

FACING *ALL THE* FACTS

Il coordinamento sui dati relativi ai crimini d'odio in Europa

Joanna Perry



Connecting on hate crime recording and data collection in Europe



Il presente rapporto è stato elaborato nell'ambito del progetto Facing all the Facts, finanziato dal programma "Diritti, uguaglianza e cittadinanza" dell'Unione europea (JUST/2015/RRAC/AG/TRAI/8997) e realizzato con un consorzio costituito da 3 organismi di polizia e 6 organizzazioni della società civile di 8 paesi.

Capofila:



Partner:



Joanna Perry è una consulente indipendente con un'esperienza pluriennale nella ricerca tesa a migliorare le conoscenze e le risposte al fenomeno dei crimini d'odio. Ha ricoperto diversi incarichi presso autorità pubbliche, ONG ed organizzazioni internazionali ed è docente presso il Birkbeck College dell'Università di Londra.

Jonathan Brennan è un artista, graphic designer, sviluppatore web, videografo e traduttore freelance. Le sue opere si possono visionare sui siti www.aptalops.com e www.jonathanbrennanart.com.

Molte sono le persone da ringraziare, a partire dagli interpreti e dai traduttori, fino agli operatori di ripresa, ai fotografi e a tutti coloro che durante i workshop hanno gentilmente assecondato le nostre continue richieste, probabilmente esasperanti, di attaccare e spostare oggetti vari. Vista la sua natura multimediale, sarebbe giusto che il progetto avesse i titoli di coda!

Un ringraziamento speciale va a Paul Giannasi, Melissa Sonnino, Robin Sclafani, Jonathan Brennan, Julia Moser, Jennifer Kwao, Madalina Gherman, Shane O'Curry, Tina Stavrinaki, Javier Sáez del Álamo,

Andrea Kozáry, Stefano Chirico, Lucia Gori, Ilaria Esposito e Amanda Perry-Kessarís.

Indice

Introduzione: perché coordinarsi sui dati relativi ai crimini d’odio?	1
L’approccio di Facing all the Facts	3
Il contesto internazionale	4
Contrazione degli spazi	5
Il supporto alla “comunità contro i crimini d’odio”	6
Sintesi e raccomandazioni	7
Un quadro incentrato sulla vittima e orientato ai risultati volto a migliorare la registrazione e ad aumentare la segnalazione	7
Rendere visibili i “sistemi” di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio	9
Conoscenza e utilizzo dei dati disponibili	13
Lo sviluppo di capacità	16
Continuare a sperimentare e ad apprendere	22
Comprendere e gestire il rischio	22
Risultanze	27
Lo sviluppo di standard e prassi per la segnalazione, la registrazione e la raccolta di dati sui crimini d’odio in Europa	27
Il quadro di riferimento normativo internazionale sulla segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d’odio: progressi, lacune ed opportunità	36
Cosa succede ai dati sui crimini d’odio? Il percorso di un caso di crimine d’odio	45
Il “sistema di registrazione e segnalazione dei crimini d’odio”	48
Migliorare la conoscenza dei dati e utilizzare quelli disponibili	64
Un quadro di riferimento incentrato sulla vittima e orientato ai risultati per migliorare la registrazione e incrementare la segnalazione	65
Principi e prassi delle relazioni	74
Sostenere gli “agenti del cambiamento”: “bolle” di conoscenza e una “comunità contro i crimini d’odio”	91
Le motivazioni degli agenti del cambiamento	92
Mettere gli agenti del cambiamento in relazione tra di loro	95
Conoscere e rendere visibile la “storia” nazionale dei crimini d’odio	96

Metodologia	100
Introduzione	100
I parte: quesiti, metodi e cronologia della ricerca	100
Il quadro di riferimento per l'autovalutazione	111
II parte: Valutazione critica dei metodi del Percorso e dei Sistemi	126
III parte: Guida del facilitatore per i workshop nazionali e le interviste agli agenti del cambiamento	134
Allegato 1:	
La matrice per la valutazione dei dati sui crimini d'odio a livello nazionale	147
Allegato 2:	
Guida alla conduzione delle interviste con gli "agenti del cambiamento"	152
Allegato 3: Standard internazionali relativi alla segnalazione e registrazione dei crimini d'odio e alla relativa raccolta dati	153
Elenco degli standard	154
Informazioni di base per le relazioni con le OIG nei sistemi nazionali	163
Riferimenti	165
Libri	165
Articoli di riviste	165
Legislazione regionale	166
Legislazione internazionale	166
Giurisprudenza	168
Articoli	168
Siti web e basi dati	175

Introduzione: perché coordinarsi sui dati relativi ai crimini d'odio?

Per comprendere il fenomeno dei crimini d'odio, ridurlo e prevenirlo, e per offrire assistenza alle vittime, vi sono alcuni quesiti di fondo cui occorre dare una risposta:

Quanti crimini d'odio si verificano? Chi sono le persone maggiormente colpite? Qual è l'impatto? Quanto è efficace la risposta della polizia? I casi vengono investigati e perseguiti giudizialmente? Gli organi giudicanti applicano le norme in materia di crimini d'odio? Le vittime hanno accesso alla sicurezza, alla giustizia ed all'assistenza di cui hanno bisogno?

I dati "ufficiali" sui crimini d'odio, solitamente rinvenibili nei rapporti di polizia, pur essendo la fonte più citata nelle risposte a questi quesiti, raccontano solo una piccola parte di una storia complessa. Per comprendere cosa succede ai casi durante le fasi dell'indagine, dell'azione penale e del giudizio occorrono un approccio condiviso e la collaborazione fra tutti i ministeri e le agenzie governative competenti in materia; tuttavia, spesso mancano i meccanismi e i partenariati necessari. Anche i rapporti e le informazioni raccolte dalle organizzazioni della società civile (OSC) possono rappresentare importanti tasselli di questo mosaico, ma i collegamenti al di là delle barriere che dividono pubbliche autorità, da un lato, e società civile, dall'altro, sono ancora più limitati.

La mancanza di rapporti e cooperazione tra OSC e autorità pubbliche ha motivazioni chiare molte delle quali sovrapponibili a quelle per cui fondamentalmente le vittime non denunciano quanto subito. In Europa una mancanza di fiducia da entrambe le "parti" e una mancanza di consapevolezza e di apertura sui risultati conseguibili attraverso la cooperazione caratterizzano in molti casi le relazioni tra autorità pubbliche e OSC. Impedimenti importanti nascono anche dalla mancanza di risorse e infrastrutture a supporto di una cooperazione efficace e costante. Spesso alle OSC non vengono offerte opportunità significative e strategiche di contribuire alla progettazione, attuazione e monitoraggio dell'attività svolta dagli Stati al fine di determinare l'estensione del fenomeno dei crimini d'odio e rispondervi. I dati del monitoraggio svolto dalle OSC possono essere accantonati come non validi o inattendibili senza darne chiare spiegazioni, mentre i dati della polizia su fatti specifici e tendenze possono non essere condivisi apertamente.

