20IN%20CASES%20OF%20HATE%20CRIME.pdf>.

14 - Governo della Repubblica di Croazia, Protocollo per la procedura nei casi di crimini d'odio a partire dal 2021, OG 43/2021, disponibile all'indirizzo: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021\\_04\\_43\\_841.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_04_43_841.html).

15 - Ufficio governativo croato per i diritti umani e i diritti delle minoranze nazionali, Combating hate crime, disponibile all'indirizzo: <https://judskaprava.gov.hr/suzbijanje-zlocina-iz-mrznje/602>.



Solo nel 2008 il Codice di procedura penale croato<sup>16</sup> ha introdotto esplicitamente il concetto di vittima come partecipante al procedimento penale, nonché l'obbligo per tutti gli organi che entrano in contatto con la vittima nel corso del procedimento di trattarla con particolare cura e attenzione. Lo status delle vittime nella legislazione croata è stato ulteriormente migliorato con gli emendamenti del 2013<sup>17</sup> e del 2017<sup>18</sup> al Codice di procedura penale, che hanno introdotto ulteriori diritti. Il quadro legislativo croato in materia di protezione delle vittime è ben consolidato e garantisce con l'applicazione della Direttiva 2012/29/UE che stabilisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Quando si tratta di vittime di crimini d'odio, queste godono non solo dei diritti riservati a tutte le vittime di reati, ma anche di diritti aggiuntivi stabiliti attraverso il processo di valutazione individuale effettuato dalla polizia, dalla Procura di Stato e dal tribunale.

## Principali problematiche emerse

Nonostante i miglioramenti legislativi introdotti nell'ultimo decennio in materia di crimini d'odio e diritti delle vittime, nella pratica emergono problemi significativi che devono essere affrontati per ottenere un'attuazione efficace del soddisfacente quadro legislativo. Le principali carenze sono visibili quando si tratta di riconoscere e perseguire i crimini d'odio, così come per quanto riguarda l'approccio adeguato nella pratica del sostegno delle vittime di crimini d'odio.

Gli organi preposti alle procedure penali e al perseguimento dei reati non riconoscono ancora il movente dell'odio come motivo per condurre un'indagine efficace, come ha segnalato il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel suo parere sull'esecuzione delle sentenze nei casi Šečić c. Croazia e Škorjanec c. Croazia. La polizia, che è l'attore chiave nel perseguire i crimini d'odio, spesso non ne riconosce gli elementi, per cui emergono problemi pratici dovuti a un livello insufficiente di conoscenza del concetto di crimine d'odio e delle questioni che lo circondano, che porta a una qualificazione impropria degli eventi – intesi il più delle volte come reati minori, invece che come delitti con l'aggravante dell'odio come movente o come forma aggravata di reato – e a un loro inadeguato perseguimento.

Un altro problema è la mancanza di dati sistematici e affidabili sui crimini d'odio raccolti in un unico luogo. Gli organismi competenti sono in ritardo nel fornire i dati, oppure i dati forniti sono incompleti e a volte persino inaccurati. Inoltre, i dati ufficiali forniti all'Ufficio governativo per i diritti umani e le minoranze nazionali presentano differenze rispetto a quelli pubblicati dagli organi competenti nelle loro statistiche o nei loro rapporti.

L'assistenza a tutte le vittime di reato in Croazia a livello istituzionale è organizzata attraverso:

- Dipartimenti giudiziari presso i tribunali di contea per le vittime e i testimoni in sette città, coordinati e supervisionati dal Servizio indipendente di supporto alle vittime e ai testimoni del Ministero della Giustizia e dell'Amministrazione;
- Rete di supporto alle vittime e ai testimoni per delitti e reati minori - associazioni che forniscono supporto alle vittime nelle aree delle contee in cui non ci sono dipartimenti giudiziari
- Call Center nazionale per le vittime di delitti e reati minori - linea telefonica gratuita e anonima aperta 24 ore su 24, 7 giorni su 7.

Pur non esistendo un sistema di supporto esclusivamente dedicato alle vittime di crimini d'odio, tuttavia le forme esistenti di supporto istituzionale e non istituzionale per tutte le vittime di reato sono disponibili anche per le vittime di crimini d'odio. I fornitori di supporto specializzato per le vittime di crimini d'odio non sono integrati nel sistema di supporto generale, ma operano in modo indipendente.

