

# Approcci centrati sulla vittima e intersezionali nella risposta ai crimini d'odio

Un raccolta di buone pratiche



CounterHate

Improving the assistance of victims of hate crimes  
through a victim-centered and intersectional approach



# Approcci centrati sulla vittima e intersezionali nella risposta ai crimini d'odio

Un raccolta di buone pratiche

CounterHate

Improving the assistance of victims of hate crimes  
through a victim-centered and intersectional approach

**TITOLO:** Approcci centrati sulla vittima e intersezionali nella risposta ai crimini d'odio. Una raccolta di buone pratiche

**AUTORI:** Róbert Buzsáki, Tamás Dombos, Eszter Polgári, Alexandra Sipos

**RICERCA:** Monika Antanaityte, Núria Borràs, Maja Ladić, Vasileios Margaritis, Jordi Mas Grau, Theodora Morou

**IDEA PROGETTUALE:** Ariana Alexandropoulou

**TRADUZIONE ITALIANA:** Nuria Borràs, Giacomo Viggiani

**REVISIONE:** Giacomo Viggiani

**EDITORE:** Società Hátter

**DATA:** Gennaio 2024

**ISBN:**

978-615-5707-38-4 (electronic version)

978-615-5707-37-7 (print version)



Co-funded by  
the European Union

I pareri e le opinioni espressi sono esclusivamente quelli dell'autore/i e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione Europea o del Direttorato generale Giustizia e Consumatori. Né l'Unione Europea né il Direttorato possono essere ritenuti responsabili per essi.



# Sommario

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SOMMARIO</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>PREFAZIONE</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>SINTESI</b> .....   | <b>10</b> |
| <b>CENTRATURA SULLA VITTIMA NELLA RISPOSTA AI CRIMINI D'ODIO</b> ..... | <b>12</b> |
| ULTERIORI RISORSE .....  | <b>16</b> |
| <b>INTERSEZIONALITÀ NELLA RISPOSTA AI CRIMINI D'ODIO</b> .....         | <b>17</b> |
| ULTERIORI RISORSE .....  | <b>21</b> |
| <b>COSA RENDE UNA PRATICA BUONA?</b> .....                             | <b>23</b> |
| ULTERIORI RISORSE .....  | <b>25</b> |
| <b>SUPPORTO ALLE VITTIME</b> .....                                     | <b>26</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA .....   | <b>26</b> |
| CONDURRE BUONE PRATICHE .....  | <b>29</b> |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE .....  | <b>31</b> |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI .....                                   | <b>32</b> |
| ULTERIORI RISORSE .....  | <b>33</b> |
| <b>SEGNALAZIONE</b> .....  | <b>34</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA .....   | <b>34</b> |
| CONDURRE BUONE PRATICHE .....  | <b>37</b> |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE .....  | <b>39</b> |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI .....                                   | <b>39</b> |
| ULTERIORI RISORSE .....  | <b>40</b> |
| <b>PROTOCOLLO DI INDAGINE E PROCEDIMENTO PENALE</b> .....              | <b>41</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA .....   | <b>41</b> |
| PROMUOVERE LE BUONE PRATICHE .....                                     | <b>42</b> |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE .....  | <b>45</b> |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI .....                                   | <b>46</b> |
| ULTERIORI RISORSE .....  | <b>46</b> |

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| <b>FORMAZIONE DEI PROFESSIONISTI</b>  | <b>47</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA              | 47        |
| PROMUOVERE LE BUONE PRATICHE          | 49        |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE               | 50        |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI        | 51        |
| ULTERIORI RISORSE                     | 51        |
| <b>SPECIALIZZAZIONE PROFESSIONALE</b> | <b>53</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA              | 53        |
| PROMUOVERE BUONE PRATICHE             | 54        |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE               | 56        |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI        | 57        |
| ULTERIORI RISORSE                     | 57        |
| <b>COOPERAZIONE INTERSETTORIALE</b>   | <b>58</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA              | 58        |
| MIGLIORI BUONE PRATICHE               | 60        |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE               | 62        |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI        | 64        |
| ULTERIORI RISORSE                     | 64        |
| <b>RISPOSTA DELLA COMUNITÀ</b>        | <b>65</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA              | 65        |
| MIGLIORI BUONE PRATICHE               | 66        |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE               | 66        |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI        | 67        |
| ULTERIORI RISORSE                     | 67        |
| <b>SENSIBILIZZAZIONE</b>              | <b>68</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA              | 68        |
| MIGLIORI BUONE PRATICHE               | 69        |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI        | 72        |
| ULTERIORI RISORSE                     | 72        |
| <b>DOCUMENTAZIONE</b>                 | <b>73</b> |
| DESCRIZIONE DEL PROBLEMA              | 73        |
| MIGLIORI BUONE PRATICHE               | 75        |
| BUONE PRATICHE ANALOGHE               | 76        |
| SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI        | 77        |
| ULTERIORI RISORSE                     | 77        |

# Prefazione

Al di là degli individui e dei gruppi direttamente colpiti dai crimini e dai discorsi d'odio, questo tipo di discriminazione induce alla paura ed erode il tessuto delle nostre società, minando la protezione dei diritti umani e la coesione sociale che tanto apprezziamo.

Mentre ci opponiamo a questi atti odiosi, la nostra determinazione si rispecchia nel quadro legislativo e politico dell'Unione europea. Tra queste, la Decisione Quadro del 2008, che prevede la criminalizzazione dell'istigazione pubblica alla violenza e all'odio per vari motivi, e la Direttiva sui Diritti delle Vittime del 2012, che garantisce che le vittime ricevano il sostegno e la protezione adeguati di cui hanno bisogno, stabilendo norme minime sui diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reato.

Nonostante questi significativi passi avanti, persiste una lacuna nell'applicazione pratica di queste politiche, in particolare nell'affrontare la natura intersezionale dei crimini d'odio e le esigenze delle vittime. Alla luce di ciò, la Strategia dell'UE sui Diritti delle Vittime (2020 - 2025) mira a potenziare le vittime e a garantire che possano far valere i propri diritti indipendentemente dalla loro ubicazione all'interno dell'UE.

Per contribuire ulteriormente a rendere la nostra Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ben funzionante, abbiamo anche proposto di rivedere la Direttiva sui Diritti delle Vittime. Il nostro obiettivo è ottenere un riconoscimento efficiente delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in materia penale, aumentare la sicurezza attraverso una migliore segnalazione dei reati e stabilire una giustizia incentrata sulle vittime, garantendo il riconoscimento e il rispetto dei diritti delle vittime.

La piaga dell'odio online è un problema particolarmente diffuso. Per questo motivo, nella nostra recente comunicazione "Non c'è posto per l'odio",

abbiamo invitato tutti gli europei a opporsi all'odio, sia negli spazi fisici che online, e a parlare a favore della tolleranza e del rispetto. Inoltre, la Legge sui Servizi Digitali obbliga le società di social media a monitorare attivamente le loro piattaforme e a rimuovere rapidamente i discorsi di odio illegali, affrontando la minaccia sempre più intensa della violenza online. A partire dal febbraio 2024, le norme del Digital Services Act entreranno pienamente in vigore e si applicheranno a tutte le piattaforme.

Tuttavia, rimane una cruda realtà: la nostra visione di un'Unione dell'uguaglianza radicata nell'inclusione e nel rispetto è messa in discussione dalla presenza irriducibile dell'odio e dei suoi effetti. È una realtà che richiede non solo politiche e strategie, ma anche azioni collettive, coraggio e una ricerca incessante della giustizia.

Il progetto COUNTER-HATE, condotto dall'Università di Girona e finanziato dal Programma Giustizia dell'Unione Europea, è in prima linea in questo percorso. Questo manuale non è solo una guida, ma un potente strumento nel nostro arsenale contro l'odio, fornendo un modello essenziale per l'azione.

In qualità di Commissaria europea per l'Uguaglianza, sono preoccupata per il fatto che le vittime di crimini d'odio abbiano dovuto subire ciò che hanno subito, ma sono grata al loro coraggio e alla loro resistenza nel parlare e sfidare i loro aggressori. Le loro storie ci ricordano costantemente l'urgenza della nostra missione. Questo manuale è un appello a ogni professionista, legislatore e cittadino della nostra Unione. Dobbiamo essere uniti nei nostri sforzi per attuare queste pratiche, per costruire ponti di comprensione e per forgiare un futuro in cui l'odio non trovi rifugio.



Helena Dalli  
*Commissaria europea per l'Uguaglianza*



# Sintesi

I crimini d'odio contro vari gruppi sociali rappresentano un grave problema sociale nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea. Sebbene sia l'UE che gli Stati membri abbiano prestato crescente attenzione a questo problema negli ultimi anni, questi sforzi spesso non riescono a prendere in considerazione la natura intersezionale dei crimini d'odio e non prestano sufficiente attenzione alle preoccupazioni delle vittime. Il progetto *Contrasto all'odio: migliorare l'assistenza alle vittime di crimini d'odio attraverso un approccio intersezionale e centrato sulla vittima*, finanziato dal Programma Giustizia dell'Unione Europea, mira ad affrontare questo problema. Basandosi sulla ricerca condotta nell'ambito del progetto, l'attuale manuale si propone di aiutare i professionisti evidenziando le buone pratiche nella risposta ai crimini d'odio nei sei paesi coperti dal progetto (Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Slovenia e Spagna). Sebbene il manuale non sia il primo compendio di buone pratiche in questo campo, la sua unicità risiede nel suo focus sull'intersezionalità e sulla centralità della vittima.

Il manuale si apre con due capitoli che forniscono approfondimenti sui temi della centralità della vittima e dell'intersezionalità, descrivendo le sfide che pongono e i principi di base che ne derivano. Segue la descrizione della nostra metodologia: come abbiamo identificato e validato le buone pratiche che abbiamo incluso nel nostro manuale. Abbiamo diviso la nostra descrizione delle buone pratiche in nove capitoli, ciascuno incentrato su un tipo di attività o intervento, ovvero supporto alle vittime, denuncia, protocollo investigativo e giudiziario, formazione dei professionisti, specializzazione professionale, cooperazione intersettoriale, risposta della comunità, sensibilizzazione e documentazione. Abbiamo deciso di non

concentrarci sulla legislazione in sé, principalmente perché il manuale è rivolto ai professionisti che operano all'interno di determinati quadri legislativi, ma anche perché nella maggior parte dei paesi coinvolti nel progetto i problemi principali non riguardano la legislazione stessa, ma la sua applicazione.

Ogni capitolo segue una struttura simile che inizia con una descrizione del problema che evidenzia le questioni che l'intervento mira ad affrontare. I capitoli poi procedono fornendo un'analisi dettagliata di una buona pratica riscontrata in uno dei paesi coinvolti nel progetto, nonché una descrizione più breve di buone pratiche simili provenienti da altri paesi. Ogni capitolo si chiude con un elenco di suggerimenti, raccomandazioni e risorse utili che aiutano i professionisti a mettere in atto buone pratiche simili.

# Centratura sulla vittima nella risposta ai crimini d'odio

Storicamente, i diritti, le esperienze e il benessere delle **vittime non erano al centro delle considerazioni di diritto penale**. Il diritto penale mirava a codificare ciò che è considerato moralmente sbagliato dallo Stato (che agisce per conto dell'intera comunità) e a sanzionare coloro che commettono atti moralmente riprovevoli. Il diritto penale è quindi molto più incentrato sul desiderio dello Stato e della comunità di esprimere la propria condanna di atti illeciti e di punire i colpevoli piuttosto che di rendere giustizia alla vittima e di risarcirla.<sup>1</sup> Se giocavano un ruolo nella procedura, **le vittime erano relegate al ruolo di testimoni**, aiutando le indagini e il procedimento penale e fornendo informazioni atte ad identificare l'autore e la prova del reato.<sup>2</sup> La procedura penale era molto più orientata a **tutelare i diritti degli imputati** e a prevenire condanne ingiuste anziché garantire che il procedimento non avesse un impatto negativo sulla vittima o che la vittima potesse far sentire la propria voce.

Negli ultimi decenni, le preoccupazioni delle vittime sono state sempre più al centro delle riforme del diritto penale. Ciò nasce dal riconoscimento che il danno inflitto alle vittime durante il procedimento penale potrebbe eccedere il danno causato dal reato stesso (il primo è indicato come **vittimizzazione secondaria**). Il timore di una vittimizzazione secondaria potrebbe impedire alle vittime di denunciare i crimini subito o comportare una mancanza di cooperazione da parte della vittima nel caso in cui

---

<sup>1</sup> Zedner, L. (1994). Reparation and retribution: Are they reconcilable? *Modern Law Review*, 57(2), 228–250. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1994.tb01934.x>

<sup>2</sup> Wechsler, R. J. (2022). Victims as Instruments. *Washington Law Review*, 97(2), 507–580.

il procedimento penale sia già avviato.<sup>3</sup> Prendersi cura del benessere delle vittime non è quindi solo la cosa giusta da fare, ma è anche necessario per l'efficacia delle procedure penali.

Diverse misure e strumenti nazionali e internazionali, come la Direttiva sui diritti delle vittime dell'Unione Europea<sup>4</sup>, mirano a introdurre o rafforzare la centralità della vittima sottolineando che **i diritti delle vittime devono essere riconosciuti e rispettati durante l'intero procedimento penale**. Anche la Commissione Europea ha confermato che la richiesta di una giustizia centrata sulla vittima è aumentata negli ultimi anni, da qui la sua proposta<sup>5</sup> per la modifica della Direttiva sui diritti delle vittime che evidenzia la necessità di un ambiente favorevole in cui le vittime siano riconosciute e possano far valere i propri diritti.

Rispetto alle vittime di altri crimini, **le vittime di crimini d'odio si trovano in una situazione speciale** che è o può essere diverso da quello delle vittime di crimini "ordinari". Le vittime dei crimini d'odio vengono prese di mira per quello che sono o per chi pensano che siano; in parole povere, vengono attaccati a causa di una caratteristica o di un aspetto della loro identità. Si distinguono per una caratteristica immutabile, *cioè* per qualcosa su cui non hanno alcun controllo; quindi giustamente trovano difficile elaborare l'episodio motivato dall'odio e le sue conseguenze. Va inoltre tenuto presente che i crimini d'odio hanno un impatto più ampio sull'intero gruppo a cui appartiene la vittima: i membri della comunità avvertono l'umiliazione e il dolore della vittima e possono essere tutti ugualmente minacciati. L'importanza dell'assistenza fornita alle vittime di crimini d'odio è giustificata dal fatto che l'attacco contro i singoli individui può

---

3 Erentzen, C., & Schuller, R. (2020). Exploring the dark figure of hate: Experiences with police bias and the under-reporting of hate crime. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 62(2), 64-97. <https://doi.org/10.3138/cjccj.2019-0035>

4 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (2012). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1421925131614&uri=CELEX:32012L0029>

5 Proposal for a Directive amending Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (2023). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0424>

essere considerato un attacco contro un'intera comunità.<sup>6</sup> Per garantire un sostegno adeguato e su misura per le esigenze delle vittime di crimini ispirati dall'odio, un approccio centrato sulla vittima dovrebbe essere applicato durante tutto il procedimento penale e durante l'intero processo di assistenza alle vittime di crimini ispirati dall'odio.

L'approccio centrato sulla vittima mette i diritti, la dignità, le esperienze delle vittime, nonché il loro benessere e la loro sicurezza in prima linea in tutte le azioni intraprese in risposta ai crimini d'odio. Questa modalità sistematica di sostegno garantisce la partecipazione delle vittime al procedimento condotto in relazione al crimine subito e allo stesso tempo aiuta a garantire che i bisogni delle vittime siano debitamente rispettati durante questo periodo critico. Sulla base delle linee guida e degli strumenti giuridici disponibili, come la Direttiva sui diritti delle vittime, per un approccio centrato sulla vittima devono essere garantiti i seguenti diritti:

1. **DIRITTO AD ESSERE TRATTATO CON RISPETTO.** Ciò richiede che le vittime di qualsiasi reato siano riconosciute come tali e siano trattate in modo rispettoso, sensibile e professionale senza discriminazioni di alcun tipo basate su qualsiasi motivo, inclusi razza, colore della pelle, etnia, origine nazionale o sociale, classe, casta, religione, convinzioni personali, opinioni politiche, sesso, lingua, orientamento sessuale, identità di genere, età, disabilità, residenza, proprietà, nascita o salute.
2. **DIRITTO AD ESSERE TUTELATO.** Tutte le persone colpite devono essere protette da ulteriori vittimizazioni o da qualsiasi forma di intimidazione. Si applica non solo alle vittime, ma ai testimoni, ai familiari e a ogni partecipante alla procedura. Protezione significa misure di salvaguardia fisica, psicologica ed emotiva. Va inoltre tenuto presente che non sono solo le azioni degli autori del reato, ma anche quelle delle autorità a comportare il rischio di danni e da cui quindi le vittime devono essere protette.
3. **DIRITTO ALLA PRIVACY E ALLA RISERVATEZZA.** Il modo migliore per incoraggiare le vittime a rivolgersi a diversi servizi di supporto è garantire la privacy e la riservatezza; anche mantenere riservate le informazioni che

---

6 Normantaité, K. (2018). Victims of hate crimes. In E. Leonaité (Ed.), *Communicating with Victims of Crime, A Handbook for Officers* (pp. 52–53). Human Rights Monitoring Institute. <https://hrmi.lt/wp-content/uploads/2018/01/Handbook-for-Officers-HRMI.pdf>

potrebbero identificarli è importante per evitare ulteriori danni. Tale diritto alla privacy, tuttavia, potrebbe entrare in conflitto con il diritto dell'imputato all'informazione necessaria per una difesa efficace.