Polizia e OSC hanno percezioni discordanti della considerazione attribuita ai crimini d'odio. Una relazione del 2016 della FRA evidenzia, ad esempio, che mentre la gran parte degli operatori delle forze dell'ordine, dei pubblici ministeri e dei giudici esprime il convincimento che per la polizia le indagini sulle motivazioni

del pregiudizio siano molto o abbastanza importanti, a concordare con questa opinione è un numero nettamente inferiore di operatori dei servizi di assistenza alle vittime e delle OSC per i diritti umani.¹

Queste relazioni non sono sospese nel vuoto. I diversi contesti politici e sociali, da un punto di vista storico e attuale, influenzano l'atteggiamento dell'opinione pubblica rispetto ai crimini d'odio e la considerazione che se ne ha come problema di interesse nazionale. Sebbene coloro che in prima linea si occupano dei crimini d'odio trovino estremamente utili i quadri di riferimento, le reti e le attività di *capacity building* internazionali, questa ricerca dimostra che se si vuole produrre un cambiamento positivo a livello nazionale occorre fare di più perché i paesi facciano propri e traducano (talvolta letteralmente) concetti e caratteristiche fondamentali dei crimini d'odio. La cooperazione è una "prassi" che richiede disciplina, tempo e fiducia. In questa ricerca abbiamo cercato di scivolare sotto l'esteriorità di queste relazioni per individuare cosa promuove e cosa compromette lo sviluppo di una cooperazione costruttiva tra ONG e autorità.

Nell'ambito di questa ricerca sono emersi molti casi in cui le ONG hanno imposto una visibilità ai crimini d'odio a livello nazionale mostrando la strada da seguire a polizia e ad altre autorità pubbliche. Allo stesso tempo, l'eventuale mancanza di forza, credibilità e trasparenza dei metodi di registrazione e monitoraggio di molte OSC può lasciare molte autorità pubbliche prive di partner con cui cooperare. In Europa tutte le OSC hanno bisogno di sviluppare capacità, l'obiettivo iniziale del progetto *Facing Facts* al suo lancio nel 2011. Con il procedere del nostro lavoro, la natura sistemica dei fattori che contribuiscono alle capacità delle OSC ha portato a questa ricerca e a sviluppare la piattaforma di formazione *Facing Facts Online* sia per le OSC che per le forze di polizia. (www.facingfactsonline.eu)

Le nostre conclusioni evidenziano le caratteristiche comuni ai modelli più riusciti di registrazione, segnalazione e assistenza delle OSC. Tra queste figurano i servizi interconnessi ad elevata specializzazione che condividono una metodologia di registrazione e l'impegno verso "amicizie cruciali" con le autorità senza rinunciare alla flessibilità necessaria ad accomodare le esigenze delle rispettive comunità e ad assicurarsene la fiducia. A caratterizzare gli approcci vincenti è anche l'impegno comune a condannare tutte le forme di pregiudizio e odio. Le risultanze hanno evidenziato lacune significative nella registrazione e nell'assistenza in favore delle persone con disabilità e delle comunità rom e, inoltre, difficoltà da parte delle OSC a lavorare sui crimini a sfondo razziale in quei contesti in cui le questioni migratorie sono particolarmente politicizzate.

¹ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2016).

L'approccio di Facing all the Facts

Per comprendere e valutare la varietà delle relazioni, dei quadri di riferimento e dei concetti che compongono un “sistema di segnalazione e registrazione dei crimini d’odio”, il progetto *Facing all the Facts* ha utilizzato il metodo dei seminari interattivi, delle interviste approfondite, delle tecniche di progettazione e delle ricerche documentali.² Con modalità nuove si sono organizzati incontri spronando i partecipanti a confrontarsi (nuovamente) e a entrare in sintonia su cosa debba intendersi per crimine d’odio, come questo venga reso (in)visibile e cosa occorre fare per le vittime e le comunità.



Siamo grati ai partecipanti dei workshop per la pazienza e il buonumore dimostrati nel costruire con colla e spago le rappresentazioni dei “sistemi” nazionali!

Un altro tema centrale sui cui si sono concentrati i nostri sforzi è consistito nell’individuare le modalità con cui aiutare i soggetti interessati a sentirsi parti uguali ed essenziali del sistema e del processo di segnalazione e registrazione. Lo abbiamo fatto:

- Garantendo, per quanto possibile, nei workshop e tra gli intervistati, una rappresentanza di tutti i punti di vista delle autorità pubbliche e delle OSC;
- Sviluppando metodi partecipativi che coinvolgessero soggetti interessati diversi nelle attività dei workshop;
- Elaborando rappresentazioni grafiche in cui i soggetti interessati sono posti tutti sulla stessa “linea”, raffigurando il percorso di un caso di crimine d’odio e sviluppando rappresentazioni dei “sistemi” nazionali di segnalazione e registrazione dei crimini d’odio;
- Creando un modello integrato incentrato sulla vittima e orientato ai risultati con l’obiettivo di incrementare le segnalazioni e migliorare la registrazione.

L’approccio partecipativo progettuale ha reso possibile far emergere quello che ora definiamo il “concetto del percorso e dei sistemi” che riflette due principi chiave. Il primo è che le esperienze dei crimini d’odio fatte da vittime e comunità non sono eventi puntuali ma vissuti nel corso del tempo, eventualmente nel sistema della giustizia penale, nel caso in cui sia stata sporta una denuncia o, che questo

² In questa ricerca sono stati coinvolti i seguenti Paesi: Grecia, Irlanda, Italia, Regno Unito (Inghilterra e Galles), Spagna, Ungheria.

succeda o meno, per come si ripercuotono nella vita di tutti i giorni. Il secondo elemento è costituito dalla gamma di istituzioni e organizzazioni che potrebbero o dovrebbero essere coinvolte direttamente o indirettamente nel percorso fatto dalla vittima (polizia, pubblici ministeri, sistema giudiziario, organizzazioni di assistenza alle vittime, organizzazioni internazionali, ecc.). Quando questi “stakeholder” riconoscono e svolgono il proprio ruolo nell’ambito di un sistema di attori interconnessi, è più probabile che il percorso porti alle vittime risultati di maggiore soddisfazione.

Ogni paese si presenta in modo diverso, mai del tutto equilibrato o completo. L’auspicio è che gli stakeholder nazionali possano crescere a partire dalle risultanze e dalle raccomandazioni, col fine, in ogni singolo paese, di comprendere più approfonditamente e affrontare con maggiore efficacia il problema radicato e penoso dei crimini d’odio.

Il contesto internazionale

Nel corso di questa ricerca le autorità pubbliche, i policy maker e le OSC hanno costantemente indicato nel quadro internazionale di norme e standard, nei programmi e nelle linee guida delle OIG per lo sviluppo di capacità e nelle reti di esperti le principali fonti di influenza e supporto strategici per le attività volte a migliorare la segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d’odio.

In linea con la metodologia di ricerca del progetto, partecipativa e focalizzata sull’individuazione di strategie, si è deciso di fissare i risultati in un quadro normativo internazionale definito e con una valenza pratica.