<sup>16</sup> - Codice di procedura penale, OG 152/2008, disponibile all'indirizzo: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008\\_12\\_152\\_4149.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_12_152_4149.html)

<sup>17</sup> - Modifiche al Codice di procedura penale, OG 145/2013, disponibile all'indirizzo: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2013\\_12\\_145\\_3090.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2013_12_145_3090.html)

<sup>18</sup> - Modifiche al Codice di procedura penale, OG 70/2017, disponibile all'indirizzo: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_70\\_1661.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_70_1661.html)

La cooperazione tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni statali è sporadica e poco sviluppata quando si tratta di reindirizzamento, supporto e valutazioni individuali per le vittime. Sebbene il sistema di informazione e reindirizzamento sia legalmente regolamentato a partire dai compiti della polizia, i testimoni e le vittime sono ancora poco informati e non sufficientemente supportati nella loro scelta di denunciare i reati. Secondo le ricerche condotte, gli uffici giudiziari e le organizzazioni della società civile che forniscono supporto legale e/o psicosociale alle vittime hanno riferito a malapena qualche esperienza di lavoro con vittime di crimini d'odio. Questo suggerisce ancora una volta un certo livello di ignoranza del concetto stesso di vittima di crimini d'odio e delle sue esigenze specifiche. I fornitori di servizi di consulenza psicosociale e psicologica sono presenti in modo diseguale nel territorio della Croazia. Le aree rurali, le isole e persino alcune contee non dispongono di un sistema di servizi di consulenza psicosociale e psicologica.

Il mancato riconoscimento dei crimini d'odio è un problema presente nella società in generale, anche tra le stesse vittime. Oltre all'insufficiente consapevolezza dei cittadini sul concetto di crimine d'odio, le vittime dei crimini d'odio spesso non denunciano per paura di subire vittimizzazione secondaria e rappresaglie da parte dell'autore del reato, oltre che per la mancanza di fiducia nel fatto che le istituzioni competenti offrano loro un adeguato livello di protezione.

## Raccomandazioni

- Considerando che il riconoscimento dei crimini d'odio è un prerequisito per garantire un adeguato sostegno alle vittime, è necessaria una formazione continua degli agenti di polizia, dei procuratori e dei giudici, nonché delle organizzazioni della società civile, dei dipendenti del servizio pubblico e dei professionisti del settore legale, al fine di migliorare le conoscenze e le competenze dei professionisti che lavorano con le vittime effettive o potenziali dei crimini d'odio e di conseguenza la loro capacità di riconoscere e affrontare correttamente i casi di crimini d'odio.
- Gli organismi competenti dovrebbero tenere un registro omogeneo dei casi di crimini d'odio, in primo luogo stabilendo una metodologia comune per la raccolta e il monitoraggio di questi dati. Il miglioramento del sistema di monitoraggio dei crimini d'odio può avvenire solo attraverso una cooperazione attiva, sistematica e di alta qualità tra gli organismi competenti.
- L'elevato numero di casi di crimini d'odio non riconosciuti e/o non denunciati indica la necessità di lavorare costantemente per informare la società nel suo complesso sul concetto di crimine d'odio e sull'importanza di riconoscerlo quando si verifica. Occorre impegnarsi per aumentare il livello di consapevolezza sociale sui crimini d'odio e sul sostegno disponibile per le vittime. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, attraverso la raccolta sistematica di dati e la loro messa a disposizione di un pubblico più ampio, così come attraverso la conduzione di campagne sui media o sui social network.
- È necessario mappare tutte le organizzazioni disponibili a livello centrale, regionale e locale in grado di fornire assistenza e supporto alle vittime di crimini d'odio e fornire loro attività di formazione sulle specificità della vittimizzazione nell'ambito dei crimini d'odio.





## SITUAZIONE IN ITALIA **Italia**

L'ordinamento giuridico italiano non prevede una disciplina organica relativa ai crimini d'odio. L'unica legge che faccia riferimento a questa particolare tipologia di crimini è la legge Mancino n. 205 del 25 giugno 1993, dal titolo "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa". Tale normativa dunque prende in considerazione solo alcuni fattori di possibile discriminazione, sanzionando penalmente la propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico e la condotta di chi istiga a commettere o commette atti di discriminazione o violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, così come l'organizzazione o la partecipazione a gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza sulla base degli stessi motivi.<sup>19</sup>

Si prevede inoltre una circostanza aggravante per i 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"<sup>20</sup>. Questi delitti sono considerati reati contro l'uguaglianza e la dignità della persona.