4. **DIRITTO DI OTTENERE INFORMAZIONI.** Ciò include ricevere informazioni adeguate sui loro diritti al primo punto di contatto, comprese informazioni di base sui servizi di supporto disponibili, sulle procedure, sulla protezione, sull'assistenza legale e sull'eventuale risarcimento, nonché ricevere informazioni sul processo in corso in un secondo momento.

5. **DIRITTO ALLA GIUSTIZIA E ALLA RESPONSABILITÀ.** Le vittime hanno il diritto di accedere e cercare giustizia e responsabilità in ogni modo possibile attraverso le procedure disponibili.

6. **DIRITTO AL RIMEDIO.** Le vittime hanno il diritto di richiedere tutti i rimedi disponibili se ritengono che il danno subito non sia stato adeguatamente riparato o risarcito.

7. **DIRITTO DI ESSERE ASCOLTATE.** Le vittime hanno il diritto di essere ascoltate e di fornire prove durante le procedure. Ciò include anche dichiarazioni scritte.

8. **DIRITTO DI LAMENTARSI.** Nel caso in cui i diritti delle vittime non siano stati rispettati, queste hanno il diritto di contestare qualsiasi decisione che ritengano insufficiente.

9. **DIRITTO DI DECIDERE QUANTO ESSERE COINVOLTE.** Sebbene ciò possa contraddire le esigenze del procedimento penale, le autorità e i fornitori di servizi dovrebbero tenere conto il più possibile dei desideri delle vittime nello svolgimento del procedimento o nell'offerta di sostegno.

10. **DIRITTO A RICEVERE ASSISTENZA E SOSTEGNO.** Garantire i diritti di cui sopra potrebbe non essere sufficiente affinché le vittime possano esercitarli; potrebbero aver bisogno di assistenza legale e pratica per affrontare il procedimento penale e ricevere altre forme di assistenza come sostegno finanziario o psicologico. La fornitura di questi servizi è principalmente responsabilità degli Stati e sono offerti da enti pubblici, ma le organizzazioni della società civile (OSC) potrebbero essere in una posizione migliore per offrirli su misura per le esigenze specifiche di determinati gruppi di vittime, come le vittime di crimini d'odio o le vittime appartenenti a determinati gruppi sociali. I servizi di supporto dovrebbero essere accessibili, disponibili ed efficaci.

L'effettiva realizzazione di questi diritti richiede che tutti i professionisti coinvolti nel procedimento penale o in contatto con le vittime siano consapevoli di questi diritti e adottino misure attive per garantirli.

## Ulteriori risorse

- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2020). *Hate Crime Victims in the Criminal Justice System. A Practical Guide*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/odihr/447028>

# Intersezionalità nella risposta ai crimini d'odio

Il concetto di intersezionalità ha guadagnato terreno negli ultimi anni nel mondo accademico, nella società civile e sempre più anche nel diritto e nelle politiche pubbliche. Il termine stesso è stato introdotto dalla giurista americana Kimberlé Crenshaw alla fine degli anni '80<sup>7</sup> dimostrando che la legge spesso delude le donne nere – che appartengono a due gruppi svantaggiati, cioè sono nere e donne allo stesso tempo –, le loro preoccupazioni specifiche sfuggono alle crepe della legge, della politica pubblica e dell'attivismo della società civile, che tendono a concentrarsi solo su un aspetto della disuguaglianza come la razza o il genere.

In parole povere, l'intersezionalità significa che vari assi di disuguaglianza – come genere, razza, etnia, religione, classe, orientamento sessuale, identità di genere, età, disabilità o status di immigrato – non operano indipendentemente l'uno dall'altro, ma creano **sistemi sovrapposti e interdipendenti di discriminazione o svantaggio**. Ciò è particolarmente evidente nel caso di persone che appartengono a più di un gruppo svantaggiato contemporaneamente, come le donne musulmane, i poveri che vivono con disabilità o le persone gay e lesbiche che vivono in piccoli insediamenti con minore accesso alle infrastrutture, ma l'intersezionalità è una questione concetto molto più ampio che richiama l'attenzione sul fatto che nessun gruppo sociale è omogeneo: all'interno di qualsiasi gruppo sociale

---

7 Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), Article 8 (139–167). <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>  
Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>

– come le donne, i rom o le persone LGBTIQ – esistono **membri più e meno privilegiati che potrebbero avere bisogni e interessi diversi**. Gli assi di disuguaglianza che si intersecano fanno sì che ognuno abbia le proprie esperienze uniche di discriminazione e oppressione.

Sebbene questa osservazione possa sembrare ovvia, vale la pena notare quanto il diritto, la politica e la società civile siano costruiti su una logica mono-categoriale che **si concentra su un asse di disuguaglianza trascurando tutti gli altri**. I gruppi della società civile spesso offrono servizi e rappresentano gli interessi di un gruppo sociale come le donne, le minoranze etniche, le persone con disabilità o le persone LGBTIQ, ma a quale organizzazione dovrebbe rivolgersi una vittima di un crimine d'odio se fosse sottoposta a discriminazione o violenza per essere sia donna che appartenente ad una minoranza etnica? Potrebbero rivolgersi a un'organizzazione specializzata in etnia, ma in questo caso l'aspetto di genere dell'incidente potrebbe essere messo da parte o viceversa; quindi, i bisogni complessi e individuali della vittima non saranno soddisfatti. Molti paesi offrono protezione dalla discriminazione o dalla violenza sulla base di motivi diversi in leggi diverse o in base a disposizioni diverse all'interno della stessa legge, il che costringe le agenzie di giustizia penale a concentrarsi solo su un aspetto dell'attacco. Anche se non prescritto dalla legge, avvocati e pubblici ministeri potrebbero concentrarsi solo su un aspetto di un incidente se offre maggiori possibilità di condanna.

L'intersezionalità pone tre sfide piuttosto distinte nella risposta ai crimini d'odio. In primo luogo, potrebbe trattarsi di un crimine d'odio **compiuto con più di una motivazione pregiudiziale** presenti allo stesso tempo, ad esempio quando un gay rom viene attaccato per motivi sia razzisti che omofobici o quando una donna musulmana che indossa un hijab viene attaccata per motivi sia islamofobici che sessisti. Un approccio intersezionale richiederebbe che il sistema di giustizia penale prenda in considerazione tutti i diversi pregiudizi presenti: che il crimine sia registrato sia come crimine razzista e omofobico sia come crimine islamofobo e sessista; ciò si presenta nelle statistiche penali in entrambe le categorie (e idealmente anche in una specifica categoria intersezionale o per motivi multipli); e che tutti i pregiudizi siano riconosciuti nella sentenza (eventualmente con

una punizione più elevata corrispondente al maggiore impatto che il reato ha avuto sulla vittima e sulle varie comunità colpite).

In secondo luogo, l'intersezionalità può essere rilevante anche nei casi in cui è presente una sola motivazione di pregiudizio: differenze nel livello di istruzione, situazione finanziaria, status di immigrato o disabilità potrebbero influenzare il modo in cui la vittima vive il reato, la sua decisione di denunciare o non denunciare il reato, nonché la loro capacità di partecipare effettivamente al procedimento penale. I bisogni delle vittime di crimini d'odio quindi non solo differiscono da quelli delle vittime di altri tipi di reati, e non solo in base alla motivazione pregiudiziale sulla base della quale il crimine è stato commesso, ma **dipendono anche da altre caratteristiche personali, identità o situazioni di vita della vittima che non erano direttamente rilevanti nell'attacco stesso.**<sup>8</sup> Ciò richiede una valutazione attenta e personalizzata dei bisogni della vittima al momento di decidere le misure di protezione o i tipi di supporto di cui potrebbe aver bisogno.<sup>9</sup> Un'analisi approfondita delle caratteristiche personali o del background delle vittime dell'odio potrebbe anche aiutare a indirizzare le azioni preventive in modo più efficiente se le statistiche mostrano che alcuni gruppi di persone hanno maggiori probabilità di essere vittimizzate all'interno di diverse categorie di crimini d'odio basati su distinte motivazioni di pregiudizio.

Infine, l'intersezionalità potrebbe non essere rilevante solo per quanto riguarda le vittime, ma anche per quanto riguarda gli autori del reato. Il sistema di giustizia penale strutturalmente discriminatorio potrebbe svantaggiare alcuni gruppi di autori di reati: hanno maggiori probabilità di essere identificati e perseguiti o di ricevere sanzioni più severe, come quando la legislazione sui crimini ispirati dall'odio viene utilizzata in modo sproporzionato più spesso in caso di autori di reati appartenenti a

---

8 Iganski, P., & Lagou, S. (2015). Hate crimes hurt some more than others: Implications for the just sentencing of offenders. *Journal of Interpersonal Violence*, 30, 1696–1718. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0886260514548584>

9 On individual needs assessment see the chapter on victim support.

minoranze razziali o etniche contro vittime della maggioranza,<sup>10</sup> o quando i migranti e le minoranze etniche vengono accusati di un aumento dei crimini omofobici o antisemiti.<sup>11</sup> Ciò che si intende proteggere un gruppo svantaggiato della società (il gruppo della vittima) potrebbe finire per stigmatizzare un altro gruppo svantaggiato della società (il gruppo dell'autore del reato). Le risposte della giustizia penale ai crimini d'odio potrebbero inavvertitamente **aumentare, piuttosto che affrontare le ingiustizie sociali**, e gli attori politici potrebbero strumentalizzare tutto ciò a proprio vantaggio. L'intersezionalità è sempre più riconosciuta nelle politiche di uguaglianza dell'Unione Europea. Le generazioni più recenti delle strategie per l'uguaglianza specifiche del territorio della Commissione europea<sup>12</sup> tutti richiedono un approccio intersezionale. Il piano d'azione contro il razzismo, ad esempio, prevede che “Oltre alla religione o al credo, il razzismo può anche essere combinato con la discriminazione e l'odio per altri motivi, tra cui il genere, l'orientamento sessuale, l'età e la disabilità o contro i migranti. Ciò deve essere preso in considerazione attraverso un approccio intersezionale.”<sup>13</sup> Il Progetto di raccomandazione del Comitato dei Ministri del

---

10 Bárd, P. (2014). A gyűlölet-bűncselekmények hatékony üldözésének társadalmi feltételrendszere. In A. Borbíró, É. Inzelt, K. Kerecsi, M. Lévy, L. Podoletz (Eds). A büntető hatalom korlátainak megtartása: *a büntetés mint végső eszköz Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére* (pp. 29–39). Eötvös Kiadó.

11 Haritaworn, J. (2010). Queer injuries: the racial politics of “homophobic hate crime” in Germany. *Social Justice*, 37(1), 69–89. <https://www.jstor.org/stable/41336936>

12 A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025 COM(2020) 152, (2020).; A Union of equality: EU anti-racism action plan 2020-2025 COM(2020) 565, (2020).; A Union of Equality: EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation COM(2020) 620, (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2020%3A620%3AFIN>; Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2035 COM(2020) 689, (2020). [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en); Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030 COM(2021) 101, (2021). <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484&langId=en>; EU Strategy on the Rights of the Child COM(2021) 142, (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142>; EU Strategy on Combating Antisemitism and Fostering Jewish Life (2021-2030) COM(2021) 615, (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0615>

13 A Union of equality: EU anti-racism action plan 2020-2025 COM(2020) 565, (2020), paragraph 5 in Introduction. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565&qid=1699363068466>

Consiglio d'Europa sulla lotta ai crimini ispirati dall'odio<sup>14</sup> contiene che gli Stati membri dovrebbero riconoscere “i diversi modi in cui i crimini ispirati dall'odio si manifestano e colpiscono diversi gruppi e individui con molteplici caratteristiche e status che si intersecano”, che “il crimine d'odio può essere collegato a diverse caratteristiche o status personali che si intersecano e che tali manifestazioni di crimini d'odio spesso portano ad un impatto amplificato sulle vittime”. Raccomanda inoltre che siano messe in atto misure che “tengano conto del modo qualitativamente diverso in cui opera la vittimizzazione intersezionale e calibrano le misure di sostegno alle vittime in quella luce”; e che gli Stati membri dovrebbero “identificare, registrare, monitorare e analizzare” non solo i diversi motivi di crimine d'odio, ma anche i crimini d'odio intersezionali.

L'intersezionalità è una nozione teorica altamente astratta, la sua attuale applicazione nella giustizia penale e nel sistema di sostegno alle vittime in Europa è piuttosto limitata.<sup>15</sup> La nostra ricerca ha identificato pochissime buone pratiche che affrontano sistematicamente l'intersezionalità nei paesi target. Tuttavia, nei capitoli successivi, evidenziamo come l'intersezionalità sia già messa in pratica – anche se solo in forma embrionale – e offriamo raccomandazioni su come le buone pratiche potrebbero essere ulteriormente migliorate per renderle veramente intersezionali.

## Ulteriori risorse

- ▶ European Commission, Directorate General for Justice and Consumers, European network of legal experts in gender equality and non discrimination, & Fredman, S. (2016). *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/241520>

---

14 Council of Europe Committee of Experts On Hate Crime (PC/ADI-CH) (2023): Draft Recommendation CM/Rec(20XX)XX of the Committee of Ministers to member States on Combating Hate Crime, (2023). <https://rm.coe.int/pc-adi-ch-2023-05-en-draft-recommendation/1680ab5e49>

15 Borràs Andrés, N., Viggiani, G., & Passanante, L. (2023). *Transnational report: The crucial role of intersectional and victim-centred approaches to confronting bias-motivated violence*. <https://zenodo.org/records/7885567>

- ▶ Walser, E. (2020). *Hate crime provisions in EU member states: The importance of an intersectional approach to ensure victims' rights* (G. Siklossy, Ed.). ENAR. [https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/intersectionality\\_and\\_hate\\_crime\\_briefing\\_final-2.pdf](https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/intersectionality_and_hate_crime_briefing_final-2.pdf)
- ▶ *Intersectionality and Multiple Discrimination*. Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/intersectionality-and-multiple-discrimination>

# Cosa rende una pratica buona?

Nell'identificazione delle buone pratiche, questo manuale si ispira all'approccio sviluppato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE). Questo approccio prevede la definizione di una serie standard di criteri per identificare le pratiche promettenti, analizzarle per valutare se sono effettivamente buone pratiche e quindi diffondere quelle selezionate.<sup>16</sup>

In questo quadro, abbiamo condotto la ricerca in quattro fasi. In primo luogo, il focus specifico del progetto ha predeterminato l'argomento su cui si è cercato di identificare le buone pratiche: questo argomento è la risposta ai crimini d'odio, con un focus specifico sulla centralità della vittima e sull'intersezionalità. Successivamente è stato creato un modello per descrivere ciascuna "pratica con un potenziale"; ciò includeva informazioni su contesto, organizzazione esecutiva, partner coinvolti, obiettivi, risultati e impatto, budget, lezioni apprese e fonte di ulteriori informazioni. Alle organizzazioni partner è stato poi chiesto di identificare e raccogliere informazioni dalle parti interessate rilevanti sulle "pratiche con potenziale". Queste pratiche sono state discusse nei workshop nazionali. Come passo successivo, sulla base delle pratiche raccolte, abbiamo identificato un numero minore di categorie (metodi e strumenti, come supporto alle vittime, documentazione, formazione, cooperazione intersettoriale, specializzazione professionale, sensibilizzazione, ecc.). Per ciascuna categoria abbiamo scelto una delle principali buone pratiche che è stata ulteriormente discussa durante il workshop transnazionale. La fase finale è stata la diffusione, che ha compreso discussioni nei workshop nazionali e transnazionali, nonché l'attuale manuale.