Il rapporto presenta quindi questo quadro da diverse angolazioni:

- Come una [cronologia dinamica che illustra le pietre miliari](#) del suo sviluppo, il suo carattere complesso e frammentario e la recente attenzione, intensa e incisiva, di importanti agenzie e organizzazioni internazionali;
- Come un documento di riferimento, semplice elenco delle principali [norme e standard](#) in materia;
- Come base per una valutazione specifica cui possono far ricorso autorità nazionali, OSC e OIG per descrivere, diagnosticare e fissare di concerto un ordine di priorità degli interventi finalizzati ad apportare miglioramenti. La valutazione specifica si basa su due indici: la forza dei quadri strategici e tecnici a sostegno dell’attività di segnalazione, registrazione e condivisione delle informazioni; l’esistenza e l’efficacia di azioni di intervento;
- Come base per sviluppi ulteriori, in particolare per quanto riguarda l’intensificazione della cooperazione tra autorità pubbliche e organizzazioni della società civile.

Di tutto questo il rapporto documenta i risultati arrivando alla conclusione della necessità di integrare un “modello incentrato sulla vittima e orientato ai risultati” di tipo strategico in norme, standard, programmi e prassi esistenti relativi alla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati a livello nazionale e internazionale. Il miglioramento delle banche dati nazionali e internazionali sui casi di crimini d’odio segnalati e registrati, sui procedimenti giudiziari e sulle condanne, seppure importante, non può essere lo scopo ultimo. Piuttosto, i nostri sforzi collettivi volti ad aumentare le segnalazioni e le denunce e a migliorare la registrazione e la raccolta dei dati dovrebbero puntare più in alto al fine di garantire assistenza, protezione e giustizia alle vittime e alle comunità.

Contrazione degli spazi

Nel piano d’azione sui diritti umani e la democrazia 2015-2019, la UE ha constatato “la contrazione in tutto il mondo dello spazio occupato dalla società civile”³ e si è impegnata ad approfondire la cooperazione e a intensificare il supporto alla società civile affermando di essere “seriamente preoccupata per i tentativi di alcuni paesi di limitare l’indipendenza della società civile”.⁴ Si è inoltre impegnata a sostenere “scambi strutturati” tra le OSC e le autorità pubbliche e a “occuparsi delle minacce allo spazio delle ONG”.⁵ Le “amicizie cruciali” tra forze di polizia e OSC, che abbiamo individuato come essenziali per una cooperazione autentica ed effettiva nell’ambito di questi “spazi in via di riduzione”, esistono ed è necessario sostenerle e proteggerle.

Le norme e gli standard internazionali e le politiche e le leggi nazionali offrono un quadro di riferimento per la cooperazione, ma è necessario altro lavoro per innescare e sostenere un’azione efficace. I metodi delle relazioni e della cooperazione esplorati, sperimentati e definiti nel progetto *Facing all the Facts* possono concretizzarsi in una posizione maggiormente condivisa di cosa è necessario monitorare, con quale priorità e come.

3 Commissione europea (2012) p. 5.

4 Commissione europea (2012) p. 12.

5 Commissione europea (2012) p. 19.

Il supporto alla “comunità contro i crimini d’odio”

Non sottovalutiamo le sfide che pongono ambienti politici ostili e la mancanza cronica di risorse in tutta Europa. Ad ispirarci ci sono, tuttavia, le persone con cui abbiamo parlato e che hanno avuto la vita cambiata per sempre dall’odio e che, ciononostante, si impegnano per sensibilizzare e per impedire che la stessa cosa succeda ad altri. Ci ispira anche l’ostinata determinazione dei nostri “agenti del cambiamento”, personalmente e professionalmente motivati a trovare soluzioni e a far avanzare i programmi. È attraverso le loro voci, che trovano spazio in questo rapporto, che cogliamo lo sviluppo di quello che un intervistato ha definito una “comunità contro i crimini d’odio”, formata dagli operatori delle OSC, delle forze di polizia e del sistema della giustizia penale determinati a lavorare insieme per dare visibilità al problema dei crimini d’odio e rendere operative le soluzioni.⁶ Il nostro auspicio è che le idee, gli strumenti e le raccomandazioni offerte da questa ricerca contribuiscano a questi sforzi.

Robin Sclafani e Joanna Perry

⁶ Intervistato 30.

Sintesi e raccomandazioni⁷

Facing All the Facts si fonda sul lavoro svolto nell'ambito del progetto *Facing Facts*, avviato a partire dal 2011 con l'obiettivo di far emergere i crimini d'odio in Europa. Parallelamente alla realizzazione ed erogazione dei corsi di formazione online per la polizia e le organizzazioni della società civile⁸, in sei Stati membri della UE il progetto *Facing All the Facts*, impiegando la metodologia della ricerca-azione partecipativa, ha:

- Testato come migliorare la conoscenza della segnalazione e registrazione dei crimini d'odio;
- Sostenuto il dialogo tra gli attori nelle OSC e nelle autorità pubbliche che costituiscono il fulcro dei "sistemi" nazionali per la segnalazione e registrazione dei crimini d'odio;
- Creato nuove relazioni e collaborazioni tra questi attori;
- Cercato di indirizzare questi sistemi verso un approccio incentrato sulle vittime e orientato all'azione.

Questa sezione illustra i principali risultati della ricerca legata al progetto proponendo raccomandazioni formulate sulla base degli strumenti, dei meccanismi e dei concetti individuati, consolidati e sviluppati nel corso di tre anni (2016-2019).

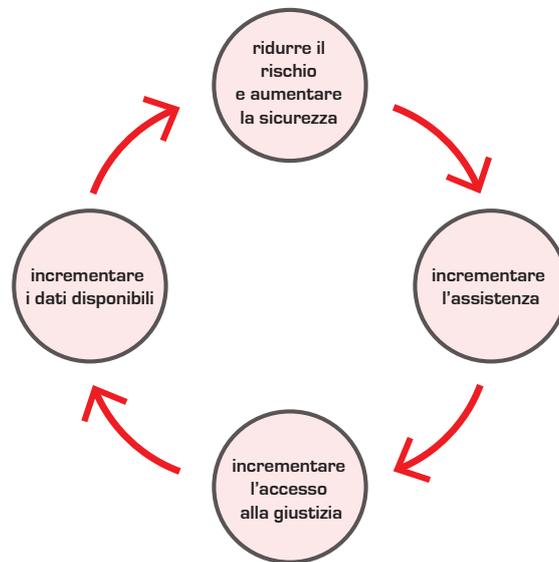
Un quadro incentrato sulla vittima e orientato ai risultati volto a migliorare la registrazione e ad aumentare la segnalazione

Vittime e comunità non ottengono necessariamente quello di cui hanno veramente bisogno semplicemente aumentando il numero dei crimini d'odio segnalati e registrati. Cosa motivi realmente le persone a segnalare e cosa dovrebbe spingere professionisti e policy maker a migliorare la registrazione sono gli interrogativi che ci si è posti in modo pressante nel corso di questa ricerca. Il progetto ha quindi cercato di elaborare un quadro generale incentrato sulla vittima e orientato ai risultati volto a incrementare la segnalazione e a migliorare la registrazione:

⁷ Le raccomandazioni per gli stakeholder nazionali sono rinvenibili nei rapporti nazionali.

⁸ [Facing Facts Online!](#) (2019).

Un quadro incentrato sulla vittima e orientato ai risultati volto a migliorare la registrazione e ad aumentare la segnalazione



L'obiettivo complessivo di tutti gli sforzi diretti a incrementare la segnalazione e a migliorare la registrazione dovrebbe essere quello di ridurre il rischio, incrementare l'accesso all'assistenza e incrementare l'accesso alla giustizia per vittime e comunità.