La legge si applica anche ai discorsi d'odio, unitamente alle 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 odio razziale o etnico diffuso sul web rimane comunque complesso.

La legge Mancino rappresenta il principale strumento legale di lotta alle discriminazioni, ma lascia prive di protezione le vittime delle discriminazioni basate su identità di genere, orientamento sessuale e disabilità. Tutti i tentativi, messi in atto in Parlamento negli ultimi 10 anni, per estendere l'ambito dei fattori di discriminazione oggetto di tutela sono ad oggi falliti.

La norma più rilevante in merito alla difesa delle **vittime di reato** è il decreto legislativo n. 2122 del 15 dicembre 2015, che ha dato attuazione in Italia alla Direttiva 2012/29/UE del 25 novembre 2012, la quale istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Se l'introduzione del decreto determina una maggiore organicità del sistema di tutela delle vittime nell'ordinamento italiano, l'attuazione della Direttiva non risulta conforme alle richieste europee, alcune delle quali vengono completamente disattese. Intanto, il decreto introduce perlopiù modifiche di tipo procedimentale, trascurando però l'impostazione di fondo della Direttiva, che richiede un'attenzione complessiva verso la vittima e un approccio incentrato sui diritti, l'assistenza e la protezione. La Direttiva pone l'attenzione sulla necessità di una valutazione della vulnerabilità della vittima, tenendo in considerazione le sue caratteristiche personali (come età, genere, identità o espressione di genere, orientamento sessuale, appartenenza etnica, religione, stato di salute, disabilità, status in materia di soggiorno, difficoltà di comunicazione), ma anche il tipo e la natura del reato, come nel caso in cui si tratti di reati basati sull'odio o commessi con la discriminazione quale movente. Nonostante il decreto nomini tale valutazione, di fatto la vanifica non affidando tale incarico ad alcun soggetto, mentre la stessa Direttiva individua espressamente nei servizi di assistenza chi deve assolvere a tale compito.

I servizi di assistenza, deputati a fornire informazioni e supporto in materia di diritti delle vittime, sostegno psicologico e legale, rinviando anche ai servizi specialistici dedicati, hanno un ruolo centrale nel disposto della Direttiva come strumento per attenuare i rischi di vittimizzazione secondaria e ridurre il numero dei reati che non vengono denunciati. La predisposizione di servizi riservati e gratuiti (come sportelli per le vittime presso i tribunali o servizi pubblici di supporto), che possano operare in tutti i momenti del procedimento penale e anche in assenza di denuncia, non è però prevista dalla legge italiana.

In Italia il sistema di reindirizzamento delle vittime si presenta frammentato: con poche strutture di supporto create e/o finanziate a livello pubblico, il sostegno alla vittima risulta fornito soprattutto dalle organizzazioni della società civile attraverso centri di supporto connotati storicamente da spirito volontaristico, la cui diffusione varia molto tra

19 - Art. 604-bis Codice Penale.

20 - Art. 604-ter Codice Penale.



le diverse aree del Paese. Non sono infatti previsti finanziamenti pubblici regolari che garantiscano il funzionamento di questi centri, i quali rischiano così di non riuscire a rispondere in modo professionale e continuativo alle esigenze delle vittime.

Data la mancanza di una leadership istituzionale e di un approccio formale in questo ambito, lo sviluppo dei centri che si occupano di specifiche tipologie di vittime è avvenuto in modo non omogeneo, con organizzazioni del privato sociale che si occupano solo di vittime di specifiche categorie di crimini, lasciando così alcune vittime meno tutelate rispetto ad altre. Ad esempio, le vittime di crimini motivati da odio razziale o da disabilità fanno molta fatica a vedere riconosciuti i loro bisogni specifici e a ricevere supporto strutturato, se non attraverso associazioni del privato sociale che forniscono un'assistenza ancora parziale. Le organizzazioni LGBTQI+ sono ad oggi le più organizzate nell'offrire un supporto completo a una categoria specifica di vittime di crimini d'odio.