---

<sup>16</sup> EIGE's approach to Good Practices (2023) European Institute for Gender Equality. European Institute for Gender Equality. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/eige-approach>

La metodologia dell'EIGE comprende i seguenti criteri di base rilevanti in tutti i settori politici: trasferibilità, pertinenza, efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. L'EIGE evidenzia anche il potenziale di apprendimento come criterio, che la guida spiega come *“il potenziale come (UN) strumento di apprendimento che può sviluppare le capacità delle parti interessate”*.<sup>17</sup>

Il sito web europeo sull'integrazione (EWSI) della Commissione europea – una risorsa completa dell'UE che fornisce ai decisori politici e agli operatori informazioni aggiornate e approcci esemplari all'integrazione dei migranti – contiene inoltre una definizione di buone pratiche: *“strategie, approcci e/o attività che, attraverso la ricerca e la valutazione, hanno dimostrato di essere efficaci, efficienti, sostenibili e/o trasferibili e di portare in modo affidabile al risultato desiderato.”*<sup>18</sup>

Sulla base di queste due fonti abbiamo utilizzato i seguenti criteri per selezionare le buone pratiche e all'interno di questi le buone pratiche principali:

- ▶ **EFFICACIA:** le buone pratiche mirano a produrre risultati positivi e a raggiungere gli obiettivi prefissati in relazione ai problemi specifici che cercano di affrontare.
- ▶ **BASATO SULL'EVIDENZA:** Le buone pratiche si basano spesso su prove empiriche derivanti dalla ricerca scientifica (cioè sondaggi, focus group, interviste, osservazione partecipante, ecc.). Possono anche fare affidamento sui bisogni della comunità di coloro che sono colpiti dai problemi specifici che la buona pratica intende affrontare. I risultati di queste prove vengono applicati nella pratica.
- ▶ **RILEVANZA:** le buone pratiche mirano ad essere pertinenti e situate per affrontare in modo efficace i problemi specifici.
- ▶ **COLLABORATIVO:** al fine di progettare, implementare e migliorare le buone pratiche, tutte le parti interessate dovrebbero essere coinvolte in questi processi.
- ▶ **SOSTENIBILITÀ:** Le buone pratiche – idealmente – dovrebbero essere sostenibili nel tempo. Ciò include pratiche che resistono alla luce del

---

17 Ibid.

18 *What are „good practices“?* | European Website on Integration. (13 October 2021). European Commission. [https://ec.europa.eu/migrant-integration/page/what-are-good-practices\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/page/what-are-good-practices_en)

contesto in evoluzione.

- ▶ **ADATTABILITÀ:** le buone pratiche potrebbero essere, oltre ad essere sostenibili, adattabili al cambiamento delle circostanze e dei bisogni. L'adattabilità implica inoltre che le buone pratiche abbiano la capacità di essere adattate a situazioni specifiche o contesti locali e nazionali per renderle più versatili, flessibili e quindi più preziose.
- ▶ **MISURABILITÀ:** per misurare l'efficacia delle buone pratiche, è possibile sviluppare indicatori per quantificarne i punti di forza e le aree di miglioramento.
- ▶ **TRASPARENZA:** le buone pratiche devono essere trasparenti per consentire la responsabilità, facilitare l'apprendimento e il miglioramento, la sostenibilità dei finanziamenti e il coinvolgimento delle parti interessate.
- ▶ **BEN DOCUMENTATO E COMUNICATO:** per raggiungere meglio le parti interessate e coloro che potrebbero trarre vantaggio da una buona pratica, la sua ampia comunicazione è essenziale. Inoltre, affinché una buona pratica sia adattabile, trasparente e misurabile, ogni fase del processo di progettazione, sviluppo e implementazione dovrebbe essere documentata.

## Ulteriori risorse

- ▶ *Compendium of practices on hate crime.* (2021). European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices>
- ▶ Đaković, T., & Senta, C. (2019). *Against hate. Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech.* <https://www.cms.hr/en/publikacije/against-hate-guidebook-of-good-practices-in-combating-hate-crimes-and-hate-speech>
- ▶ Pullerits, M., Piggott, H., Turley, C., DeMarco, J., Ghezelayagh, S., Tann, J., & Wedlake-James, T. (2020). *Successes and challenges of delivering hate crime community projects. A summary of evaluations from the Hate Crime Community Project Fund, waves 1 and 2 (Research Report 115).* Home Office & NatCen Social Research. <https://www.gov.uk/government/publications/successes-and-challenges-of-delivering-hate-crime-community-projects>

# Supporto alle vittime

## Descrizione del problema

L'impatto grave e unico dei crimini d'odio sulle vittime e sulla loro comunità più ampia rafforza l'estrema importanza di un approccio centrato sulla vittima nelle procedure (penali) e che i **servizi di assistenza alle vittime adattati alle esigenze delle vittime di crimini ispirati dall'odio** possono prevenire la rivittimizzazione, ulteriori traumi e mitigare gli effetti che gli incidenti motivati da pregiudizi hanno sia sull'individuo che sulla comunità. Un approccio centrato sulla vittima presuppone che i desideri e le esperienze delle vittime di crimini ispirati dall'odio siano ascoltati, considerati e rispettati il più possibile, compresa la volontà o meno di beneficiare di tale assistenza. Il rapporto transnazionale preparato nell'ambito del progetto Counter Hate ha rilevato che nei paesi esaminati nessuna organizzazione offre una gamma completa di servizi disponibili a tutte le vittime di crimini d'odio (non solo quelli con una specifica caratteristica protetta).<sup>19</sup> La mancanza di un tale programma di sostegno alle vittime rende indispensabile la cooperazione orizzontale e verticale tra le organizzazioni della società civile e lo Stato. È comune ai paesi esaminati che i servizi di sostegno alle vittime siano selettivi e frammentati. L'efficacia e la centralità sulla vittima di qualsiasi sistema di supporto offerto alle vittime di crimini d'odio presuppone una conoscenza approfondita dei bisogni della vittima. Per mappare in modo esaustivo i bisogni specifici

---

19 Borràs Andrés, N., Viggiani, G., & Passanante, L. (2023). *Transnational report: The crucial role of intersectional and victim-centred approaches to confronting bias-motivated violence*. <https://zenodo.org/records/7885567>

delle vittime di crimini d'odio, l'importanza di **valutazione dei bisogni individuali** (INA) non può essere sottovalutato. Le autorità di contrasto che sono le prime a entrare in contatto con la vittima devono condurre la valutazione iniziale per identificare le esigenze immediate di sicurezza e protezione delle vittime, mentre i servizi specializzati di assistenza alle vittime che rimangono in contatto con le vittime nelle fasi successive possono identificare e affrontare le loro ulteriori necessità.<sup>20</sup> È essenziale che vi sia un flusso costante di informazioni tra i servizi specializzati di assistenza alle vittime o le organizzazioni che forniscono supporto e le autorità di contrasto per garantire un'assistenza adeguata, tempestiva e mirata alle vittime di crimini ispirati dall'odio.<sup>21</sup> Solo il sostegno basato su un INA globale è in grado di aiutare le vittime di crimini d'odio in modo olistico. L'INA richiede innanzitutto che le vittime siano ascoltate e credute; le accuse di motivazione d'odio per il reato devono essere riconosciute e le procedure procederanno di conseguenza; L'INA deve essere sensibile, riflettere sull'identità sociale, sul genere, ecc. della vittima; e devono essere condotte in modo accessibile a tutte le vittime (informazioni e comunicazioni comprensibili, interpretazione, accessibilità fisica, ecc.).<sup>22</sup> L'obiettivo dell'INA è comprendere i bisogni della vittima, identificare le corrispondenti misure di protezione e sostegno, individuare se è necessaria una protezione speciale durante il procedimento penale e garantire che siano contattati i servizi di sostegno competenti.<sup>23</sup> La valutazione delle vulnerabilità e dei bisogni non dovrebbe limitarsi alle caratteristiche della vittima che hanno costituito la motivazione del reato, ma deve comprendere tutti gli aspetti della sua identità e della situazione di vita che potrebbero essere

---

20 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Guidance on Individual Needs Assessments of Hate Crime Victims*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 23. <https://www.osce.org/odihr/489782>

21 For the key communication channels see: Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Guidance on Individual Needs Assessments of Hate Crime Victims*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), p. 28. <https://www.osce.org/odihr/489782>

22 There are various templates developed for INA of hate crime victims, for instance the THRIVE framework used in certain police services in the United Kingdom.

23 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Quality Standards for Hate Crime Victim Support*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 18. <https://www.osce.org/odihr/485273>

rilevanti per la fornitura di assistenza.

I servizi di sostegno alle vittime comprendono qualsiasi aiuto gratuito e personalizzato alle vittime di reati. La tipologia di aiuto varia: le forme più comuni di servizi di supporto includono **assistenza legale, medica, psicologica, assistenza abitativa, servizi di mediazione, sostegno nelle procedure di giustizia riparativa o fornitura di informazioni**. Poiché i crimini d'odio possono avere un impatto che va oltre la vittima diretta, l'accesso ai servizi di sostegno alle vittime non deve essere limitato solo a queste ultime, ma dovrebbe essere esteso anche alle vittime indirette (come familiari o conoscenti stretti). Potrebbe essere necessaria una qualche forma di sostegno anche per i membri della comunità presa di mira o per chiunque si senta colpito. Inoltre, l'accesso al sostegno non deve essere subordinato all'avvio di un procedimento (penale), e non può essere limitato alle fasi iniziali del procedimento, qualora quest'ultimo venga avviato: deve essere disponibile in modo continuativo.<sup>24</sup> Il sostegno globale alle vittime di crimini ispirati dall'odio supera le responsabilità (e spesso le capacità) di una singola istituzione; un sistema di sostegno alle vittime coerente e ben funzionante è basato su **cooperazione tra enti statali e organizzazioni della società civile**. I principi fondamentali del sostegno alle vittime di crimini ispirati dall'odio includono:

- ▶ anonimato e riservatezza: garantire la sicurezza delle vittime e rafforzare la loro fiducia nel processo di sostegno alle vittime;
- ▶ parzialità: facilitare un atteggiamento professionale positivo e creare un'atmosfera centrata sulla vittima;
- ▶ indipendenza organizzativa, finanziaria e spaziale: per garantire la credibilità del fornitore di servizi di supporto e creare fiducia;
- ▶ consapevolezza dell'intersezionalità e della diversità: mantenere una riflessione critica sulle differenze sociali, razziali, religiose, ecc.;
- ▶ approccio olistico alla resilienza: mitigare l'impatto di un crimine d'odio, tenendo conto dei bisogni specifici della vittima e del suo ambiente sociale, culturale, ecc.;

---

24 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Quality Standards for Hate Crime Victim Support*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 10. <https://www.osce.org/odihr/485273>

- ▶ approccio non discriminatorio e non giudicante.<sup>25</sup>

I servizi di sostegno alle vittime di crimini ispirati dall'odio che rispettano i principi di cui sopra presuppongono uno sviluppo proattivo della collaborazione multisetoriale e della cooperazione tra le autorità statali e le organizzazioni della società civile.<sup>26</sup> I protocolli regoleranno il flusso di informazioni tra le autorità della giustizia penale e altre organizzazioni che forniscono supporto, compreso un sistema praticabile e trasparente di rinvii e canali di comunicazione che garantiscano che tutte le informazioni rilevanti siano condivise, preservando al tempo stesso la riservatezza delle vittime.<sup>27</sup>

Inoltre, nei sistemi di supporto alle vittime ben funzionanti, le organizzazioni che forniscono servizi godono della fiducia delle vittime di crimini d'odio e hanno maggiori probabilità di essere in grado di incanalare clienti per contenziosi strategici, migliorando così la qualità del sistema e promuovendo un approccio incentrato sulla vittima anche durante il contenzioso.

## Condurre buone pratiche

**SOS Razzismo Catalogna (SOS Razzismo Catalogna)** è un'organizzazione della società civile che mantiene un **Servizio di assistenza e segnalazioni** (*Servizio Attenzione e Reclami – SaiD ▶ Servei d'Atenció i Denuncia*) per le vittime del razzismo.<sup>28</sup> Il razzismo rimane la causa principale dei crimini d'odio sia in Catalogna che in Spagna. Sebbene negli ultimi anni si possa osservare un aumento nel numero di crimini di odio razzista denunciati, l'80-90% degli incidenti motivati dall'odio rimangono invisibili al sistema di gi-

---

25 Kees, S.-J., Iganski, P., Kusche, R., Świder, M., & Chahal, K. (2016). *Hate Crime Victim Support in Europe. A Practical Guide*. RAA Sachsen (Saxony) - Counselling Services for Victims of Hate Crimes. pp. 31-33. [https://www.raa-sachsen.de/media/561/RAA\\_Saxony\\_Hate\\_Crime\\_Victim\\_Support\\_in\\_Europe\\_2016\\_m.pdf](https://www.raa-sachsen.de/media/561/RAA_Saxony_Hate_Crime_Victim_Support_in_Europe_2016_m.pdf)

26 For details see the chapter on intersectoral cooperation.

27 Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Policy Brief | Hate Crime Victim Support*. p. 43. <https://www.osce.org/odhr/516375>

28 *SaiD | Servei gratuït i especialitzat que ofereix atenció a persones que han patit una discriminació o un delictes d'odi racista*. SOS Racisme. <https://sosracisme.org/said/>

giustizia penale. Le istituzioni statali spesso rimangono inattive, non riescono a prevenire la rivittimizzazione o a offrire un'assistenza efficace alle vittime della violenza razzista. SAIID è stato creato con lo scopo di fornire supporto specializzato alle vittime del razzismo, in particolare alle vittime di crimini d'odio razzista e di discriminazione basata sulla razza.

Il loro obiettivo generale è quello di ripristinare i diritti e riparare i danni provocati alle vittime dalla violenza o dalla discriminazione motivate da pregiudizi. Inoltre, SAIID lavora attivamente per denunciare il razzismo attraverso l'azione sociale e la difesa pubblica, responsabilizzare i membri della pubblica amministrazione e incoraggiare la denuncia dei crimini di odio razzista. I suoi servizi di supporto psicosociale e legale alle vittime comprendono rappresentanza legale (compresa la presentazione di reclami), pratiche di giustizia riparativa, interventi psicosociali e rinvio ad altri organismi specializzati. Per rettificare il danno causato alle vittime dai crimini d'odio razzista, impiegano un approccio riparativo: implica ritenere l'autore del reato responsabile, promuovendo al contempo la partecipazione della comunità per la trasformazione del conflitto. L'approccio della giustizia riparativa applicato da SAIID promuove un intervento individualizzato contestualizzato al fine di rimediare al danno, ridurre la solitudine e l'isolamento delle vittime e prevenire la rivittimizzazione individuale e collettiva. Nel processo di giustizia riparativa sono coinvolte tutte le parti interessate: la vittima, la sua comunità e l'autore del reato.

Negli ultimi anni, SOS Racisme ha assistito e sostenuto oltre 500 vittime ogni anno, ma solo in un quarto di questi casi sono state raggiunte le condizioni per denunciarlo alle autorità. Le sfide e gli ostacoli includono ad esempio: le vittime che rinunciano al processo a causa della paura o della sfiducia, la scomparsa o l'indisponibilità delle vittime o l'autogestione del conflitto. SAIID ha recentemente migliorato i propri servizi, aumentato le proprie risorse umane e diversificato i propri canali di contatto per rendere i propri servizi più accessibili. La maggiore capacità e dedizione nei primi contatti ha portato a una migliore identificazione degli incidenti razzisti e a un migliore servizio alle vittime di crimini d'odio razzista. SAIID è ormai conosciuto come punto di contatto per le vittime che necessitano di servizi specializzati.

## Buone pratiche analoghe

Il **Fondazione Segretariato di Roma** (*Fundacion Secretariado Gitano – FSG*) in Spagna lavora per la promozione globale dei diritti dei rom utilizzando un approccio multidisciplinare.<sup>29</sup> Il suo **Programma Cali** (*Programma Cali*) è progettato per combattere i crimini d'odio e la discriminazione contro i rom e, con la partecipazione di 30 donne esperte rom, fornisce servizi di sostegno alle vittime sensibili al genere e intersezionali. Le vittime vengono accompagnate e assistite durante tutto il procedimento: dalla presentazione della denuncia fino alla pronuncia del verdetto. FSG svolge anche contenzioso strategico e funge da coordinatore del Servizio nazionale a sostegno delle vittime di discriminazione razziale o etnica, collaborando così con ulteriori 7 organizzazioni della società civile, rendendo i servizi accessibili in tutte le parti del Paese.

Dal 2015 L'organizzazione slovena per i diritti LGBTIQ+ dal 2015 porta avanti un **Programma di consulenza legale**, che è stato costituito come parte del Centro di consulenza legale per la protezione contro la discriminazione presso la Facoltà di giurisprudenza (Università di Lubiana) come attività extracurricolare ufficialmente accreditata. Offre principalmente consulenza legale gratuita a chiunque abbia subito discriminazioni, discorsi di odio o crimini generati dall'odio in base al proprio orientamento sessuale, identità di genere, espressione di genere o caratteristiche sessuali. Il Programma di consulenza legale fornisce anche informazioni e orientamento generale – tra gli altri – alle vittime di discriminazione e crimini d'odio. Oltre alla consulenza legale, LEGEBITRA offre supporto psico-sociale alle vittime di crimini d'odio; generalmente il sostegno psico-sociale precede la consulenza legale.