Si tratta di un quadro intuitivo e di facile comprensione, tuttavia reso di difficile attuazione da barriere ampiamente documentate presenti in tutta Europa: atteggiamenti e azioni discriminatorie che scoraggiano le vittime dal denunciare; paura; contesti frammentati sotto il profilo tecnologico e strategico che impediscono l'effettiva registrazione e condivisione delle informazioni; la mancanza di conoscenze, competenze e risorse per individuare, registrare e intervenire efficacemente sui reati d'odio.

Di fatto, per garantire questo approccio incentrato sulla vittima è necessario un cambiamento paradigmatico di come le istituzioni vedono sé stesse, i propri partner e il proprio ruolo nel prevenire e rispondere ai crimini d'odio. I risultati della nostra ricerca indicano come meglio sostenere questo cambiamento.

La nostra metodologia è stata sviluppata con l'obiettivo di mettere i soggetti interessati in grado di sperimentare sistematicamente al fine di individuare i problemi e testare le possibili soluzioni. Le nostre raccomandazioni intendono essere realistiche e, se possibile, integrare e sviluppare le iniziative già in atto.

Le raccomandazioni ruotano attorno a quattro ambiti:

1. Rendere visibili i sistemi nazionali di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio;
2. Comprendere e utilizzare i dati di cui si dispone;
3. Sviluppare le capacità dei vari soggetti interessati coinvolti nei sistemi nazionali;
4. Continuare a sperimentare e ad apprendere.

Rendere visibili i “sistemi” di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio

Non ricade su un'unica agenzia od organizzazione la responsabilità di conseguire i risultati individuati nel *quadro di riferimento per la segnalazione e la registrazione incentrato sulla vittima e orientato ai risultati* che si è descritto precedentemente. Al contrario, nella composita gamma di cui fanno parte, tutti i soggetti interessati devono considerarsi partner nel cercare di rendere i crimini d'odio visibili e devono agire insieme a beneficio delle vittime.

Questa sezione riassume le modalità con cui abbiamo individuato e lavorato su due settori di intervento iniziali al fine di promuovere le relazioni che devono sorreggere quest'azione collettiva: in primo luogo, abbiamo raccolto, analizzato criticamente e integrato tutte le norme e gli standard internazionali relativi alla registrazione, segnalazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio; in secondo luogo, abbiamo utilizzato questi standard per sviluppare metodi finalizzati a conoscere più approfonditamente e a migliorare i sistemi nazionali di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio. Le nostre raccomandazioni per i passi successivi sono esposte alla fine della sezione.

La messa a punto di un quadro di riferimento internazionale

In primo luogo, abbiamo descritto lo [sviluppo del quadro internazionale, articolato eppure disomogeneo](#), che attualmente guida le autorità pubbliche e le organizzazioni della società civile (OSC) nell'incrementare la segnalazione e migliorare la registrazione e la raccolta dei dati.⁹ In secondo luogo, abbiamo raccolto queste leggi, raccomandazioni strategiche, impegni politici e linee guida per creare la prima esaustiva [Raccolta di norme e standard internazionali sulla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio](#). In terzo luogo, abbiamo attinto a questi “standard” per sviluppare un dettagliato [Quadro di autovalutazione sulla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio](#). In quarto luogo,

9 “Incrementare la segnalazione” rimanda a standard, quadri di riferimento e azioni che si prefiggono di incoraggiare le vittime e altri a segnalare i crimini d'odio alle forze dell'ordine o a una terza parte, ad esempio a un'organizzazione della società civile competente. “Migliorare la registrazione” fa riferimento ad azioni volte a promuovere le possibilità e le capacità delle autorità pubbliche e delle organizzazioni della società civile interessate di registrare accuratamente i crimini d'odio e di trasmettere correttamente queste informazioni ad altri organismi e agenzie. Con “migliorare la raccolta dei dati” si intende il processo di estrazione, raccolta e interpretazione delle informazioni generate dalla registrazione dei crimini d'odio.

abbiamo applicato l'autovalutazione per far emergere e descrivere i punti di forza e di debolezza dei sistemi nazionali di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio attraverso sei "mappe dei sistemi" nazionali: [Grecia](#), [Inghilterra e Galles](#), [Irlanda](#), [Italia](#), [Spagna](#) e [Ungheria](#).

Dalla nostra analisi emerge che a orientare le autorità pubbliche nella raccolta dei dati relativamente alle indagini, ai procedimenti giudiziari e alle sentenze sui crimini d'odio e nel condurre indagini sulla vittimizzazione c'è un consistente quadro di norme e standard. Di questi alcuni specificamente vertono sull'importanza dell'assistenza alle vittime, dell'accesso alla giustizia e di una maggiore sicurezza.¹⁰ Più recentemente si è accentuata l'attenzione sull'importanza della cooperazione interagenzia¹¹ e, complessivamente, si è osservata una sottovalutazione del ruolo dei dati e dell'attività delle OSC, nonché una mancanza di specificità su quale forma debba assumere una cooperazione efficace tra OSC e autorità pubbliche. Mancano, infine, standard normativi che integrino gli obblighi a migliorare la registrazione e la segnalazione con le finalità della tutela dell'incolumità fisica, della sicurezza e della giustizia da garantire alle vittime.

L'esito di questa analisi è una raccomandazione articolata in più parti.

Raccomandazione 1: Le organizzazioni internazionali, le istituzioni e le OSC dovrebbero cercare di sviluppare ulteriormente il quadro normativo sulla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio.

A livello internazionale questo potrebbe comportare l'avvio di un confronto sull'attuale quadro di riferimento internazionale al fine di sviluppare ulteriormente standard che:

- Sostengano la cooperazione superando le "distanze" istituzionali;
- Riconoscano specificamente il valore dei dati delle OSC;
- Contemplino obblighi, da una parte, ad aumentare le segnalazioni e a migliorare la registrazione e la raccolta dei dati e, dall'altra parte, a soddisfare le esigenze di sicurezza, assistenza e giustizia da parte di vittime e comunità.

¹⁰ Introdotta nel 2012, la Direttiva sui diritti delle vittime è stata determinante perché l'esperienza subita dalle vittime dei crimini d'odio fosse riconosciuta insieme al loro diritto a un'assistenza specifica. Le sentenze della Corte europea per i diritti dell'uomo impongono alle autorità pubbliche l'obbligo di "smascherare" il motivo del pregiudizio e su di esse si fonda l'obiettivo strategico della segnalazione e della registrazione esteso fino a ricomprendere l'accesso alla giustizia. Nella Direttiva sui diritti delle vittime trova, infine, ampio riconoscimento il tema della valutazione e della gestione del rischio individuale cui vanno incontro le vittime allorché intraprendono il percorso della giustizia penale. L'attuale quadro normativo non prende tuttavia in considerazione la valutazione e la gestione del rischio che attenta alla coesione delle comunità che resta un'area importante di futura ulteriore indagine. Questo punto è ulteriormente analizzato più avanti.