Esistono a livello istituzionale due organismi preposti a raccogliere le segnalazioni di atti discriminatori: OSCAD<sup>21</sup> per i comportamenti che hanno rilevanza penale e UNAR<sup>22</sup> per i casi che non costituiscono reato. Tuttavia a livello nazionale non esiste uno standard su come classificare, registrare e seguire i casi e mancano protocolli uniformi e condivisi circa le procedure e le modalità con cui le forze dell'ordine trattano le denunce di crimini d'odio. Risulta assente anche una raccolta sistematica di dati, con definizioni univoche e condivise. La frammentarietà dei dati, che vengono rilevati con diverse metodologie e classificati in vario modo, unitamente all'esteso fenomeno di under-reporting che caratterizza la situazione italiana, determina delle grandi carenze nel monitoraggio, che rendono difficile anche dare risposte adeguate a questi fenomeni.

La coerenza e il coordinamento delle attività dei diversi servizi coinvolti nella tutela delle vittime sono fondamentali per creare una effettiva rete di supporto, ma spesso tale collegamento è assente e le organizzazioni della società civile, portatrici di una grande esperienza nell'assistenza alle vittime in generale o relativamente a specifici crimini, non vedono riconosciuto dalle istituzioni pubbliche il loro ruolo nel percorso di accompagnamento delle vittime.

Inoltre, poiché allo stato attuale non esiste un'istituzione a livello centrale che si occupi dell'assistenza alle vittime dei reati o coordini i centri esistenti, anche dove i servizi sono numerosi e attivi non sempre sono a conoscenza della reciproca esistenza o delle attività svolte a livello territoriale. Si crea quindi un sistema poco efficiente in cui i servizi agiscono in maniera non coordinata, con progetti che si sovrappongono in alcune aree o mancano completamente in altre.

Un tentativo di miglioramento in questo ambito è stato fatto con l'istituzione nel 2018 del Tavolo di coordinamento Interistituzionale per i servizi di assistenza alle vittime di reato, cui partecipano il Ministero della giustizia, il Consiglio Nazionale Forense, la Conferenza Stato Regioni, il Ministero dell'interno, la Rete Dafne e l'Università Roma Tre.<sup>23</sup>

Il lavoro di rete, oltre a fornire un'assistenza ampia e completa, permette di evitare che i servizi sul territorio siano dispersivi e disomogenei, facilita lo scambio di buone prassi, 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 i piccoli centri, affinché anche le vittime dei luoghi più isolati possano usufruire dei servizi.

La Direttiva Vittime infine richiede agli Stati Membri di provvedere alla formazione degli operatori che entrano in contatto con le vittime e di coloro che forniscono servizi di assistenza, affinché siano sensibilizzati sulle esigenze delle vittime e posti in condizione di trattarle in modo appropriato. Questa formazione specialistica non è però prevista dalla normativa italiana e in particolare gli operatori dei servizi generalisti non hanno competenze specifiche rispetto ai crimini d'odio.

21- L'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori è un organismo interforze della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, fondato nel 2010 e inserito all'interno del Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale.

22- L'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali è un ufficio del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Creato nel 2003 come organismo nazionale per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone, senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica.

23- [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_29.page#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_29.page#)



## Principali problematiche emerse

### Scarso riconoscimento dei crimini d'odio a livello normativo e parziale tutela predisposta per le vittime di tali crimini

- La frammentarietà e gli scarsi finanziamenti del sistema di supporto e reindirizzamento delle vittime determinano uno sviluppo non omogeneo dei servizi di assistenza rispetto sia alle categorie di vittime seguite, sia alla diffusione sulle diverse aree del territorio nazionale.
- L'assenza di risorse stabilmente dedicate e adeguate al sistema di supporto delle vittime ne mette in crisi la sostenibilità e rischia di trasformare un servizio garantito da professionisti retribuiti in un servizio basato esclusivamente sul volontariato.
- I soggetti preposti a ricevere la denuncia di un crimine d'odio, gli operatori legali e gli altri operatori dei servizi necessari alla tutela delle vittime non ricevono una formazione adeguata che permetta loro di riconoscere questi crimini e affrontarli come tali, oltre che essere preparati all'ascolto e al supporto di queste specifiche tipologie di vittime.