**Rete Dafne** in Italia è un servizio pubblico che assiste le vittime di reati, non esclusivamente vittime di crimini d'odio.<sup>30</sup> I servizi di sostegno alle vittime sono offerti in collaborazione con enti locali, servizi sanitari, autorità giudiziarie, forze dell'ordine e organizzazioni della società civile

---

29 *Equal Treatment*. Fundación Secretariado Gitano. [https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/equal\\_treatment/index.html.en](https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/equal_treatment/index.html.en)

30 <https://www.retedafne.it/>

con relativi mandati. Rete Dafne opera una rete di fornitori di servizi che erogano le prestazioni specialistiche individuate nella fase iniziale della procedura. I servizi di cui le vittime possono beneficiare includono l'accompagnamento ai servizi, il supporto psicologico, luoghi sicuri, incontri di gruppo, mediazione e consulenza psichiatrica o medica. Nonostante la crescente domanda per i servizi di Rete Dafne, il finanziamento pubblico rimane basso.

L'italiano **Gay Center**<sup>31</sup> offre assistenza alle vittime di discriminazioni e violenze basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Il suo staff professionale e i suoi volontari servono innanzitutto queste vittime offrendo una linea di assistenza telefonica gratuita e un servizio di chat (Gay Help Line); in secondo luogo, offrendo consulenze psicologiche, mediche e legali; terzo, attraverso la mediazione familiare e sociale e l'orientamento al lavoro. Inoltre, il Gay Center promuove una cultura del rispetto dei diritti umani per mitigare l'impatto sociale e psicologico negativo della violenza.

La **Società di Fondo** in Ungheria offre vari servizi a beneficio delle vittime di crimini d'odio: il suo servizio di assistenza legale offre consulenza legale e rappresentanza nei procedimenti penali, mentre la sua hotline gratuita di informazioni e consulenza e il servizio di consulenza personale offrono supporto psico-sociale alle vittime.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Garantire che il sistema di giustizia penale segua un approccio centrato sulla vittima.
- ▶ Creare una cooperazione orizzontale e verticale tra agenzie statali e organizzazioni della società civile.
- ▶ Mappare i bisogni delle vittime attraverso una valutazione completa e individualizzata, che copra tutti gli aspetti dell'identità e della situazione di vita della vittima.

---

31 Gay Center. <https://gaycenter.it/>

- ▶ Creare un sistema di rinvio ben funzionante, trasparente ed efficiente tra i vari servizi di assistenza alle vittime.
- ▶ Rendere disponibili servizi di sostegno alle vittime sia per le vittime dirette che per quelle indirette.

## Ulteriori risorse

- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Quality Standards for Hate Crime Victim Support*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/odihr/485273>
- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Guidance on Individual Needs Assessments of Hate Crime Victims*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/odihr/489782>
- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2021). *Compendium | Practices on Structural Frameworks for Individual Needs Assessment (INA) of Hate Crime Victims and Referrals*. <https://www.osce.org/odihr/505981>
- ▶ Kees, S.-J., Iganski, P., Kusche, R., Świder, M., & Chahal, K. (2016). *Hate Crime Victim Support in Europe | A Practical Guide*. RAA Sachsen (Saxony) - Counselling Services for Victims of Hate Crimes. <https://www.raa-sachsen.de/support/publikationen/hate-crime-europe-4551>
- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance. (2017). *Ensuring justice, protection, and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles*. [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=48874](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48874)

# Segnalazione

## Descrizione del problema

Come presuppone l'Articolo 8 (Avvio di indagini o procedimenti giudiziari) della Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro alcune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia: *“Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire lo svolgimento delle indagini o dei procedimenti penali [di reati razzisti e xenofobi] non può dipendere da una denuncia o da un'accusa formulata dalla vittima della condotta, almeno nei casi più gravi in cui la condotta è stata commessa nel suo territorio.”*<sup>32</sup>

Quali sono le sfide che possono sorgere quando – come rileva questo quadro del Consiglio – le vittime *“sono... particolarmente vulnerabili e riluttanti ad avviare procedimenti legali”*?<sup>33</sup>

Il rapporto del 2021 pubblicato dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea ha rilevato che le ragioni più comuni citate dalle vittime per non denunciare un crimine d'odio o altri incidenti motivati da pregiudizi indicano una duplice natura di ostacoli:

- ▶ questioni sociali più ampie di pregiudizio e discriminazione strutturale

---

32 Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, Pub. L. No. 2008/913/JHA, L 328/55 (2008). Art. 8. [http://data.europa.eu/eli/dec\\_framw/2008/913/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2008/913/oj)

33 Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, Pub. L. No. 2008/913/JHA, L 328/55 (2008). (11) [http://data.europa.eu/eli/dec\\_framw/2008/913/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2008/913/oj)

- ▶ barriere specifiche quando si interagisce con le autorità di contrasto e con il sistema di giustizia penale.<sup>34</sup>

Mentre la prima serie di ostacoli richiede un'ampia azione da parte dello Stato e delle organizzazioni della società civile, le preoccupazioni relative al sistema di giustizia penale, in particolare alle autorità di contrasto, possono essere superate o mitigate attraverso misure mirate e specifiche. **Paura di rivittimizzazione e (ulteriore) umiliazione da parte dei rappresentanti delle autorità** sono tra le ragioni citate più frequentemente dalle vittime per non denunciare un crimine d'odio. La polizia svolge un ruolo fondamentale nella denuncia: eliminare le percezioni discriminatorie e contrastare attivamente le pratiche discriminatorie nelle attività di polizia è fondamentale per combattere la sotto denuncia dei crimini d'odio. Affrontare l'invisibilità dei crimini d'odio e comunicare attivamente con dati statistici sulla loro esistenza aumenta la fiducia delle vittime nel sistema di giustizia penale e segnala che esiste un ambiente favorevole alla denuncia.<sup>35</sup> Il timore di una rivittimizzazione e di ritorsioni può essere fondato soprattutto nel caso di vittime che hanno avuto esperienze negative con il sistema di giustizia penale e/o lottano con la propria identità, in particolare, se appartengono a più gruppi vulnerabili che si intersecano. Questi ultimi problemi possono sorgere durante la procedura di segnalazione come **le identità che si intersecano possono diventare invisibili** – solo un sistema sensibile all'intersezionalità può cogliere tali complessità. Inoltre, le vittime possono temere ritorsioni da parte degli autori di reato, stigmatizzazione e ostracismo all'interno della loro comunità; queste paure sono strettamente legate a **preoccupazioni relative alla privacy e alla sicurezza**, ed è necessario sviluppare un quadro giuridico dotato di

---

34 European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). *Encouraging hate crime reporting: The role of law enforcement and other authorities*. p. 30. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/303805>

35 Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, (2012). Art. 1.; See also: EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime recording, data collection and encouraging reporting. (2021). *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime: The role of law enforcement and relevant authorities*. [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=75196](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=75196)

garanzie e un sistema che dissolva nella pratica queste preoccupazioni. La consapevolezza giuridica sui crimini d'odio e sui diritti delle vittime è correlata alla volontà delle vittime di denunciare incidenti motivati da pregiudizi. Se le vittime non riconoscono le loro esperienze come crimini d'odio o non sono consapevoli del supporto disponibile, potrebbero rifiutare soluzioni istituzionalizzate.

Inoltre, anche l'accessibilità e la natura scomoda e burocratica della denuncia possono costituire un ostacolo per le vittime: nell'indagine della FRA molte vittime hanno indicato questi come motivi per non rendere pubblica la propria esperienza. I meccanismi di denuncia dei crimini ispirati dall'odio possono essere complessi; pertanto, le vittime potrebbero dover affrontare sfide prima e durante la denuncia dei crimini ispirati dall'odio. Queste difficoltà includono la mancanza di conoscenza dei meccanismi e del supporto disponibile, la difficoltà nell'utilizzare tali meccanismi e l'uso del linguaggio giuridico o della lingua del paese di residenza, nonché procedure burocratiche lunghe e lente.

Pur riconoscendo le sfide e gli ostacoli nella denuncia dei crimini ispirati dall'odio, va sottolineato che la denuncia è fondamentale per diverse ragioni: denunciare i crimini ispirati dall'odio è indispensabile per mettere in moto il sistema della giustizia penale, per ritenere i colpevoli responsabili e, in ultima analisi, fornire **giustizia per le vittime**. La segnalazione consente alle vittime di avere **accesso ai servizi di supporto alle vittime per far fronte** con le conseguenze di essere vittime di crimini ispirati dall'odio, sebbene la denuncia non debba essere una preconditione per accedere a tali servizi di supporto. Se vengono raccolti sistematicamente dati accurati sugli episodi motivati dall'odio. **È possibile sviluppare politiche basate sull'evidenza, adeguate e mirate** sulla prevenzione e il contrasto dei crimini d'odio. Una segnalazione efficace può anche contribuire a livello comunitario e nazionale a una migliore comprensione dei crimini d'odio, ad aumentare la consapevolezza su questo problema e a rafforzare la solidarietà tra gruppi di individui.

Come evidenzia il rapporto della FRA, è necessario prendere in considerazione una prospettiva intersezionale per comprendere meglio i problemi legati alla segnalazione, come la sotto segnalazione o il rifiuto di segnalare:

“Comprendere le esperienze intersezionali, i crimini d’odio e le molestie generati da molteplici pregiudizi è necessario per progettare misure efficaci per affrontare la sotto denuncia e altre misure per contrastare i crimini d’odio.”<sup>36</sup>

## Condurre buone pratiche

La **Piattaforma o interfaccia alternativa per la segnalazione dei crimini ispirati dall’odio denominata “Pranesk”<sup>37</sup>** è una piattaforma online in 6 fasi che facilita la denuncia dei crimini ispirati dall’odio in Lituania. Questa piattaforma è stata creata da parte delle organizzazioni della società civile per creare una piattaforma di facile accesso affinché le vittime di crimini d’odio/incitamento all’odio o i testimoni di tali eventi possano denunciare tali crimini alle organizzazioni della società civile o alla polizia e ricevere aiuto. La piattaforma online è gestita dal Centro lituano per i diritti umani in collaborazione con tre principali organizzazioni della società civile:

1. la Fondazione europea per i diritti umani,<sup>38</sup> che fornisce assistenza legale gratuita in tutti i casi di incitamento all’odio o crimini d’odio, può aiutare a preparare le istanze, accompagna le vittime durante le indagini preliminari e le assiste durante il processo;
2. l’Associazione Nazionale LGBT LGL<sup>39</sup> che fornisce assistenza legale gratuita alle vittime LGBTIQ di crimini d’odio;
3. la Croce Rossa<sup>40</sup> che fornisce assistenza legale gratuita agli stranieri provenienti da paesi extra-UE che sono stati vittime di crimini d’odio.

---

36 European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). *Encouraging hate crime reporting: The role of law enforcement and other authorities*. p. 22. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/303805>

37 *Report hate crimes*. Mano Teisés Pranesk. <https://manoteises.lt/pranesk/en/>.

38 *Europos Žmogaus Teisių Fondas (EFHR)*. <https://lt.efhr.eu/>.

39 *LGL - Nacionalinė LGBT teisių organizacija*. <https://www.lgl.lt/>

40 *Teisinė pagalba*. Red Cross Lithuania. <https://redcross.lt/veiklos/prieglobscio-ir-migracijos-programa/teisine-pagalba/>

L'obiettivo della piattaforma è quello di **offrire supporto legale alle vittime di crimini ispirati dall'odio e contribuire a ridurre il tasso di mancate denunce dei crimini ispirati dall'odio** in Lituania. Mira, inoltre, a incoraggiare la denuncia dei crimini ispirati dall'odio fornendo una piattaforma alternativa di denuncia dei reati alle vittime di tali crimini. La piattaforma di segnalazione è disponibile in quattro lingue: lituano, inglese, russo e polacco. La piattaforma è interamente gestita da ONG e la polizia lituana è un partner ufficiale di questa iniziativa.

Il processo di segnalazione è il seguente: la persona che segnala fornisce informazioni su sé stessa, sulle circostanze del reato commesso, se desidera denunciarlo alla polizia e se necessita di supporto e abilitazione da parte degli operatori della piattaforma di segnalazione di crimini d'odio per procedere con le informazioni fornite. Poiché chi presenta la segnalazione ha piena discrezionalità su come procedere, la segnalazione può essere inoltrata alle forze dell'ordine o alle organizzazioni della società civile sopra indicate che possono fornire assistenza legale e supporto psicologico ed emotivo, oppure non essere inoltrata ma conservata come dati dal Centro lituano per i diritti umani.<sup>41</sup> Questo tipo di informazioni contribuisce, in modo anonimo, a statistiche migliori e più accurate sui crimini ispirati dall'odio a livello nazionale. Inoltre, fare affidamento su metodi di denuncia alternativi può essere uno strumento efficace per contrastare la latenza della denuncia dei crimini ispirati dall'odio.

La piattaforma fornisce anche definizioni di base, come il concetto di crimine d'odio, la differenza tra crimine d'odio e incitamento all'odio e le fasi della procedura di denuncia di un crimine d'odio. Riflettendo sulla prospettiva intersezionale e sulla centralità della vittima presenti in questo progetto, il sito web consente alla persona segnalante di selezionare più indicatori di pregiudizio e ricevere informazioni specifiche per la propria situazione.

---

<sup>41</sup> *Lithuanian Human Rights Center*. (March 26, 2019). <https://www.zmogausteisiugidas.lt/>

## Buone pratiche analoghe

Una buona pratica simile proveniente dalla Grecia è la **Rete di registrazione della violenza razzista (RVRN)**<sup>42</sup>. RVRN è stata fondata nel 2011 con due obiettivi principali: affrontare l'assenza di un sistema ufficiale ed efficace per documentare gli episodi di violenza motivati dall'odio o dai pregiudizi e promuovere la collaborazione tra entità che documentano in modo indipendente tali incidenti che coinvolgono individui che cercano i loro servizi. In relazione a ciò, **Linea di assistenza della polizia ellenica contro la violenza razzista (11414)** è la linea telefonica dedicata alla segnalazione di reati motivati da pregiudizi. Si tratta di una linea telefonica aperta 0-24 ore che garantisce l'anonimato delle vittime e la riservatezza delle comunicazioni. In Italia, la **Linea di assistenza gay** opera su tutto il territorio. Queste linee telefoniche possono essere considerate più come strumenti di supporto alle vittime; tuttavia, possono contribuire direttamente o indirettamente alla segnalazione o alla raccolta di informazioni più accurate sui crimini d'odio.

La Háttér Society gestisce la piattaforma **Denunciate l'omofobia!** dove possono essere denunciati casi di crimini ispirati dall'odio, incitamento all'odio e discriminazione. Gli utenti possono rimanere anonimi o fornire informazioni di contatto e decidere se desiderano che le loro storie vengano pubblicate e/o ricevano aiuto. Le storie contrassegnate per la pubblicazione vengono condivise sul sito web dopo la modifica e utilizzate nella comunicazione per promuovere ulteriormente l'interfaccia di segnalazione e aumentare la consapevolezza sulle difficoltà che le persone LGBTQI affrontano nella loro vita quotidiana.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Stabilire una cooperazione intersettoriale e partenariati tra organiz-

---

<sup>42</sup> *Racist Violence Recording Network*. ΕΕΔΑ - Εθνική Επιτροπή Για Τα Δικαιώματα Του Ανθρώπου. <https://www.nchr.gr/en/racist-violence-recording-network.html> - see also in the chapter on Documentation.

zazioni della società civile e autorità di giustizia penale per incoraggiare la denuncia dei crimini d'odio.

- ▶ Fornire canali di reporting multipli o alternativi, facili da usare.
- ▶ Prendere in considerazione la prospettiva e le identità intersezionali, riconoscere i crimini d'odio basati su molteplici pregiudizi e adattare ad essi i canali e le procedure di segnalazione.
- ▶ Promuovi piattaforme di reporting su più piattaforme per raggiungere un pubblico più ampio.
- ▶ Offrire canali di segnalazione accessibili per soddisfare un'ampia gamma di esigenze delle vittime (per esempio, più lingue, utilizzo di colori ad alto contrasto, fornitura di testo alternativo, didascalie e trascrizioni a immagini e video).