¹¹ Benché manchino raccomandazioni strategiche o impegni politici relativamente all'attività interagenzia, un recente lavoro svolto congiuntamente dalla FRA e dall'ODIHR, nonché il programma INFACHT varato di recente dall'ODIHR, si concentrano sui quadri di riferimento tecnici e programmatici che si rendono necessari per un'effettiva condivisione dei dati a livello nazionale. Il progetto Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime, recentemente portato a conclusione dall'ODHIR, ha supportato la Grecia nel dare attuazione ai necessari quadri di riferimento strategici di carattere programmatico e tecnico in quest'area.

L'adozione di un approccio e di una metodologia per sistemi

Una valida prassi di segnalazione e registrazione incentrata sulla vittima e orientata ai risultati prevede che gli stakeholder interessati si considerino elementi di un “sistema” a cui è richiesto di collaborare perché vittime e comunità possano trarne beneficio. Il progetto si è posto l'obiettivo di esplorare e testare modalità che a livello nazionale potessero concretamente sostenere lo sviluppo di questa strategia condivisa facendo partecipare attivamente i soggetti interessati nel processo di ricerca così da renderli sia artefici che destinatari dei metodi e dei risultati del progetto stesso. In particolare, si è proceduto facendo incontrare – spesso per la prima volta – nei seminari e nelle interviste previsti nell'ambito del progetto rappresentanti di forze di polizia e agenzie della giustizia penale, di ministeri e OSC.

Nel mettere a punto le modalità partecipative del metodo di ricerca, abbiamo attinto ai metodi di ricerca progettuale di tipo sociale, specificamente alla strategia basata sulla progettazione finalizzata a “realizzare cose” (nel nostro caso, sistemi di registrazione e segnalazione dei crimini d'odio) “visibili e tangibili”.¹² In particolare, abbiamo agevolato la creazione collettiva (da una prospettiva centrata sulla vittima), da parte dei partecipanti ai seminari per gli stakeholder, di prototipi fisici di:

- Dati acquisiti e persi, a seconda che il caso di crimine d'odio intraprenda o meno il percorso del processo penale;
- Istituzioni, stakeholder e relazioni che costituiscono i “sistemi” nazionali di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio.

Nel corso di questo processo i partecipanti hanno potuto confrontarsi in modo critico sul “qui e ora” della segnalazione e registrazione dei crimini d'odio a livello nazionale individuando al contempo le “potenzialità” di cambiamento e miglioramento.¹³

Si è fatto in modo di creare uno spazio di sicurezza nel quale i partecipanti potessero lavorare superando i confini delle rispettive istituzioni al fine di:

- Negoziare come presentare lo “stato di fatto”, ad esempio, i punti di forza e di debolezza dei processi di segnalazione e registrazione e delle relazioni istituzionali. Ad esempio, i partecipanti sono stati aiutati a “descrivere insieme” i sistemi esistenti di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio e a “diagnosticare collegialmente” i loro punti di forza e di debolezza.
- Raggiungere un accordo sul “potenziale”. Ad esempio, i partecipanti sono stati incoraggiati a “stabilire insieme un ordine di priorità” delle raccomandazioni nazionali a cui è possibile dare attuazione.

¹² Manzini (2015); Perry-Kessaris (2017b, 2019 e, di prossima pubblicazione, 2020).

¹³ Julier e Kimbell (2016) pp. 39 - 40.

Il feedback e i risultati ottenuti collettivamente dai seminari hanno confermato l'apprezzamento degli stakeholder nazionali per molti aspetti di questa metodologia. (Cfr. [Metodologia più avanti](#)).

Si è avuta conferma che i seminari hanno prodotto:

- Miglioramenti quantificabili delle conoscenze dei partecipanti del “quadro” nazionale dei crimini d’odio;
- Variazioni significative del modo in cui i partecipanti percepivano il proprio ruolo e quello di altri nell’incrementare la segnalazione e migliorare la registrazione a beneficio delle vittime e delle comunità;
- La disponibilità dei partecipanti a vedersi come elementi di un “sistema” di segnalazione e registrazione dei crimini d’odio che per soddisfare le esigenze delle vittime ha bisogno di essere connesso e integrato;
- Decisioni realizzabili finalizzate a migliorare la segnalazione e la registrazione a livello nazionale, quali la pubblicazione dei dati disponibili, l’organizzazione di incontri interministeriali di follow-up volti a migliorare i quadri di riferimento tecnici e strategici;
- L’impegno a esplorare modalità di condivisione costante dei dati tra OSC e forze di polizia;
- Apprezzamento per la “libertà strutturata” generata dalla metodologia progettuale e partecipativa.¹⁴

I risultati che seguono, generati a partire dal processo di prototipazione nel corso dei seminari, sono stati affinati attraverso interviste e ricerche documentali e prodotti in collaborazione con un grafico. Si tratta di:

- Una rappresentazione visiva del [Percorso di un crimine d’odio](#);
- Il [prototipo di una mappa di sistemi](#) che rappresenta le relazioni, in atto e potenziali, tra tutti i principali stakeholder;]
- Un [quadro dettagliato per l’autovalutazione](#), basato su standard internazionali, da applicare a livello nazionale;
- Sei *mappe di sistemi* nazionali ([Grecia](#), [Inghilterra e Galles](#), [Irlanda](#), [Italia](#), [Spagna](#) e [Ungheria](#)) che riportano le relazioni, in atto e potenziali, individuate sulla base delle evidenze raccolte utilizzando il quadro di autovalutazione.

Obiettivo della raccomandazione che segue è quello di incrementare le possibilità che a livello nazionale venga adottato un approccio per sistemi.

¹⁴ Perry-Kessaris (2017b, 2019 e, di imminente pubblicazione, 2020).

Raccomandazione 2: Le organizzazioni e le istituzioni impegnate in attività nazionali di capacity building sulla segnalazione e registrazione dovrebbero attingere ai metodi collaudati di Facing Facts.¹⁵

I metodi e gli strumenti sviluppati nell'ambito del progetto possono essere utilizzati in modo molto flessibile per attività di *capacity building* condotte da organizzazioni della società civile e/o organizzazioni e agenzie internazionali o nazionali. Sebbene l'impiego degli elementi di carattere estremamente interattivo e collaborativo di *Facing all the Facts* possa risultare inusuale per alcune agenzie, al fine di favorire un approccio incentrato sulla vittima e basato sui sistemi, si raccomanda fortemente il rispetto dei seguenti principi:

- Includere tutti gli stakeholder interessati;
- Creare scientemente ambienti non gerarchici, sicuri e di riservatezza;
- Usare metodi di prototipazione al fine di rendere visibili i sistemi nazionali;
- Attingere alle risorse per la formazione online di *Facing Facts*.

Conoscenza e utilizzo dei dati disponibili

Molti fatti di crimini d'odio, che hanno spezzato e rovinato vite, a livello nazionale sono rimasti del tutto invisibili alla collettività, come pure possono restare nell'oscurità casi su cui sono state svolte utilmente indagini e avviata l'azione penale, nonché iniziative quali leggi, strategie nazionali e programmi di formazione. Possono esserci fatti che provano discriminazioni da parte delle istituzioni – una barriera significativa per la segnalazione e la trattazione dei crimini d'odio – che vengono ignorati e non affrontati.¹⁶ Le tecniche e gli approcci utilizzati in questo progetto si prefiggono di contribuire a una conoscenza condivisa dei crimini d'odio partendo dalla ricostruzione e dal racconto della [storia nazionale dei crimini d'odio e delle tappe fondamentali delle attività di segnalazione e registrazione](#).