### Manca di un sistema strutturato di reindirizzamento delle vittime

- Non vi sono a livello nazionale procedure armonizzate, tra le diverse istituzioni e gli attori della società civile coinvolti nel sostegno alle vittime di crimini d'odio, per il trattamento di tali casi e per il supporto alle vittime. Anche tra le organizzazioni della società civile che sostengono le vittime di reati in generale e di crimini d'odio in particolare, vi è una mancanza di coordinamento e, in alcuni casi, di conoscenza dei servizi offerti da altre organizzazioni simili.
- È assente o discontinuo il collegamento tra le istituzioni, come la magistratura e le forze dell'ordine, e i centri di supporto alle vittime per agevolare il percorso di accompagnamento e reindirizzamento.

### Under-reporting e mancanza di consapevolezza dei diritti

- Manca una raccolta sistematica e coordinata di dati, con definizioni univoche e condivise.
- Si stima un elevato numero di casi di crimini d'odio non riportati (under-reporting)
- Manca a livello sociale la consapevolezza dell'esistenza e delle caratteristiche di questi reati, della loro gravità e dei danni che infliggono a chi ne è vittima. Le vittime non conoscono i propri diritti, né i servizi e i meccanismi legali posti a loro tutela.
- Alcune vittime di crimini d'odio non denunciano le loro esperienze poiché temono fortemente di non essere credute o di subire ulteriori discriminazioni da parte della polizia e dei servizi ai quali si rivolgono (vittimizzazione secondaria).



## Raccomandazioni

- Sono necessari l'ampliamento e la sistematizzazione della normativa relativa ai crimini basati su odio etnico, razziale o religioso e relativa alla tutela delle vittime. Occorre inoltre prevedere per legge l'estensione della sanzione e degli interventi di contrasto alle discriminazioni basate su identità di genere, orientamento sessuale e disabilità.
- È necessario armonizzare le procedure di assistenza alle vittime di reati e i meccanismi di reindirizzamento tra le istituzioni e le OSC, attraverso la condivisione di comuni standard di qualità nel supporto alle vittime di crimini d'odio.
- Serve stabilire linee guida chiare su come le forze dell'ordine devono gestire i casi di crimini d'odio, a partire da una corretta registrazione delle denunce.
- Si richiede la creazione di un organismo nazionale per la protezione delle vittime di reato, con il chiaro mandato di facilitare il coordinamento delle componenti di assistenza alle vittime della magistratura e delle forze dell'ordine con i servizi di assistenza alle vittime gestiti dalle OSC, che ponga particolare attenzione alla creazione di un meccanismo di riferimento efficace, alla definizione di standard di qualità e di un sistema di accreditamento nazionale per i servizi di assistenza alle vittime di reato.
- È necessario consolidare le relazioni tra le OSC, le forze dell'ordine, le istituzioni e i servizi pubblici coinvolti nel sostegno alle vittime di reato con l'obiettivo di promuovere la collaborazione e migliorare la qualità dei servizi per le vittime, attraverso l'adozione di un approccio centrato sulla vittima e la condivisione di concetti e definizioni per armonizzare le metodologie di raccolta dei dati.
- È essenziale creare un sistema di finanziamento istituzionale per i servizi di assistenza alle vittime, con fondi pubblici adeguati e continui, per garantire che gli utenti dei servizi di assistenza alle vittime ricevano un sostegno completo, professionale e stabile, sotto forma di servizi di assistenza economica, psicosociale, legale, di interpretariato e traduzione.
- È necessario migliorare le competenze in materia di crimini d'odio del personale di servizi di assistenza alle vittime, prevedendo una formazione continua rivolta a tutti i soggetti che entrano a contatto con le vittime, i quali devono avere un'elevata consapevolezza degli indicatori di pregiudizio e delle esigenze delle vittime per garantire la qualità del servizio.
- Sia le istituzioni preposte sia le organizzazioni della società civile impegnate nel sostegno alle vittime di crimini d'odio dovrebbero promuovere campagne di informazione e sensibilizzazione su tali crimini rivolte al pubblico e ai gruppi vulnerabili, evidenziando le misure esistenti per contrastarli, gli strumenti disponibili per sostenere le vittime e per reagire come comunità e come singoli individui ai fenomeni di odio.





Finanziato dal programma  
Giustizia dell'Unione Europea (2014-2020)

Il contenuto di questa pubblicazione 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.