## Ulteriori risorse

- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime recording, data collection and encouraging reporting. (2021). *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime: The role of law enforcement and relevant authorities*. [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=75196](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=75196)
- ▶ European Union Agency for Fundamental Rights. (2021). *Encouraging hate crime reporting: The role of law enforcement and other authorities*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2811/303805>
- ▶ Pezzella, F. S., Fetzer, M. D., & Keller, T. (2019). The Dark Figure of Hate Crime Underreporting. *American Behavioral Scientist*, 000276421882384. <https://doi.org/10.1177/0002764218823844>

# Protocollo di indagine e procedimento penale

## Descrizione del problema

L'adozione di legislazioni che riconoscono i reati motivati dall'odio su tutti i pertinenti fondamenti è solo il primo passo per una risposta efficace ai reati motivati dall'odio. Le disposizioni di diritto penale sono solitamente molto astratte e le forze dell'ordine e le agenzie di giustizia penale potrebbero **aver bisogno di orientamenti** su come interpretare determinati aspetti della legge. Inoltre, anche se la definizione di reato motivato dall'odio è chiara, la loro identificazione e prova potrebbero essere difficili poiché comportano la valutazione dello stato mentale interno (la motivazione) dell'autore. Per questo motivo, è stata sviluppata la nozione di **indicatori di pregiudizio** come strumento euristico per facilitare l'identificazione dei reati motivati dall'odio e guidare le procedure di indagine. La rivittimizzazione è un problema in molte procedure di giustizia penale, ma a causa della natura sensibile del crimine e della posizione sociale svantaggiata della maggior parte delle vittime, è particolarmente comune nelle procedure relative ai reati motivati dall'odio. Le forze dell'ordine e i professionisti della giustizia penale hanno quindi bisogno di orientamenti su come **evitare la rivittimizzazione e garantire un trattamento sensibile e rispettoso delle vittime**.

I protocolli di indagine e procedimento penale sono regolamenti **ufficialmente adottati ed emessi dagli enti pubblici competenti**: questi offrono orientamenti pratici per le forze dell'ordine e gli organi di giustizia penale

su come svolgere i compiti loro affidati dalla legge. Essi stabiliscono procedure standard per garantire che gli obblighi legali e le migliori pratiche siano rispettati nell'operatività quotidiana di tali agenzie. Oltre a fornire indicazioni per gli operatori, essi fungono anche da parametro in base al quale gestire specifici casi può essere valutato e possono costituire la base per la formazione di professionisti.

I protocolli di indagine e procedimento penale possono essere adottati anche in paesi che non riconoscono i reati motivati dall'odio come una specifica categoria di reato nel loro diritto penale. I reati motivati dall'odio sono sempre reati penali e quindi devono essere oggetto di indagine, procedimento penale e sanzione, indipendentemente dal fatto che la legge prescriva una sanzione più severa per i reati motivati dal pregiudizio in generale o per i reati commessi contro un gruppo di vittime specifico. La Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha stabilito che le autorità hanno il dovere di indagare e prendere in considerazione durante la condanna la motivazione basata sul pregiudizio di un reato, anche se non esiste una disposizione specifica per i reati motivati dall'odio o se la motivazione basata sul pregiudizio non è riconosciuta come circostanza aggravante.<sup>43</sup> I protocolli di indagine e procedimento penale possono anche includere il riconoscimento esplicito dei reati motivati da pregiudizi su più basi o intersezionali. Tali protocolli possono quindi contribuire a **colmare le lacune legislative** e allineare la legge e la pratica con le sentenze della CEDU.

## Promuovere le buone pratiche

Nel luglio 2019, il Capo della Polizia ungherese ha emesso l'ordinanza **ORFK n. 30/2019 (VII. 18.)** sulle attività della polizia in merito ai reati motivati dall'odio. L'ordinanza contiene una chiara definizione di reato motivato dall'odio basata sulla definizione dell'OSCE ODIHR, ma include anche riferimenti a specifici reati nel Codice Penale ungherese; l'obbligo generale di esplorare la potenziale motivazione basata sul pregiudizio in caso di tutti i

---

<sup>43</sup> Case of Angelova and Iliev v. Bulgaria (Application no. 55523/00), (2007). par. 115-117. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-81906>

reati; un elenco di indicatori di pregiudizio; l'obbligo di registrare tutti gli indicatori di pregiudizio nel fascicolo del caso; l'obbligo di segnalare tutti i reati motivati dall'odio internamente al centro di comando e controllo e al coordinatore nazionale dei reati motivati dall'odio; nonché l'obbligo di monitorare tutti gli episodi di odio, anche quelli che non raggiungono la soglia criminale. L'istruzione chiarisce che specifiche categorie di dati personali possono essere elaborate (domande dirette possono essere poste e le risposte registrate) se necessario per l'indagine. L'istruzione istituisce anche una struttura istituzionale all'interno della polizia: una rete per i reati motivati dall'odio (szakvonal) che comprende un coordinatore nazionale dei reati motivati dall'odio, membri della rete a livello di contea e mentori locali. L'istruzione include anche l'obbligo di fornire formazione sui reati motivati dall'odio annualmente a tutti gli agenti di polizia in divisa e agli investigatori criminali.

L'istruzione contiene anche **indicazioni specifiche su come interagire con le vittime** al fine di ridurre al minimo la rivittimizzazione e migliorare la cooperazione delle vittime. Prescrive che "l'ufficiale di polizia deve comunicare con la vittima in modo calmo, obiettivo e, all'interno dei limiti della comunicazione professionale, in modo di sostegno. L'ufficiale di polizia non deve mostrare giudizi personali nei confronti del comportamento, della cultura, dell'origine, della comunità della vittima, e deve astenersi dall'utilizzare parole e frasi stereotipate o prevenute e dall'incolpare la vittima". Gli agenti di polizia dovrebbero fornire informazioni sufficienti alla vittima sul corso atteso dell'azione della polizia e sui modi per contattare la polizia, nonché sui servizi di supporto alle vittime forniti sia dagli enti pubblici che dalle organizzazioni della società civile. L'istruzione sottolinea che gli agenti di polizia devono esaminare con attenzione particolare le esigenze di trattamento speciale della vittima. Per quanto riguarda le categorie speciali di dati personali, l'istruzione chiarisce che la caratteristica personale reale o percepita deve essere registrata solo nella misura necessaria per la procedura, e in modo che rispetti la dignità, le esigenze e le sensibilità della vittima.

L'istruzione riconosce **la dimensione comunitaria dei reati motivati dall'odio** e prescrive che in caso di sospetto di reato motivato dall'odio, "il

messaggio deve essere comunicato ai gruppi sociali che condividono la caratteristica della vittima presa di mira dall'autore che tutti i reati motivati dall'odio saranno attentamente indagati". Se incidenti simili sono accaduti nella località contro la vittima o i membri dei gruppi che condividono la caratteristica della vittima, gli agenti di polizia devono registrare questi nel fascicolo del caso e lanciare appelli ai testimoni con un'attenzione particolare alla comunità della vittima.

L'adozione del protocollo di polizia è stata motivata da quasi 10 anni di **lavoro di advocacy da parte delle organizzazioni della società civile**, in particolare del Gruppo di Lavoro Contro i Crimini di Odio (WGAHC),<sup>44</sup> una coalizione di organizzazioni della società civile e accademici. Gli argomenti contrari all'adozione erano comuni e includevano: (1) non vi è bisogno di conoscenze, abilità o procedure speciali per i reati motivati dall'odio, dovrebbero essere investigati come qualsiasi altro reato; (2) la polizia non può creare un protocollo per tutti i tipi di reati; e (3) le indagini non possono essere standardizzate, gli agenti di polizia hanno bisogno di discrezione per decidere il miglior corso d'azione. Le organizzazioni della società civile hanno pubblicato rapporti sul fallimento sistematico degli organi di applicazione della legge nell'attuare la legislazione, richiamando anche l'attenzione sulle buone pratiche internazionali con tali protocolli per confutare questi argomenti. Un punto di svolta è avvenuto nel 2016 quando il governo ha accettato una raccomandazione della procedura di revisione periodica universale (UPR) di sviluppare un tale protocollo, che successivamente avrebbe potuto essere utilizzato nell'advocacy nazionale. Nel 2017 la polizia ha confermato di essere effettivamente al lavoro su un tale protocollo. Il documento è stato sviluppato in collaborazione: il WGAHC ha redatto un elenco di questioni da includere, e il testo stesso è stato redatto dalla polizia e adottato nel 2019.

---

44 See also the chapter on Intersectoral cooperation.

## Buone pratiche analoghe

Ci sono protocolli e linee guida simili in diversi altri paesi. In Lituania, ad esempio, l'Ufficio del Procuratore Generale ha emesso **Raccomandazioni metodologiche sull'indagine preliminare riguardo ai reati motivati dall'odio e all'incitamento all'odio**, la cui versione più recente è entrata in vigore nell'aprile 2020. Nel 2015, il Centro per gli Studi Giuridici e la Formazione Specializzata del Governo catalano ha pubblicato un **Manuale pratico per l'indagine e il perseguimento dei reati motivati dall'odio e delle discriminazioni**. Nel 2016, il Ministero dell'Interno catalano ha adottato un **Protocollo d'azione delle Forze di Sicurezza per i reati motivati dall'odio e per i comportamenti che violano le norme giuridiche sulla discriminazione**.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Adotta protocolli di indagine e procedimento penale per migliorare l'attuazione della legislazione o colmare eventuali vuoti legislativi.
- ▶ Includi una definizione completa e di facile comprensione dei reati motivati dall'odio.
- ▶ Includi un elenco di indicatori di pregiudizio, nonché l'obbligo di registrare tali indicatori nel fascicolo del caso.
- ▶ Utilizza un linguaggio che consenta di riconoscere la motivazione pregiudizievole su più fondamenti.
- ▶ Includi orientamenti pratici su come evitare la rivittimizzazione e garantire un trattamento sensibile e rispettoso delle vittime.
- ▶ Coinvolgi le organizzazioni della società civile nella stesura e valutazione di tali protocolli.

## Ulteriori risorse

- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2021). *Model Guidance on Sensitive and Respectful Treatment of Hate Crime Victims in the Criminal Justice System*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/odihr/499513>
- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). *Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/odihr/prosecutorsguide>
- ▶ *Investigation of Hate Crimes\**. International Association of Chiefs of Police (IACP). <https://www.theiacp.org/resources/policy-center-resource/hate-crimes>

# Formazione dei professionisti

## Descrizione del problema

Avere buone leggi e persino protocolli investigativi e di procedimento penale sofisticati non garantisce l'adeguata applicazione della legislazione o la prevenzione della rivittimizzazione secondaria se i professionisti che dovrebbero implementarli non ne sono consapevoli o non sanno come farlo. Non è sufficiente avere una legislazione nazionale adeguata sui reati motivati dall'odio; la sua efficace attuazione deve essere garantita attraverso una formazione completa per i membri delle forze dell'ordine e delle autorità di giustizia penale.<sup>45</sup>

La formazione di base del personale delle forze dell'ordine (ad esempio, gli agenti di polizia) e dei membri del sistema di giustizia penale in generale non affronta in modo adeguato la specificità dei reati motivati dall'odio e le esigenze uniche delle vittime di tali reati. I programmi di formazione di base e avanzata non preparano adeguatamente i professionisti della giustizia penale a investigare in modo efficace i reati motivati dall'odio e a lavorare in collaborazione per garantire che gli episodi motivati dal pregiudizio siano indagati e perseguiti, e che gli autori siano condannati in conformità con le leggi sui reati motivati dall'odio. Date le caratteristiche specifiche dei reati motivati dall'odio, i membri del sistema di giustizia penale, in particolare la polizia, devono possedere le conoscenze e le competenze nec-

---

45 EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime training and capacity building for national law enforcement. (2021). *Mapping Hate Crime Training For Law Enforcement And Criminal Justice Authorities in the European Union*. pp. 9-10. [https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/wg\\_hate\\_crime\\_training\\_report\\_mapping\\_national\\_activities.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/wg_hate_crime_training_report_mapping_national_activities.pdf)

essarie per interagire con e assistere le vittime di reati motivati dall'odio in modo sensibile e rispettoso.<sup>46</sup> Essere consapevoli dei propri pregiudizi e comprendere come questi influenzino il loro lavoro con le vittime di reati motivati dall'odio assicura che essi si avvicinino e trattino le vittime e i testimoni con empatia e massima sensibilità, riducendo così al minimo la revittimizzazione e evitando ulteriori traumi.

I programmi di formazione devono essere supportati da piani d'azione nazionali e strategie che delineano gli obiettivi: la formazione deve corrispondere ai metodi utilizzati nel contrastare i reati motivati dall'odio. Un approccio multidisciplinare e su più livelli rafforza anche il coordinamento e la cooperazione tra le autorità competenti (ossia, la polizia, il servizio di procura, il sistema giudiziario, così come il sistema di supporto alle vittime).<sup>47</sup>

La mancanza di conoscenza o comprensione da parte delle autorità di polizia o della giustizia penale è la fonte di diversi problemi affrontati anche in questo manuale, ad esempio, la sotto classificazione dei reati, la sotto denuncia, il mancato perseguimento degli episodi motivati dal pregiudizio come reati motivati dall'odio, l'ignorare le esigenze specifiche delle vittime di reati motivati dall'odio, il mancato riconoscimento adeguato dell'impatto di un reato motivato dall'odio sulla comunità, un approccio prevenuto alle vittime o ai testimoni, solo per citarne alcuni.<sup>48</sup> Queste carenze del sistema di giustizia penale devono essere affrontate al più presto, attraverso programmi di formazione personalizzati e completi basati su una valutazione dei bisogni, erogati con la metodologia più adatta, che trasmettano contenuti di qualità e siano monitorati regolarmente. Le attività di formazione devono essere periodiche, ovvero non limitate alla formazione di base e

---

46 Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Sensitive and Respectful Treatment of Hate Crime Victims: Training Course for Criminal Justice Professionals*. p. 23. <https://www.osce.org/odihr/512437>

47 EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance. (2017). *Hate Crime Training for Law Enforcement and Criminal Justice Authorities: 10 Key Guiding Principles*. p. 6. [https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/hlg\\_conclusions\\_paper\\_hate\\_crime\\_training\\_final\\_rev\\_43050.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/hlg_conclusions_paper_hate_crime_training_final_rev_43050.pdf)

48 Bayer, J., & Bárd, P. (2020). *Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies. pp. 101-105. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655135/IPOL\\_STU\(2020\)655135\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655135/IPOL_STU(2020)655135_EN.pdf)

ai programmi occasionali di formazione avanzata. Non solo i membri del sistema di giustizia penale hanno bisogno o traggono beneficio dalla formazione sui reati motivati dall'odio: avvocati, legali, persone che lavorano nei servizi di supporto alle vittime devono essere presi di mira.

## Promuovere le buone pratiche

L'**Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti di Discriminazione (OSCAD)**<sup>49</sup> è un ente pubblico italiano istituito nel settembre 2010 con un decreto del Capo della Polizia. Lo scopo di OSCAD è quello di sistematizzare e dare ulteriore impulso alle attività svolte dalla Polizia di Stato italiana e dai Carabinieri nel campo della prevenzione e del contrasto ai reati motivati dall'odio.

Gli **obiettivi principali** di OSCAD sono i seguenti:

- ▶ prevenire e contrastare i reati motivati dall'odio, l'incitamento all'odio e tutte le forme di discriminazione;
- ▶ agevolare la presentazione di denunce sui reati motivati dall'odio al fine di contrastare efficacemente il fenomeno della sotto denuncia, aumentandone così la visibilità;
- ▶ effettuare un monitoraggio, anche attraverso un'analisi approfondita di fonti aperte;
- ▶ suggerire interventi adeguati, monitorare l'andamento delle denunce e fornire consigli alle forze di polizia;
- ▶ sensibilizzare, formare e aggiornare costantemente le competenze degli agenti di polizia per contrastare il fenomeno della sotto classificazione;
- ▶ incrementare la collaborazione con le organizzazioni della società civile e con l'Equality Body italiano.

Ogni attività di OSCAD (formazione, campagne di comunicazione, protocolli

---

<sup>49</sup> *Observatory for security against acts of discrimination—OSCAD*. Polizia di Stato.  
<https://www.poliziadistato.it/articolo/25241>

d'intesa, collaborazioni con le organizzazioni della società civile, ecc.) deve essere approvata dal Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, previa ricezione di informazioni dettagliate sull'attività da parte del Vicedirettore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore della Polizia Criminale, che è anche il Presidente dell'OSCAD.

La **formazione** è una priorità per l'OSCAD; è uno strumento per sensibilizzare il personale della polizia e migliorare i loro sforzi nella prevenzione e nel contrasto della discriminazione e dei reati motivati dall'odio. Gli argomenti dei corsi di formazione e dei seminari informativi includono OSCAD e il suo mandato; il profiling etnico; l'incitamento all'odio sui social media; i diritti umani in teoria e pratica; i reati motivati dall'odio nei confronti di lesbiche, gay, bisessuali, trans e intersex; le questioni legate ai Rom, Sinti e Viaggiatori; e come affrontare le vittime vulnerabili.<sup>50</sup>

Come molte iniziative simili, l'OSCAD si trova anche di fronte a **diverse barriere e sfide**, come mantenere l'impegno del governo, della polizia e di tutte le parti interessate coinvolte; le difficoltà nel raccogliere dati di buona qualità sui reati motivati dall'odio per definire interventi mirati e strategie; e garantire le risorse finanziarie, umane, ecc. necessarie.