Il progetto ha rilevato che il flusso verso la collettività di informazioni su dati e azioni relativi ai crimini d'odio si presentava relativamente debole quando proveniente dalle autorità nazionali e, invece, relativamente forte quando aveva origine nelle OSC. È emersa, inoltre, la tendenza, sia delle [autorità nazionali che delle OSC, ad avere forti relazioni e flussi di informazioni con le OIG](#). Questo porta ad ipotizzare che le autorità nazionali tendano a considerare la registrazione e la raccolta dei dati relativamente ai crimini d'odio come una questione che si colloca in uno "spazio" internazionale mentre le OSC vedono nei dati sui crimini d'odio uno strumento per sensibilizzare le coscienze nazionali. Le relazioni relativamente forti tra OIG e stakeholder nazionali sono il segnale positivo che il quadro internazionale di norme, standard, attività di *capacity building* e delle risorse, sia finanziarie che

¹⁵ Ad esempio: i seminari nazionali gestiti dalla neo-costituita Unità per l'assistenza tecnica e la capacity building della FRA, i seminari congiunti gestiti dalla FRA e dall'ODHIR; le attività di capacity building ODHIR TAHCLE; tutte le attività di follow-up di Facing Facts ed altre attività rilevanti in proposito.

¹⁶ Cfr. ENAR (2019); inoltre, cfr. il rapporto nazionale di [Inghilterra e Galles](#).

pratiche, stia influenzando e informando le agende nazionali. Allo stesso tempo, la mole di dati raccolti dalle OIG manca di visibilità ed è sottoutilizzata da tutti gli stakeholder per le finalità di conoscere e affrontare i crimini d'odio.¹⁷

Le raccomandazioni che seguono si concentrano sulle iniziative che possono essere assunte, primariamente dalle OIG, per sviluppare trasparenza, coerenza e operatività sui crimini d'odio a livello nazionale.

Raccomandazione 3: Le OIG dovrebbero continuare ad allineare tra di loro i concetti operativi, le definizioni e le attività di capacity building relativamente ai crimini d'odio e ai discorsi d'odio.

Gli sforzi potrebbero, ad esempio, fare riferimento alla recente *Nota orientativa sull'attuazione pratica della decisione quadro sulla lotta al razzismo e alla xenofobia* del Gruppo di alto livello CE che ha ulteriormente chiarito i concetti di crimine d'odio e discorso d'odio e sostiene le attività nazionali volte a raccogliere e disaggregare i dati sui crimini d'odio e sui discorsi d'odio.¹⁸

Raccomandazione 4: Le OIG dovrebbero aumentare la visibilità a livello nazionale delle loro relazioni annuali e ad hoc.

In particolare, nel caso in cui le relazioni internazionali contemplino dati nazionali, le OIG e le agenzie internazionali dovrebbero offrire approfondimenti sulle possibili interpretazioni e impiego dei dati nazionali disponibili da parte dei policy maker nazionali.¹⁹

Raccomandazione 5: Le OIG dovrebbero rivolgersi costantemente e in modo specifico agli Stati membri che relazionano le agenzie internazionali, ma non predispongono informazioni trasparenti per gli stakeholder e i contribuenti nazionali.

Nel caso in cui i dati e le informazioni presentati alle OIG non fossero di pubblico dominio, queste dovrebbero fortemente incoraggiare gli Stati membri a renderli facilmente accessibili nella lingua nazionale.²⁰

Raccomandazione 6: Le OIG dovrebbero rendere più trasparenti le modalità con cui vengono valutati gli sforzi compiuti a livello nazionale sulla segnalazione e registrazione dei crimini d'odio.

Ad esempio:

17 Cfr., ad esempio, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2018a) e OSCE/ODIHR (2019).

18 Cfr. il Gruppo di alto livello della UE per il contrasto del razzismo, della xenofobia ed altre forme di intolleranza (novembre 2018).

19 Cfr., ad esempio, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2018a) e il Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione dell'OSCE/ODIHR (2019).

20 Questa raccomandazione è stata accettata in occasione di diverse riunioni di consultazione.

- L'OSCE-ODIHR potrebbe prendere in considerazione la pubblicazione del questionario, che invia agli Stati partecipanti all'OSCE, come base per la preparazione della sua relazione annuale sui crimini d'odio e pubblicare le informazioni sui metodi di registrazione delle OSC.²¹
- Nel predisporre le rispettive relazioni, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) e la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) potrebbero prevedere di pubblicare i metodi che utilizzano nel considerare e valutare i dati ufficiali e delle OSC.
- Tutte le OIG e le agenzie potrebbero prevedere di spiegare i metodi utilizzati per valutare la veridicità di quanto dichiarato dagli Stati membri relativamente alle azioni da loro intraprese per migliorare la registrazione e incrementare la segnalazione, compresa la verifica dell'esistenza di linee guida e programmi di formazione.
- Tutte le OIG potrebbero dare maggiore rilievo all'esigenza di coinvolgere OSC qualificate come partner alla pari nella gamma delle attività di *capacity building*, comprese quelle finalizzate al miglioramento della registrazione dei crimini d'odio, e non solo in iniziative volte ad incoraggiare le vittime a segnalare o dirette a fornire loro assistenza.
- Tutte le OIG potrebbero prendere in considerazione l'elaborazione di un metodo per valutare l'affidabilità dei dati delle OSC e l'integrazione dei dati verificati come attendibili nelle loro relazioni e valutazioni incentrate sulla situazione nazionale.

Raccomandazione 7: Eurostat dovrebbe prevedere l'obbligo per gli Stati membri di raccogliere e presentare dati sui crimini d'odio.²²

Ad esempio, Eurostat e l'Ufficio dell'ONU contro la droga e il crimine potrebbero lavorare insieme al fine di elaborare criteri per la raccolta di dati che rientrino nella categoria di "crimine d'odio" presente nella Classificazione internazionale della criminalità a fini statistici (ICCS).²³

²¹ Potrebbe essere ricompresa una sintesi dei metodi di registrazione impiegati dalle OSC che relazionano all'ODIHR analogamente a quanto fa l'OSCE-ODIHR che pubblica una sintesi dei metodi di registrazione e segnalazione utilizzati dalle autorità pubbliche. Questo incrementerebbe e diffonderebbe le conoscenze sui metodi di segnalazione e potrebbe produrre processi maggiormente allineati di registrazione e segnalazione in tutte le autorità pubbliche e le OSC.

²² Cfr. Eurostat (2018).

²³ Cfr. UNODC (febbraio 2015), p. 100.

Lo sviluppo di capacità

Naturalmente, il rafforzamento del quadro normativo internazionale e l'aver reso sistemi e dati nazionali più visibili non produrranno automaticamente risultati positivi per le vittime e le comunità. Dal progetto è emerso infatti che i contesti in cui la segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sono consolidate, come l'Inghilterra e il Galles, non necessariamente generano risposte efficaci per le vittime e le comunità colpite. Di fatto, è dagli "agenti del cambiamento" che in [Inghilterra e Galles](#) sono state avanzate le argomentazioni più forti in favore di un'integrazione tra la strategia per la segnalazione e la registrazione e azioni volte a migliorare l'accesso alla giustizia, la tutela dell'incolumità e la sicurezza.