## Buone pratiche analoghe

Non è facile trovare approcci sistematici per la formazione sui reati motivati dall'odio come quello offerto dall'OSCAD, ma ci sono comunque altre buone pratiche implementate in Europa. Il **Servizio Globale di Assistenza LGBTI della Catalogna (SAI)**<sup>51</sup> si occupa di persone che subiscono, hanno subito o sono a rischio di discriminazione o violenza basata sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sull'espressione di genere. Questo servizio assiste sia le persone LGBTIQ che il loro ambiente, nonché i professionisti che lavorano su questioni correlate. Tra molte altre attività, il SAI

---

<sup>50</sup> *Promising Practice: Observatory for Security against Acts of Discrimination OSCAD*. (August 19, 2021). European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/sl/promising-practices/observatory-security-against-acts-discrimination-oscad-o>

<sup>51</sup> *Xarxa SAI*. Departament d'Igualtat i Feminismes. <https://igualtat.gencat.cat/ca/ambits-dactua-cio/lgbti/xarxa-sai>

offre formazione sui diritti e sulla diversità LGBTIQ per gli enti pubblici.

La **Rete di Registrazione della Violenza Razzista (RVRN)**<sup>52</sup> è un'iniziativa greca che fornisce servizi medici, sociali e legali mantenendo un contatto diretto con le vittime di violenza razzista e vittime di altri attacchi violenti motivati dall'odio o dal pregiudizio. Il loro obiettivo è registrare sistematicamente atti di violenza motivata dal pregiudizio, ma forniscono anche formazione sui reati motivati dall'odio alle autorità pubbliche e alle organizzazioni della società civile su questioni legate all'identificazione, registrazione e contrasto dei reati motivati dall'odio.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Includere la formazione sui reati motivati dall'odio nei programmi di formazione di base e avanzata per i professionisti della giustizia penale.
- ▶ Utilizzare materiale didattico esistente e opportunità di apprendimento online, progettare la formazione in modo specifico su misura per i gruppi target.
- ▶ Utilizzare attività di apprendimento basate sulla pratica nella formazione sui reati motivati dall'odio.
- ▶ Fornire finanziamenti adeguati alle attività formative, compresa la compensazione per gli esperti che agiscono come educatori.
- ▶ Garantire che i partecipanti ricevano crediti di formazione supplementari e/o certificati al termine della formazione.

## Ulteriori risorse

- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Sensitive and Respectful Treatment of Hate*

---

52 *Racist Violence Recording Network*. ΕΕΔΑ - Εθνική Επιτροπή Για Τα Δικαιώματα Του Ανθρώπου. <https://www.nchr.gr/en/racist-violence-recording-network.html>. For details see the chapter on documentation.

*Crime Victims: Training Course for Criminal Justice Professionals*. <https://www.osce.org/odihr/512437>

- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Manual on Joint Hate Crime Training for Police and Prosecutors*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/odihr/402296>
- ▶ European Commission, & EU Agency for Law Enforcement Training (CEPOL). (2023). *Strategic approaches to embedding hate crime and hate speech training in national training programmes for law enforcement: A compass*. [https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/strategic\\_approaches\\_hct-hst\\_le.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/strategic_approaches_hct-hst_le.pdf)
- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance. (2017). *Hate Crime Training for Law Enforcement and Criminal Justice Authorities: 10 Key Guiding Principles*. [https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/hlg\\_conclusions\\_paper\\_hate\\_crime\\_training\\_final\\_rev\\_43050.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/hlg_conclusions_paper_hate_crime_training_final_rev_43050.pdf)
- ▶ EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, Working Group on hate crime training and capacity building for national law enforcement. (2021). *Mapping Hate Crime Training For Law Enforcement And Criminal Justice Authorities in the European Union*. [https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/wg\\_hate\\_crime\\_training\\_report\\_mapping\\_national\\_activities.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/wg_hate_crime_training_report_mapping_national_activities.pdf)

# Specializzazione professionale

## Descrizione del problema

Come discusso in precedenza, le vittime di reati motivati dall'odio hanno esigenze speciali e diverse rispetto alle vittime di altri reati. Si sottolinea spesso che senza le competenze essenziali per identificare, investigare e perseguire i reati motivati dall'odio, non si può garantire giustizia alle vittime, e le comunità colpite dai reati motivati dall'odio non avranno fiducia nel sistema di giustizia penale. Solo un'applicazione accurata, equa e trasparente delle leggi sui reati motivati dall'odio può assicurare che tali reati non restino non denunciati e che gli autori non rimangano impuniti. L'esistenza di personale specializzato nei reati motivati dall'odio e nelle esigenze delle vittime di tali reati è essenziale per fornire una risposta istituzionale adeguata ai crimini motivati dal pregiudizio.

La mancanza di specializzazione sui reati motivati dall'odio all'interno del sistema di giustizia penale e dei servizi di supporto offerti alle vittime è correlata alla sotto denuncia, alla gestione inadeguata e alla sotto classificazione dei casi, alla revittimizzazione delle vittime, erodendo in definitiva la fiducia delle vittime nel fatto che le procedure ufficiali possano offrire rimedi o giustizia efficaci. Alcune organizzazioni, come ad esempio la polizia o il servizio di procura, sono estese con innumerevoli dipartimenti e professionisti. Senza unità specializzate all'interno delle agenzie di forze dell'ordine, investigare e perseguire i reati motivati dall'odio può essere difficile, con potenziali risposte inadeguate agli episodi motivati dal pregiudizio, lasciando le comunità marginalizzate senza protezione e vulnerabili a ulteriori vittimizzazioni.

Senza una specializzazione professionale sui reati motivati dall'odio nel sistema giustizia, la motivazione per l'odio degli autori potrebbe non essere riconosciuta, rafforzando la percezione che i reati motivati dall'odio non siano sanzionati e che gli autori affrontino sanzioni solo per la versione non motivata dal pregiudizio del crimine. Un messaggio del genere mina tutti gli sforzi compiuti nel contrastare i reati motivati dall'odio e scoraggia le vittime a segnalare incidenti motivati dall'odio. La necessità e l'aspettativa di avere personale e/o unità specializzate sui reati motivati dall'odio non sono limitate agli organismi all'interno del sistema giustizia: il personale dei servizi di supporto alle vittime (sia gestiti dallo Stato che da organizzazioni della società civile) deve possedere le stesse competenze. Idealmente, le unità specializzate all'interno e all'esterno del sistema giustizia collaborano, sia verticalmente che orizzontalmente. In sintesi, senza specializzazione sui reati motivati dall'odio, diventa difficile identificare, documentare e rispondere accuratamente agli episodi motivati dal pregiudizio, con conseguente sotto denuncia e potenziale errata o sotto classificazione dei crimini.

## Promuovere buone pratiche

Dal 2013, ogni provincia spagnola dispone di un pubblico ministero speciale il cui principale compito è rispondere a reati che minacciano i principi di uguaglianza e non discriminazione; fanno parte della **Rete dei Pubblici Ministeri per la Protezione Penale dell'Uguaglianza e contro la Discriminazione**.<sup>53</sup> Questi pubblici ministeri specializzati sono sotto il coordinamento del Pubblico Ministero Generale per i Crimini di Odio e la Discriminazione della Procura spagnola. Questa posizione è stata creata nel 2011 in risposta alla necessità di affrontare istituzionalmente il problema della discriminazione e alla mancanza di protezione per le vittime. La rete è stata avviata e continua a operare con l'obiettivo di offrire una risposta coordinata e standardizzata ai reati basati sull'odio e sulla discriminazione. Per garantire il raggiungimento dell'obiettivo, la Procura

---

53 *Delitos de odio y discriminación*. Ministerio Fiscal. <https://www.fiscal.es/-/delitos-de-odio-y-discriminacion>

Generale dello Stato ha chiesto agli Uffici dei Pubblici Ministeri Provinciali di assegnare un pubblico ministero specializzato nei reati di odio.

Il Pubblico Ministero Generale per i Crimini di Odio e la Discriminazione ha le seguenti **responsabilità**:

- ▶ la coordinazione della Rete dei Pubblici Ministeri per la Protezione Penale dell'Uguaglianza e contro la Discriminazione;
- ▶ garantire l'identificazione dei reati motivati dall'odio;
- ▶ realizzazione di statistiche;
- ▶ monitoraggio delle procedure avviate o trattate per i reati motivati dall'odio;
- ▶ adempimento degli obblighi assunti dalla Spagna nei trattati internazionali e quelli stabiliti nelle normative che compongono il sistema giuridico nazionale, nonché gli standard derivati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani;
- ▶ mantenere i rapporti con altre istituzioni e autorità.

Indipendentemente dall'aver pubblici ministeri specializzati, il sistema di giustizia spagnolo si trova ancora di fronte a diverse **sfide** quando si tratta di reati motivati dall'odio. Una di esse è che la stragrande maggioranza dei casi di reati motivati dall'odio rimane non denunciata. In altri casi, in cui la procedura è stata avviata, nonostante la partecipazione o l'intervento di un pubblico ministero specializzato, è ancora difficile provare le motivazioni pregiudizievoli dell'autore durante il processo. I giudici sono restii a considerare l'odio come circostanza aggravante. Inoltre, molti reati motivati dall'odio non raggiungono nemmeno la fase di dibattimento e rimangono impuniti perché l'autore non può essere identificato.

Sulla base delle esperienze, la rete ha un **impatto** significativo sui procedimenti penali. La nomina di pubblici ministeri specializzati in reati motivati dall'odio e discriminazione ha consentito un trattamento speciale ed esperto delle particolarità e specificità dei crimini motivati dal pregiudizio. Professionisti qualificati, con le competenze necessarie, possono affrontare in modo più efficiente l'indagine e la persecuzione di tali crimini. La Rete dei Pubblici Ministeri per la Protezione Penale dell'Uguaglianza e contro la Discriminazione facilita in generale lo sviluppo di criteri unificati e azioni coordinate relative alla persecuzione dei reati motivati dall'odio.

## Buone pratiche analoghe

La **Polizia Ellenica contro la Violenza Razzista**<sup>54</sup> operante in Grecia è un'altra iniziativa specifica per i crimini d'odio mantenuta pubblicamente. Nel 2012 sono stati istituiti due Dipartimenti e sessantotto Uffici per affrontare la violenza razziale in tutta la Grecia. Lo scopo della loro creazione era quello di combattere efficacemente la violenza caratterizzata da motivi razzisti. I Dipartimenti e gli Uffici sono dotati di oltre duecento funzionari specializzati della Polizia Ellenica. Tra le altre cose, i Servizi sono responsabili di intervenire d'ufficio o a seguito di denunce o accuse nell'indagine e nella persecuzione di ogni tipo di istigazione, preparazione e perpetrata di attività o azioni che possono incitare discriminazione, odio o violenza razziale contro persone o gruppi. Raccolgono ed elaborano anche informazioni e dati sulla violenza perpetrata o preparazione di reati aventi caratteristiche razziali; sorvegliano luoghi e aree dove c'è un aumento del pericolo di attacchi razziali; e informano le vittime o i denunciatori dei loro diritti; mantenendo un registro speciale sugli incidenti razzisti.

**SOS Racisme**<sup>55</sup> in Spagna si propone di fornire supporto specializzato alle vittime del razzismo e lavora per identificare nuove azioni mirate a ripristinare il danno subito dalle vittime del razzismo, e a favore del riconoscimento effettivo dei loro diritti. La **Fondazione Segreta dei Rom (FSG)**<sup>56</sup> in Spagna lavora per la promozione completa dei diritti delle persone rom con un approccio multidisciplinare. Tra le sue aree di intervento, c'è il Pari Trattamento, il cui obiettivo principale è affrontare la discriminazione anti-rom e i crimini d'odio: registra e monitora questi atti, assiste le vittime, sensibilizza sui diritti delle persone rom e offre attività formative per operatori della sicurezza e della giustizia.

---

54 *In general* | *Ελληνική Αστυνομία*.. Hellenic Police Ministry of Citizen Protection. <https://www.astynomia.gr/hellenic-police-services-against-racist-violence/in-general>

55 *Qui som*. SOS Racisme. Retrieved 8 November 2023, from <https://sosracisme.org/que-es-sos-racism/>. For details see the chapter on victim support.

56 *Fundación Secretariado Gitano*. <https://www.gitanos.org/>. For details see the chapter on victim support.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Creare unità specializzate nei crimini d'odio all'interno del sistema di giustizia penale e nei servizi di supporto alle vittime.
- ▶ Fornire formazione specializzata ai professionisti della giustizia penale sui crimini d'odio.
- ▶ Coinvolgere le comunità coinvolte per costruire fiducia nel sistema di giustizia penale e nei servizi di supporto offerti alle vittime.
- ▶ Mantenere informati altri professionisti e colleghi sui crimini d'odio, mantenendo alta l'attenzione su questo problema all'ordine del giorno.

## Ulteriori risorse

- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Quality Specialist Support Services for Hate Crime Victims: Training Course*. <https://www.osce.org/odihr/515240>
- ▶ Pakouta, A. & Forsyth, A. (2020). LGBT Liaison Officer's Manual of Guidance. *Metropolitan Police*. <https://lgbt.police.uk/wp-content/uploads/2020/04/Liaison-Officer-Manual.pdf>

# Cooperazione intersettoriale

## Descrizione del problema

Una prevenzione efficace e una risposta ai crimini d'odio richiedono una vasta **cooperazione intersettoriale e multi-stakeholder che coinvolga sia attori dello stato che della società civile (OSC)**. Non esiste un unico ente in grado di svolgere compiti per contrastare i crimini d'odio e sostenere le vittime di tali crimini; una risposta governativa completa ai crimini d'odio richiede un coinvolgimento robusto delle OSC come partner nella legislazione e nella formulazione delle politiche, nella prevenzione e nei servizi di supporto alle vittime.

Per garantire una cooperazione intersettoriale funzionale tra i vari attori coinvolti nel contrastare i crimini d'odio, è essenziale **formalizzare la collaborazione**, preferibilmente attraverso la legislazione o le politiche. Tali forme strutturate di cooperazione intersettoriale offrono numerosi vantaggi, in quanto una risposta integrata ha la capacità di superare le carenze istituzionali frammentate nella lotta contro i crimini d'odio.<sup>57</sup> Le forme intersettoriali multi-stakeholder di cooperazione devono basarsi su una valutazione dei bisogni per garantire che la collaborazione sia fondata su considerazioni strategiche ed evidence-based. Questa valutazione dei bisogni non si concentra solo sull'explorare le cause profonde dei crimini d'odio, ma si estende anche all'identificazione delle competenze istituzionali, delle lacune, delle carenze istituzionali e delle buone pratiche. Inoltre,

---

57 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Developing Interagency Co-operation Plans to Address Hate Crime: A Methodology*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 8. <https://www.osce.org/odihr/402305>

è necessario considerare anche quanto segue:

- ▶ ricerche e dati sui crimini d'odio nel contesto nazionale;
- ▶ rapporti delle istituzioni nazionali coinvolte nella risposta ai crimini d'odio;
- ▶ la pertinente giurisprudenza nazionale e internazionale sui diritti umani, nonché le conclusioni degli organi dei trattati sui diritti umani;
- ▶ i rapporti delle organizzazioni della società civile specializzate nel campo dei crimini d'odio e del sostegno alle vittime;
- ▶ buone pratiche da altri paesi.<sup>58</sup>

La valutazione dei bisogni deve essere accompagnata dalla **mappatura degli attori pertinenti**: mentre è indispensabile assegnare a un'istituzione principale il compito di gestire la collaborazione intersettoriale, è altrettanto importante coinvolgere pienamente gli attori non statali che svolgono compiti e servizi essenziali nella prevenzione dei crimini d'odio e nel sostegno alle vittime di tali crimini.

I compiti che un forum o gruppo di cooperazione intersettoriale potrebbero svolgere sono diversi e dipendono dall'accordo o piano di cooperazione in cui è focalizzato il suo operato.

La cooperazione strategica tra le agenzie può rafforzare la prevenzione dei crimini d'odio: interventi coordinati che affrontano le cause profonde dei crimini d'odio, cioè smantellare pregiudizi e stereotipi, combinati con un sistema di supporto centrato sulla vittima e una prosecuzione efficace, possono amplificare gli sforzi preventivi. Interventi frammentati ignorano le cause sottostanti degli incidenti motivati dal pregiudizio, deludono le vittime o riducono l'impatto preventivo dei procedimenti giudiziari e processuali. Misure preventive sufficientemente adattabili ai contesti locali e attuate da tutti gli attori pertinenti portano a risultati migliori.