Le raccomandazioni di questa sezione si riferiscono alle iniziative concrete che è necessario adottare per realizzare questo cambiamento paradigmatico, tra cui: cambiamenti di tipo tecnico e strategico per agevolare un flusso di informazioni e di collaborazione più diretto a superamento delle "distanze"; azioni per rafforzare la comunità – sempre più vitale in Europa – contro i crimini d'odio; e una particolare attenzione alle questioni strategiche che si trovano ad affrontare quelle OSC che intendono svolgere attività di qualità elevata di monitoraggio, registrazione e assistenza alle vittime.

La condivisione dei dati e la cooperazione a livello di sistema: l'attuazione e lo sviluppo di meccanismi tecnici e strategici

Il progetto *Facing all the Facts* ha rilevato l'esistenza di meccanismi e approcci che possono rafforzare significativamente i collegamenti sui dati relativi ai crimini d'odio tra autorità pubbliche e OSC, e tra le stesse autorità pubbliche, ad esempio, tra forze di polizia e procure.

I quadri di riferimento strategici e i programmi tecnici di formazione e di *capacity building* interagenzia sono due dei meccanismi che agevolano la trasmissione delle informazioni relativamente a: fatti motivati dall'odio e crimini d'odio; le prove di un pregiudizio; l'assistenza alla vittima e le sue esigenze di sicurezza. Abbiamo anche riscontrato che è stato un "motore del cambiamento" a innescare e guidare nella maggior parte dei paesi lo sviluppo di questi quadri di riferimento e che quei paesi che hanno inglobato un approccio strategico, quali accordi e piani d'azione interagenzia, hanno maggiori probabilità di disporre di "[sistemi](#)" più forti.

Tenendo presente l'interesse da parte delle autorità pubbliche – attuale e relativamente forte – a cooperare nelle attività di *capacity building* delle OIG, le raccomandazioni che seguono si concentrano sull'interfaccia tra autorità pubbliche e OSC. La nostra proposta è che siano queste relazioni, che “gettano ponti oltre le divisioni”, a tessere il filo che collega la registrazione e la segnalazione ai risultati auspicati per le vittime e le comunità.

A livello tecnico, particolare attenzione è stata posta ai meccanismi che incoraggiano e rendono possibile la condivisione di dati e informazioni sulle esigenze delle vittime e sulla prova del pregiudizio. La nostra disamina del quadro internazionale ha corroborato in modo significativo l'importanza dei dati delle OSC per poter conoscere i crimini d'odio a livello nazionale. Ad esempio, nel caso *CEDU Identoba e altri c. Georgia*, si è riscontrato che, nel valutare il rischio cui sono esposte le comunità LGBT, le autorità pubbliche dovrebbero tenere conto dei dati delle OSC.²⁴ La Direttiva sui diritti delle vittime indirizza le autorità pubbliche a tenere conto dei dati delle OSC nel valutare l'attuazione della direttiva a livello nazionale;²⁵ nella pratica si registra la totale mancanza di collegamenti tra i dati delle OSC e quelli delle autorità pubbliche. Le due diverse tipologie di organismi usano definizioni diverse, registrano per finalità diverse e, nella maggior parte dei casi, le forze di polizia non hanno i mezzi tecnici né sono incentivate da un punto di vista politico a fare ricorso diretto ai dati delle OSC con modalità tali da informare le decisioni operative.²⁶ Costituiscono un'eccezione a questo stato di cose gli accordi sulla condivisione delle informazioni stretti tra OSC di settore e la polizia dell'[Inghilterra e del Galles](#), e un impegno ufficiale a esplorare questo approccio in [Spagna](#). È da entrambi questi contesti che si potrebbe trarre ispirazione per quanto attiene a quest'area.

Allo scopo di far progredire l'agenda sulla cooperazione tra OSC e autorità pubbliche, la raccomandazione seguente suggerisce di concentrarsi sul meccanismo tecnico delle relazioni, potenzialmente incisivo, adottando una strategia di registrazione basata sulla percezione che consentirebbe poi ai dati delle OSC di essere presi direttamente in considerazione ed essere inclusi nel quadro “ufficiale” dei crimini d'odio.²⁷

24 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Identoba e altri c. Georgia*, n. 73235/12 (12 maggio 2015).

25 Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea (25 ottobre 2012).

26 Ad esempio, la FRA (2018c, giugno) ha rilevato che solo 10 Stati membri intrattenevano con le OSC qualche forma di collaborazione sulla registrazione dei crimini d'odio. L'Inghilterra e il Galles sono gli unici paesi ad aver posto in essere accordi per la condivisione di informazioni tra la polizia e le OSC.

27 Cfr. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (2007). Per una spiegazione esaustiva di come i dati dell'ECRI possano essere pienamente applicati e di come la questione venga trattata nei singoli paesi, cfr. la sezione [Principi e prassi delle relazioni/meccanismi di collegamento].

Raccomandazione 8: Dare piena applicazione alla RPG n. 11 dell'ECRI in tutti gli Stati membri dell'UE.

Questa raccomandazione verrebbe attuata con il supporto delle azioni che seguono:

- Le forze di polizia nazionali dovrebbero adottare una politica che consenta di effettuare segnalazioni in modo anonimo.²⁸
- Le organizzazioni e le agenzie internazionali attive nel settore dovrebbero riesaminare e aggiornare gli standard e le linee guida, i meccanismi di finanziamento e di *capacity building* attuali per impostare la questione sotto un profilo tecnico, sulla base di criteri chiari sulle modalità di attuazione della RPG n. 11 a livello nazionale.

Ad esempio:

- L'ODIHR potrebbe valutare se inserire nella sua relazione annuale sui crimini d'odio informazioni nel caso in cui un paese particolare, per scelta politica:
 - Consenta di fare segnalazioni anonime
 - Accetti denunce sporte da terzi
 - Adotti l'approccio alla registrazione basato sulla percezione
- La FRA, muovendo dalla sua relazione del 2018, potrebbe continuare a indicare agli Stati le modalità con cui adottare a livello nazionale l'approccio della RPG n. 11 dell'ECRI.²⁹
- I rapporti-paese dell'ECRI potrebbero valutare, sulla base di criteri chiari e misurabili, se i paesi abbiano adottato la RPG n. 11, in tutto o in parte.
- Intervenire per conoscere meglio e superare le problematiche poste all'applicazione della RPG n. 11 dell'ECRI dalle barriere nazionali nei diversi contesti nazionali. È necessario svolgere ricerche al fine di indagare:
 - Gli approcci nazionali perseguiti per attuare, in tutto o in parte, la RPG n.11 dell'ECRI, incluse le innovazioni alternative e i modelli praticabili;
 - Le possibili soluzioni, dal punto di vista di OSC e polizia, per applicare, in modo integrale o parziale, la RPG n. 11 dell'ECRI
 - Gli elementi trasferibili di approcci con cui è stata data applicazione integrale della segnalazione da parte di terzi.³⁰

²⁸ Questo perché con "qualsiasi altra persona" o terzi potrebbe intendersi anche una OSC che effettua una segnalazione per conto di una vittima che desidera rimanere anonima. Dalla nostra ricerca è emerso che Grecia, Ungheria, Inghilterra e Galles e Spagna ammettono segnalazioni anonime; in Irlanda e in Italia, perché la denuncia possa essere accettata e registrata dalla polizia, la vittima deve necessariamente essere identificata.