La cooperazione tra le agenzie di forze dell'ordine, il servizio di procura e i tribunali crea opportunità uniche per uniformare e unificare l'interpretazione della legislazione sui crimini d'odio in modo da evitare qualsiasi

---

58 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Developing Interagency Co-operation Plans to Address Hate Crime: A Methodology*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 18. <https://www.osce.org/odihr/402305>

apparenza di impunità. Tale coordinamento garantisce che le autorità investigative adottino i passaggi necessari per giustificare le incriminazioni e il servizio di procura classifichi accuratamente il crimine; solo una chiara comunicazione tra questi attori sui requisiti probatori può assicurare che nessun crimine d'odio segnalato resti impunito. Creare standard unificati e prevedibili di prova aiuta anche le OSC che assistono le vittime e costruisce fiducia nel sistema di giustizia.

Il monitoraggio in tutte le fasi della procedura penale e l'analisi strategica dei dati raccolti permettono di avere una comprensione aggiornata della natura dei crimini d'odio, delle carenze nella procedura di giustizia penale o nel sistema di supporto alle vittime; questi sono essenziali per interventi legislativi, formativi o politici tempestivi.

La collaborazione intersettoriale, in particolare coinvolgendo le OSC che forniscono servizi di supporto alle vittime, può creare un canale di comunicazione per integrare le prospettive delle vittime e affrontare più direttamente e accuratamente le loro esigenze.

## Migliori buone pratiche

In Lituania il **Gruppo di Lavoro per Promuovere una Risposta Efficace ai Crimini d'Odio e alla Discriminazione** è stato formalizzato nel 2020 tramite un decreto emanato dal Ministro dell'Interno.<sup>59</sup> È stato convocato nel contesto del progetto intitolato "Rafforzare la risposta ai crimini d'odio e alla discriminazione in Lituania" finanziato nel quadro del Programma Diritti, Parità e Cittadinanza dell'Unione Europea (2014-2020). Il progetto è stato realizzato dal Ministero dell'Interno, dalla Procura Generale e dall'Ufficio dell'Ispettore dell'Etica dei Giornalisti.

Il Gruppo di Lavoro è stato il primo tentativo in Lituania di dare un formato strutturato alla cooperazione intersettoriale tra gli attori statali pertinenti (ad esempio rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero della Sicurezza Sociale e del Lavoro, della Procura Generale, della polizia,

---

59 Įsakymas Dėl darbo grupės sudarymo Nr. 1V-162, (2020). <https://www.e-tar.lt/portal/en/legislationAct/de8241d056d611ea931dbf3357b5b1co/qkKxLxzzDA>

dell'Ufficio dell'Ispettore per l'Etica dei Giornalisti, ecc.) e le organizzazioni della società civile e internazionali che lavorano con gruppi vulnerabili (ad esempio organizzazioni per i diritti LGBTQI, diritti delle persone con disabilità o dei rom). Il suo funzionamento è finanziato dal bilancio del Ministero dell'Interno; tuttavia, i suoi membri non ricevono alcun compenso.

L'obiettivo dell'istituzione del Gruppo di Lavoro era affrontare le diverse e multidimensionali questioni legate ai crimini d'odio e alla discriminazione – le sue competenze sono adattate a questo obiettivo. Le funzioni del Gruppo di Lavoro, come indicate nel decreto, includono le seguenti:

- ▶ valutare e formulare proposte appropriate per sensibilizzare l'opinione pubblica sui crimini d'odio e la discriminazione, promuovere il dialogo con le comunità vulnerabili e considerare altre questioni legate all'aumento dell'efficacia nella lotta contro i crimini d'odio e la discriminazione;
- ▶ monitorare l'attuazione degli obblighi internazionali della Repubblica di Lituania nel campo della prevenzione dei crimini d'odio e della discriminazione e preparare proposte per la loro corretta attuazione;
- ▶ esaminare la legislazione e i progetti di legge, nonché piani d'azione e progetti di piani d'azione relativi alla prevenzione dei crimini d'odio e della discriminazione;
- ▶ esaminare questioni rilevanti per il miglioramento del monitoraggio della situazione dei crimini d'odio e della discriminazione in Lituania;
- ▶ preparare e pubblicare una relazione annuale sulla situazione dei crimini d'odio e della discriminazione in Lituania
- ▶ scambiare informazioni pertinenti sulle attività pianificate e in corso e sulle buone pratiche nel campo della prevenzione dei crimini d'odio e della discriminazione.

Il Gruppo di Lavoro, su iniziativa propria, può organizzare discussioni, seminari, ecc. per sensibilizzare sui crimini d'odio e la discriminazione, ridurre la sotto denuncia, aumentare il rispetto degli obblighi internazionali della Lituania e rafforzare le competenze delle forze dell'ordine e di altre istituzioni statali, nonché delle organizzazioni della società civile.

È importante sottolineare che il Gruppo di Lavoro non solo coordina gli sforzi statali e non statali per contrastare efficacemente i crimini d'odio e la discriminazione, ma fornisce anche una piattaforma unica per affrontare le specifiche esigenze delle comunità vulnerabili maggiormente colpite da questi crimini (come la comunità LGBTIQ, migranti, minoranze etniche) e un canale strutturato di comunicazione tra le organizzazioni della società civile e le principali forze dell'ordine.

## Buone pratiche analoghe

Il **Consiglio Nazionale contro il Razzismo e l'Intolleranza (NCRI)** in Grecia è stato istituito dalla Legge 4356/2015 (Gazzetta Ufficiale A 181/24.12.2015). È un organismo collettivo che fornisce consulenza e pareri e fa parte del Segretariato Generale per i Diritti Umani del Ministero della Giustizia. Comprende sia autorità governative - ovvero rappresentanti di ministeri con mandato pertinente - che organizzazioni della società civile, nonché istituzioni nazionali per i diritti umani.

Le sue principali responsabilità includono:

- ▶ il disegno di politiche per prevenire e combattere il razzismo e l'intolleranza al fine di garantire la protezione di persone e gruppi che diventano bersagli a causa di razza, colore, origine nazionale o etnica, genealogia, origine sociale, credo religioso o altre convinzioni, disabilità, orientamento sessuale, identità di genere o espressione;
- ▶ la supervisione dell'attuazione delle leggi contro il razzismo e l'intolleranza e il rispetto delle stesse in conformità con le leggi internazionali ed europee;
- ▶ la promozione e il coordinamento delle attività degli enti coinvolti per affrontare più efficacemente il fenomeno e potenziare la cooperazione con la società civile in tali questioni.

Il NCRI ha sviluppato il primo Piano d'Azione Nazionale contro il Razzismo e l'Intolleranza per gli anni 2020-2023<sup>60</sup>, e ha inoltre progettato una Guida

---

60 Ίsakymas Dél darbo grupės sudarymo Nr. 1V-162, (2020). <https://www.e-tar.lt/portal/en/legislationAct/de8241d056d611ea931dbf3357b5b1co/qkKxLxzzDA>

sui diritti delle vittime di crimini d'odio disponibile in dieci lingue<sup>61</sup>. Ha sensibilizzato ampiamente sulle questioni del razzismo, della discriminazione e dell'intolleranza.<sup>62</sup>

Il **Gruppo di Lavoro Ungherese Contro i Crimini d'Odio (WGAHC)** è stato istituito nel 2012 da cinque organizzazioni della società civile (Amnesty International Hungary, Háttér Society, Hungarian Helsinki Committee, Hungarian Civil Liberties Union, Legal Defense Bureau for Ethnic and National Minorities) con l'obiettivo di unire le forze per un approccio più efficace ai crimini d'odio. Oltre ai rappresentanti delle OSC, esperti individuali partecipano anche al lavoro del WGAHC.<sup>63</sup> Il WGAHC fornisce costantemente contributi professionali sui progetti di legge e presenta iniziative volte a rafforzare le risposte statali ai crimini d'odio. Conduce ricerche per comprendere meglio il fenomeno dei crimini d'odio e identificare nuovi strumenti nella lotta contro gli incidenti di odio. Il WGAHC ha sviluppato programmi di studio e condotto programmi di formazione per professionisti che affrontano i crimini d'odio. Alcune delle sue organizzazioni membri offrono assistenza legale gratuita alle vittime di crimini d'odio. Infine, il WGAHC promuove buone relazioni professionali con altre OSC che rappresentano o sostengono le vittime di crimini d'odio, la polizia, la procura pubblica, altre autorità e il sistema giudiziario. Sebbene non sia intersettoriale in senso stretto (l'appartenenza al WGAHC è limitata a OSC e accademici, non vi sono organismi pubblici coinvolti), come punto di contatto chiaro il WGAHC si è dimostrato uno strumento molto utile per favorire il dialogo tra la società civile e gli enti pubblici.

**La Rete di Registrazione della Violenza Razzista**, descritta più dettagliatamente nel capitolo sulla Documentazione, funge anche da buona prassi per la cooperazione intersettoriale.

---

61 Available at: <https://moj.gov.gr/wp-content/uploads/2022/08/GUIDE-LAST.pdf>.

62 See for instance the television spots for the rights of refugees and the need for integrating refugee children in public education (available at: <https://moj.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/Pagosmia-imeraprofygon.mp4> and [https://moj.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/KETHI\\_Spot\\_Profygopoula.mp4](https://moj.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/KETHI_Spot_Profygopoula.mp4)).

63 *Working Group Against Hate Crimes (GYEM)*. (May 9, 2013). Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport. <https://www.gyuloletellen.hu/en/about-us>. For details see the chapter on intersectoral cooperation.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Avere una base legale per qualsiasi cooperazione intersettoriale che ne garantisca un funzionamento sostenibile.
- ▶ Includere tutti gli attori pertinenti, ovvero sia gli enti statali che le organizzazioni della società civile, per garantire l'integrazione e l'ascolto di tutte le prospettive.
- ▶ Fondare il mandato degli organismi intersettoriali su un'attenta valutazione dei bisogni e adattare le loro attività agli obiettivi stabiliti nell'accordo fondativo.
- ▶ Stabilire un sistema di monitoraggio e valutazione della cooperazione tra gli organismi intersettoriali e apportare eventuali aggiustamenti necessari tempestivamente.

## Ulteriori risorse

- ▶ Enhancing Stakeholder Awareness and Resources for Hate Crime Victim Support (EStAR). (2022). *Compendium: Practices of Civil Society and Government Collaboration for Effective Hate Crime Victim Support*. <https://www.osce.org/odihr/514165>
- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2018). *Developing Interagency Co-operation Plans to Address Hate Crime: A Methodology*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/402296.pdf>
- ▶ EU High Level Group on combating hate speech and hate crime. (2023). *Key guiding principles on cooperation between law enforcement authorities and civil society organisations*. [https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/KGP%20on%20cooperation%20LEAs%20CSOs\\_final.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/KGP%20on%20cooperation%20LEAs%20CSOs_final.pdf)

# Risposta della comunità

## Descrizione del problema

Condannare il colpevole non è l'unico modo per attenuare l'impatto dannoso individuale, comunitario e sociale di un crimine d'odio. I crimini d'odio sono **crimini simbolici** che inviano un messaggio alla vittima e al loro gruppo sociale che non sono membri uguali della società, che non vi appartengono. L'esistenza delle disposizioni sui crimini d'odio e la loro applicazione in specifiche procedure penali è un messaggio contrario che esprime il rifiuto della comunità politica per i pregiudizi e l'animosità tra gruppi e afferma i valori di uguaglianza e non discriminazione. Tuttavia, le sanzioni del diritto penale non sono l'unico modo per trasmettere tale messaggio, le espressioni pubbliche di solidarietà e appartenenza possono avere un effetto simile.

Risposte non giudiziarie come queste sono particolarmente rilevanti, poiché **spesso le risposte giudiziarie falliscono**. Se il colpevole non viene identificato, non può essere perseguito e sanzionato, e la giustizia non viene ottenuta. Anche se il colpevole viene identificato, l'indagine e il processo penale potrebbero richiedere mesi o anni, nel frattempo il danno simbolico del crimine è già stato compiuto. L'uso di metodi riparativi come la mediazione, che offre uno spazio per il colpevole per scusarsi e riparare il danno finanziario, emotivo e psicologico alla vittima, così come le interventi a livello comunitario come la condanna pubblica del crimine e l'espressione di solidarietà con la vittima, possono essere potenti alternative o complementi alle sanzioni penali.

L'attenzione pubblica agli incidenti di odio può attirare l'attenzione in-

desiderata su casi di crimini d'odio, il che può ri-traumatizzare le vittime anche se l'obiettivo della comunicazione è sostenerle. Le autorità, le OSC e le figure pubbliche dovrebbero valutare attentamente l'impatto potenziale dell'attenzione pubblica sul benessere della vittima prima di comunicare pubblicamente sul caso.

## Migliori buone pratiche

Marc (nome di fantasia) è un uomo gay di 54 anni che vive nel piccolo comune di Ordis, situato nella provincia di Girona (Spagna) con una popolazione di 373 abitanti. Una mattina, la sua furgoneta è stata vandalizzata con svastiche di colore fucsia e un messaggio di odio che recitava: "I froci muoiono!" Il colpevole non è stato identificato, quindi la procedura penale non ha prodotto alcun risultato. Tuttavia, l'attacco non è stato ignorato: **la sua comunità si è unita e ha espresso solidarietà nei suoi confronti**. I suoi vicini hanno organizzato una manifestazione di protesta contro l'attacco, il municipio ha dipinto le panchine con i colori dell'arcobaleno e ha chiamato la piazza "Angolo dell'Armonia".

## Buone pratiche analoghe

Nel 2012, un ex capo rabbino di 90 anni in Ungheria è stato insultato per strada. I rappresentanti delle tre principali chiese storiche in Ungheria, il presidente della Conferenza episcopale cattolica ungherese, il presidente del Sinodo Generale della Chiesa Riformata in Ungheria e il vescovo presidente della Chiesa Luterana in Ungheria hanno pubblicato un **comunicato stampa congiunto** condannando l'attacco, e il Presidente della Repubblica ha fatto **visita personalmente** al rabbino. Nel 2013, tre partecipanti alla Marcia dell'Orgoglio di Budapest, due dei quali rom, sono stati brutalmente attaccati da contro-manifestanti di estrema destra. Il Ministero delle Risorse Umane ha rilasciato un breve **comunicato stampa** condannando l'attacco ed esprimendo la speranza che i colpevoli saranno identificati.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Le agenzie di giustizia penale dovrebbero comunicare attivamente i casi di crimini d'odio, includendo tutti i passaggi principali dell'indagine e del procedimento penale con dovuta considerazione della privacy della/e vittima/e
- ▶ I leader della comunità, i politici e le figure pubbliche dovrebbero condannare pubblicamente gli incidenti d'odio ed esprimere solidarietà con la vittima.
- ▶ Consultare la vittima sulle sue preferenze riguardo alla comunicazione pubblica riguardante gli incidenti subiti.

## Ulteriori risorse

- ▶ De Greef, A., & Grossthal, K. (Eds.). (2020). *Safe To Be: Handbook*. Safe To Be by Speak Out project consortium. <https://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/speakout-handbook.pdf>

# Sensibilizzazione

## Descrizione del problema

La sensibilizzazione significa rendere le persone consapevoli - in questo caso - dei crimini d'odio e rendere questa questione più visibile nella società.<sup>64</sup> Sensibilizzare sulla questione dei crimini d'odio può essere impegnativo. Tuttavia, sensibilizzare su tali questioni con un approccio centrato sulla vittima che tiene conto dell'intersezionalità è cruciale per favorire una società più inclusiva e equa in cui tutti possano vivere e esercitare i propri diritti in sicurezza, in cui le persone abbiano fiducia nel sistema di giustizia penale e, di conseguenza, i crimini d'odio vengano segnalati e i responsabili vengano puniti.

**Vincoli o insostenibilità delle risorse** (ad esempio, finanziamenti basati su progetti) possono limitare la portata, l'impatto e la durata delle attività e delle campagne di sensibilizzazione. Condividere storie personali delle vittime di crimini d'odio può dare potere ad altre vittime a intervenire e agire; tuttavia, è necessario considerare **il consenso delle vittime, la privacy, la sicurezza e l'impatto emotivo di tali racconti**. Essere vittima mette l'individuo in una posizione delicata e vulnerabile, quindi è necessario trovare un equilibrio adeguato tra la protezione della vittima da rivittimizzazione e ulteriori traumi o stigmatizzazioni, e l'obiettivo di educare e sensibilizzare. Le attività di sensibilizzazione, come le campagne, devono anche **evitare di perpetuare e rafforzare gli stereotipi** su determinate comunità. Altri tipi di sfide includono **resistenza o reazioni negative**

---

64 *Want to know how to raise awareness?*. Youth Do It. <https://www.youthdoit.org/themes/awareness-raising>

**verso questioni culturalmente o politicamente sensibili**, come i crimini d'odio. Con ciò, l'obiettivo e **il messaggio di una specifica campagna di sensibilizzazione possono essere intenzionalmente fraintesi e distorti**. Indipendentemente da tutte le sfide sopra menzionate, la sensibilizzazione è di estrema importanza. Per affrontare alcune delle sfide, le campagne e altre attività di sensibilizzazione richiedono una considerazione attenta durante la fase di pianificazione. È **cruciale definire il suo obiettivo con indicatori misurabili di successo** (ad esempio, KPI, indicatori chiave di performance, specialmente l'engagement). Per raggiungere i suoi scopi educativi, le campagne e le attività di sensibilizzazione devono **basarsi su informazioni accurate e complete**. Questo può includere risultati accademici, statistiche sui crimini d'odio e/o - con il coinvolgimento delle vittime di crimini d'odio - storie personali o discussioni di gruppo. Con il supporto di forme di collaborazione esistenti, soggetti interessati possono essere coinvolti per progettare e attuare una campagna o attività di sensibilizzazione completa, basandosi su diverse prospettive e fonti di conoscenza. Inoltre, devono essere garantiti **messaggi chiari, facilmente comprensibili, culturalmente sensibili e personalizzati** per evitare fraintendimenti o rappresentazioni errate della campagna. In linea con questo, **la sicurezza delle vittime coinvolte** nella campagna di sensibilizzazione deve essere garantita per prevenire la rivittimizzazione e la stigmatizzazione. **Un piano di gestione dei rischi** deve essere pronto per gestire tempestivamente qualsiasi reazione negativa nei confronti dei partecipanti alla campagna.

## Migliori buone pratiche

Nel progetto intitolato **Call It Hate: Raising Awareness of Anti-LGBT Hate Crime - CIH**<sup>65</sup> la Hátter Society (Ungheria) ha implementato la campagna **Be louder than hate**.<sup>66</sup> Il concetto della campagna ha avuto origine dal fatto che i crimini d'odio di solito avvengono in spazi pubblici. Tuttavia, questi casi

---

65 *Call It Hate*. (April 4, 2018). Hátter Society. <https://en.hatter.hu/what-we-do/legal-aid/projects/call-it-hate>

66 *Legyél hangosabb a gyűlöletnél!*. <https://hangosabbagyuloletnel.hu/>

possono rimanere nascosti poiché le vittime hanno paura di segnalare gli incidenti, portando a una sotto denuncia, e i testimoni possono spesso evitare o ignorare questi incidenti motivati dal pregiudizio. La campagna ha inoltre riflettuto sulla latenza dei dati relativi alla segnalazione dei crimini d'odio, poiché le vittime possono sentirsi che 'non ha senso rivolgersi alle autorità'. L'idea principale della campagna era incoraggiare le vittime a osare parlare delle loro storie, poiché altrimenti il cambiamento non può iniziare. L'importanza di questa campagna era combattere i crimini d'odio rivelando casi - in questo caso specificamente riguardanti persone LGBTIQ - che possono rimanere nascosti alle autorità e alle organizzazioni della società civile. Il sito web della campagna spiegava inoltre il concetto di crimini d'odio, forniva esempi su cosa costituisce un crimine d'odio, rifletteva sui dati e sulla loro latenza riguardo ai crimini d'odio e infine forniva informazioni generali sulla procedura di segnalazione e sull'assistenza legale disponibile tramite la Háttér Society. Durante questa campagna sono stati utilizzati diversi strumenti, ad esempio messaggi "stencil" lavabili (ad es. 'Questa è una scena del crimine') sulle strade di Budapest. Questo è stato replicato sui marciapiedi di altre località dove erano già avvenuti crimini d'odio in passato. Gli attivisti distribuivano volantini con la scritta 'Sei stato in una scena del crimine' accompagnati da un codice QR. Attraverso questo sistema, coloro che interagivano con gli attivisti - o coloro che passavano per queste aree e ricevevano pubblicità mirata sui social media basata sulla loro posizione - venivano 'sollecitati' a passare dall'offline a una piattaforma online e a collegare questi spazi. Nello spazio online, un chatbot presentava la storia del crimine d'odio commesso in relazione alla posizione scelta. Chiedeva agli utenti cosa avrebbero fatto se fossero stati sul posto, li educava su cosa è consigliabile fare in tali situazioni - sia come vittima che come testimone -, informava gli utenti su dove le vittime possono chiedere aiuto e li indirizzava al sito della campagna al termine della conversazione. Questo chatbot ha raggiunto 4.300 utenti unici.

Il lancio della 'campagna degli stencil per le strade' è stato collegato al Budapest Pride poiché i media sono particolarmente concentrati sulla questione LGBTIQ in questo periodo. Inoltre, in questo caso si è verificato un incidente di crimine d'odio al Budapest Pride, come già accaduto negli anni precedenti. La Háttér Society ha tenuto una conferenza stampa sul luogo dell'incidente

che è stata presentata, tra gli altri, da uno dei principali canali televisivi commerciali nei telegiornali serali. Ha raggiunto 545.000 persone. Oltre ai dettagli del caso, i rappresentanti della Hátter Society hanno informato i media sui risultati della ricerca del progetto 'Call It Hate'.

Per quanto riguarda lo spazio online, la campagna aveva il sito web precedentemente menzionato 'Sii più forte dell'odio' per offrire la possibilità alle vittime precedenti di crimini d'odio di venire avanti e 'portare alla luce quelle storie che erano sepolte in profondità'. Mostrare storie personali ha evidenziato anche quanti casi non siano inclusi nei dati statistici ungheresi sui crimini d'odio in quanto potrebbero non essere segnalati. Il sito web ha permesso alle vittime di condividere le proprie storie in modo anonimo. L'obiettivo era incoraggiare gli altri a parlare, de-stigmatizzare il fatto di essere vittime di crimini d'odio e sottolineare l'importanza di segnalare tali crimini. Il sito web conteneva inoltre risorse educative per i visitatori. Questa campagna ha inoltre fatto affidamento sull'aiuto di influencer LGBTIQ che sono stati invitati a condividere le loro storie personali, nonché a incoraggiare gli altri a farlo sul suddetto sito web e a segnalare gli illeciti legati ai crimini d'odio. Hanno inoltre promosso i servizi di supporto legale e psicosociale della Hátter Society. In totale sono stati segnalati 210.000 visualizzazioni. La campagna ha anche creato tatuaggi non permanenti specificamente progettati, distribuiti in tutta l'Ungheria. Le persone sono state incoraggiate a 'tatuarli' e condividere immagini su piattaforme di social media con l'hashtag #hangosabbagyúlöletnél (#piùfortedell'odio).

Tornando al mondo offline, durante la campagna è stato condotto un esperimento sociale attraverso un provino per un annuncio pubblicitario. Due persone sono state coinvolte con ruoli predefiniti: un uomo con una spilla arcobaleno sulla sua maglietta e un altro nel ruolo di un uomo omofobo. È sorto un conflitto tra di loro, e l'uomo omofobo ha iniziato ad insultare verbalmente - prima solo verbalmente - l'uomo - presunto - omosessuale, ma poi la situazione è degenerata a livello fisico. Gli organizzatori miravano a raccogliere le reazioni degli altri partecipanti. Questi ultimi sono stati intervistati uno per uno dopo questa scena per esprimere le loro emozioni, spiegare la loro reazione alla discussione e condividere i loro pensieri o esperienze precedenti sui crimini d'odio.

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Conosci il tuo pubblico di riferimento e adatta il tuo messaggio di conseguenza.
- ▶ Considera la complessità dei crimini d'odio e le identità intersezionali delle vittime.
- ▶ Utilizza diversi strumenti (volantini stampati, social media, eventi pubblici, programmi scolastici, ecc.), tenendo conto del tuo pubblico di riferimento.
- ▶ Il racconto di storie è un potente strumento per sensibilizzare, e le storie personali condivise o i testimoni possono essere particolarmente utili poiché possono aumentare la solidarietà e rendere le vittime o i testimoni più inclini a segnalare.
- ▶ Le attività interattive possono coinvolgere meglio le persone nelle campagne di sensibilizzazione.

## Ulteriori risorse

- ▶ *10 keys to effectively communicating human rights—2022 Edition*. (April 13, 2022). European Union Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/publication/2022/10-keys-effectively-communicating-human-rights-2022-edition>
- ▶ Framing Equality Toolkit | ILGA-Europe. (November 21, 2017). <https://www.ilga-europe.org/report/framing-equality-toolkit/>

# Documentazione

## Descrizione del problema

La decisione n. 9/2009 del Consiglio dei Ministri dell'OSCE esorta esplicitamente gli Stati a '(r)accogliere, mantenere e rendere pubblici dati e statistiche affidabili e dettagliati sui crimini d'odio e sulle manifestazioni violente di intolleranza, inclusi il numero di casi segnalati alle autorità di polizia, il numero di procedimenti penali e le sentenze inflitte'.<sup>67</sup> La mancanza di dati completi e accurati sui crimini d'odio compromette ogni sforzo volto ad affrontare efficacemente il problema. Qualsiasi sistema nazionale finalizzato alla **raccolta sistematica di dati sui crimini d'odio** deve iniziare identificando gli illeciti rilevanti contenuti nel diritto penale: alcuni Paesi hanno una disposizione specifica sui crimini d'odio, mentre altri considerano la motivazione di odio o pregiudizio in base a diverse disposizioni penali, rendendo più complicato mappare gli incidenti legati all'odio. Tuttavia, è importante limitare la raccolta dati agli illeciti che contengono esplicitamente la motivazione di odio come elemento costitutivo del crimine per garantire la comparabilità internazionale. L'elenco degli illeciti deve includere - almeno al minimo - tutte le motivazioni di pregiudizio esplicitamente menzionate nel diritto penale, preferibilmente suddivise ulteriormente in categorie protette specifiche, ad esempio anziché 'odio religioso', la raccolta dati dovrebbe specificare la comunità religiosa

---

67 Decision No. 9/09 Combating Hate Crimes, (2009). point 1. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/40695.pdf>

coinvolta (es. crimini antisemiti o antimusulmani).<sup>68</sup> Da una prospettiva intersezionale, è di estrema importanza che più di una caratteristica protetta possa essere indicata per ciascun caso e che il sistema consenta di identificare casi con caratteristiche multiple. Poiché la raccolta dati è a fini statistici, le leggi sulla protezione dei dati non possono essere utilizzate per evitare la raccolta di dati disaggregati sulla motivazione di odio dei responsabili.

Nel sistema giudiziario e oltre vi sono diversi attori che entrano in contatto con crimini d'odio o le vittime di tali crimini; pertanto, **una struttura nazionale di coordinamento per la raccolta dati** è essenziale. Se la raccolta dati si limita solo al numero di casi di crimini d'odio segnalati, al numero di imputazioni contenenti crimini d'odio o al numero di condanne per crimini d'odio, l'immagine complessiva sarà distorta. I dati devono essere registrati dall'inizio della procedura, e il sistema sviluppato per documentare gli incidenti motivati da pregiudizi deve consentire di seguire il caso per l'intero processo, ovvero dalla segnalazione alle autorità di polizia fino alla decisione del tribunale (se vi è). Tuttavia, la documentazione dei crimini d'odio non deve essere limitata alle procedure ufficiali: le vittime spesso non si presentano e non denunciano il crimine alla polizia. Senza cercare contributi dalle organizzazioni della società civile che supportano le vittime di crimini d'odio, la prevalenza degli incidenti motivati da pregiudizi non può essere accuratamente stimata e misurata.

La raccolta e la documentazione dei crimini d'odio sono indispensabili:

- ▶ per comprendere la diffusione e la natura dei crimini d'odio;
- ▶ per creare e mantenere un sistema di supporto alle vittime accessibile a tutti e in grado di fornire risposte personalizzate alle vittime di crimini d'odio;
- ▶ per misurare l'efficacia delle risposte ai crimini d'odio;
- ▶ per massimizzare gli sforzi preventivi;
- ▶ per fornire dati affidabili ai corpi legislativi e ai responsabili delle politiche

---

68 Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). *Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms: A Practical Guide*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). p. 42. <https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/124533.pdf>

- ▶ per creare un insieme di informazioni basate su prove che possono essere comunicate al pubblico più ampio.

Oltre alla raccolta dei dati, è importante **renderli disponibili pubblicamente**. Idealmente, ciò assume la forma di rendere i dati grezzi disponibili per il download per l'analisi, oltre a pubblicare rapporti a intervalli regolari (come annualmente) che vanno oltre i dati numerici e identificano tendenze a lungo termine e nuovi sviluppi.

## Migliori buone pratiche

La **Rete Greca per la Registrazione della Violenza Razzista (RVRN)** è stata istituita su iniziativa della Commissione Nazionale Greca per i Diritti Umani e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati in Grecia nel 2011.<sup>69</sup> Attualmente è composta da un gruppo di 52 organizzazioni della società civile che offrono servizi medici, sociali, legali, psicologici e entrano in contatto con le vittime di violenza motivata da pregiudizi o altri attacchi violenti motivati dall'odio o dal pregiudizio. La fondazione della RVRN è stata determinata dall'assenza di un sistema ufficiale per registrare i crimini d'odio e gli incidenti motivati da pregiudizi e dalla necessità di collegare le varie organizzazioni che assistono le vittime di crimini d'odio.

Le principali funzioni del RVRN sono le seguenti:

- ▶ registrare incidenti motivati da pregiudizi;
- ▶ documentare le tendenze qualitative e quantitative della violenza motivata dall'odio in Grecia;
- ▶ identificare lacune nel sistema di supporto alle vittime;
- ▶ preparare e presentare raccomandazioni alle autorità greche volte a garantire il rispetto della legge nazionale e internazionale;
- ▶ sensibilizzare
- ▶ fornire formazione alle autorità pubbliche e alle organizzazioni della società civile sui crimini d'odio.

---

69 *RVRN.org*. <https://rvrn.org/en/>

RVRN registra sistematicamente atti di violenza motivati da pregiudizi; gli incidenti vengono registrati in modo anonimo, le vittime di crimini d'odio vengono in contatto con una delle organizzazioni partecipanti e ricevono assistenza da esse. Sin dalla sua fondazione, RVRN ha pubblicato 11 rapporti annuali, organizzato numerosi eventi pubblici e promosso informazioni per sensibilizzare sull'argomento dei crimini d'odio. I rapporti annuali contengono dettagli sul profilo delle vittime, identificando le loro caratteristiche protette, il profilo dei responsabili (la loro occupazione o l'appartenenza a gruppi estremisti), le tendenze indicate dal numero di casi segnalati e le cause sottostanti dei crimini d'odio. I rapporti annuali costituiscono una preziosa raccolta di dati fondamentali per comprendere e mappare i crimini d'odio, nonché per identificare le misure appropriate per contrastarli efficacemente. Le statistiche preparate da RVRN vanno oltre le registrazioni ufficiali sui crimini d'odio, includendo anche segnalazioni da parte delle organizzazioni della società civile in cui la vittima, per paura di ritorsioni o rivittimizzazione, non è riuscita a presentare una denuncia ufficiale alle autorità per l'incidente motivato dal pregiudizio che ha subito. RVRN facilita anche la cooperazione con un mandato rilevante nella lotta contro i crimini d'odio e partecipa al Consiglio Nazionale contro il Razzismo e l'Intolleranza.

## Buone pratiche analoghe

La **Fondazione Secretariato Gitano** (*Fundación Secretariado Gitano - FSG*) registra e monitora i crimini d'odio anti-rom e casi di discriminazione nel loro rapporto annuale. Allo stesso modo, SOS Racisme pubblica rapporti annuali sugli incidenti motivati dal razzismo e sui crimini d'odio: i dati comparativi consentono di identificare tendenze, trarre conclusioni sulla natura del fenomeno, sul profilo delle vittime e dei responsabili, e sulle cause sottostanti della sotto denuncia. Il **Gruppo di Lavoro contro i Crimini d'Odio** dispone di un database online dei casi di crimini d'odio basato sui fascicoli delle organizzazioni membri, esaminando i database delle decisioni giudiziarie e le comunicazioni stampa della polizia, della pubblica accusa e dei tribunali, nonché i report dei media. Oltre ai dati

sugli incidenti stessi, vengono registrati anche dati sulle procedure penali (compresa la qualificazione legale e gli errori procedurali).

## Suggerimenti e raccomandazioni

- ▶ Creare un sistema che permetta la raccolta di dati aggregati sui crimini d'odio dal momento in cui tali reati vengono registrati nel sistema di giustizia penale.
- ▶ Consentire di seguire un caso dalla segnalazione fino alla decisione del tribunale, stabilendo, se necessario, una cooperazione intersettoriale tra gli organi della giustizia penale.
- ▶ Per mappare in modo completo la prevalenza dei crimini d'odio, cercare il contributo delle organizzazioni della società civile.

## Ulteriori risorse

- ▶ Organization for Security and Co-operation in Europe. (2014). *Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms: A Practical Guide*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/124533.pdf>
- ▶ hate crimes, seek input from civil society organizations.





# CounterHate

Improving the assistance of victims of hate crimes through a victim-centered and intersectional approach