²⁹ Cfr. l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018c) p. 16-17.

³⁰ Nel valutare quest'area, si potrebbero prendere in considerazione gli approcci seguiti in Inghilterra e in Galles. Ad esempio, la possibilità di definire e limitare le fonti della "segnalazione da parte di terzi" agli "operatori", ai "familiari" e ad altre fonti accreditate. Questa potrebbe prospettarsi come un'utile "via di mezzo" per quei paesi che in nessun modo intendono accettare segnalazioni anonime. Cfr. Home Office (2019).

Sostenere e mettere in collegamento i soggetti al centro del cambiamento

Abbiamo rilevato che, oltre ad [assetti istituzionali solidi ai fini della cooperazione](#), essenziali a garantire progressi verso un approccio incentrato sulla vittima e a vigilare su possibili regressi, sono i soggetti con una carica motivazionale o “[agenti del cambiamento](#)” e le “amicizie cruciali” che superano le “distanze”. Dalle nostre interviste è emersa la presenza, nelle OSC e nelle autorità pubbliche di tutti i paesi, di operatori dedicati che lavorano insieme per accelerare e salvaguardare i progressi in circostanze difficili. Delle diverse misure, cui possibile ricorrere per sostenere i soggetti al centro di questi sforzi, si dà conto nella raccomandazione successiva.

Raccomandazione 9: Elaborare e applicare standard professionali e sostenere le reti per la segnalazione e la registrazione dei crimini d’odio.

Le principali OSC, agenzie e organizzazioni intergovernative attive in questo settore dovrebbero prendere in esame:

- Gli standard professionali e i sistemi di accreditamento in vigore nell’UE e relativi ai crimini d’odio come parte integrante di una strategia di formazione. Possono considerarsi una risorsa utile a questo processo i corsi di formazione di [Facing Facts Online](#).
- La creazione di maggiori opportunità di incontro e per stabilire relazioni su un piano di parità con il coinvolgimento di “agenti del cambiamento”, nonché la possibilità di acquisire elementi utili di conoscenza dalla valutazione ufficiale delle strutture internazionali esistenti e dalla verifica dell’efficacia con cui queste sostengono gli agenti del cambiamento.
- Iniziative di sensibilizzazione e di riconoscimento che potrebbero contemplare un programma di livello europeo volto a premiare l’eccellenza contro i crimini d’odio e la creazione di una rete internazionale degli operatori del settore.
- Ricerche ulteriori sui fattori che determinano lo sviluppo e il mantenimento delle “amicizie cruciali” tra OSC e autorità pubbliche nei diversi contesti politici e strategici.
- L’istituzione di un gruppo di lavoro sulla cooperazione autorità pubbliche - OSC nel campo della registrazione, segnalazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio a livello europeo.³¹

31 Il gruppo potrebbe valutare l’elaborazione di linee guida per dare valida attuazione in diversi contesti alle buone prassi illustrate dalla FRA, attingendo ai principi, meccanismi, metodi e quadri di riferimento proposti nei rapporti di Facing all the Facts, in altre ricerche e standard internazionali (cfr. FRA 2018c).

Tutti i rapporti nazionali hanno evidenziato il problema delle risorse, ricollegabile a quella che è stata definita una “contrazione degli spazi” per la società civile. Le OIG dovrebbero tenere presenti le raccomandazioni della Commissione e della FRA sulle azioni più idonee a sostenere le infrastrutture della società civile in questo contesto.³²

Per fornire una risposta adeguata alle singole vittime allorché effettuano una segnalazione, è necessario individuare e sviluppare competenze specifiche. È su queste che verte la raccomandazione seguente.

Raccomandazione 10: Elaborare percorsi formativi e standard specifici per accogliere e registrare le segnalazioni di crimini d’odio con un approccio centrato sulla vittima.

I nostri intervistati hanno fatto eco alle conclusioni di ricerche condotte in materia secondo cui incidenti e crimini d’odio sono parte di un “processo di vittimizzazione”³³ che, semmai, può essere segnalato solo in parte. Benché si sia posta una particolare attenzione sulle capacità della polizia di riconoscere e registrare gli indicatori di pregiudizio con cui poter provare successivamente un crimine d’odio, è la persona che riceve la segnalazione – che si tratti dell’operatore di polizia da una sala operativa o in un ufficio, dell’addetto all’assistenza di una OSC o di altri – a dover avere le competenze e le capacità di intrattenere un “colloquio”, al fine di:

- Aiutare la persona a raccontare quanto le è successo, una narrazione che potrebbe essere vaga, confusa e complessa e/o in una lingua che non è quella materna;
- Valutare esigenze e rischi immediati;
- Ascoltare;
- Provvedere direttamente all’assistenza o indirizzare verso i servizi del caso;
- Fornire consulenza sui potenziali esiti giuridici
- Individuare e raccogliere potenziali indicatori di pregiudizio eventualmente utilizzabili come prove.

È necessario, inoltre, che i decisori abbiano le competenze, le conoscenze e le risorse per comprendere quello che i dati raccontano loro e per disporre ulteriori attività al fine di colmare i vuoti.³⁴

Per le finalità di questa raccomandazione, è possibile accedere alla formazione di *Facing Facts Online* e ad altri strumenti di *capacity building* a livello nazionale e internazionale.³⁵

³² Cfr. l’introduzione di questo rapporto e Consiglio dell’Unione europea (2015), FRA (gennaio 2018b).

³³ Walters, M.A., Brown, R. e Wiedlitzka, S. (2016); cfr. anche Chakraborti, N., Garland, J. e Hardy, S. (2014).

³⁴ Questi temi sono affrontati in dettaglio in OSCE/ODIHR (29 settembre 2014).

³⁵ Ad esempio, l’Inghilterra e il Galles, partner in *Facing all the Facts*, hanno sviluppato percorsi di formazione online incentrati su queste competenze diretti agli operatori di polizia preposti alla ricezione delle richieste di pronto intervento.

Un focus sull'attività di registrazione e monitoraggio svolta dalle OSC

Viene posta, a ragione, un'attenzione rilevante al ruolo e alle responsabilità delle autorità pubbliche nell'incrementare la segnalazione e migliorare la registrazione e la raccolta dei dati. Ad oggi, si è data, invece, minore considerazione a come poter migliorare le competenze e le capacità delle OSC in questo campo e agli interrogativi e sfide strategiche che queste devono affrontare.³⁶

I risultati cui è pervenuta la nostra ricerca fanno ipotizzare che un approccio incentrato sulla vittima e orientato ai risultati richieda alle OSC di sviluppare un orientamento organizzativo specifico che consenta loro di interagire con le vittime e conquistare la fiducia delle comunità, da una parte, e di relazionarsi professionalmente con le autorità, dall'altra (cfr. "[Principi e prassi delle relazioni](#)"). Questo approccio si pone, inoltre, come sfida alle OSC a lavorare in rete, tra gruppi diversi, per opporsi a tutte le forme di odio e soddisfare le esigenze intersettoriali delle vittime. Questi aspetti vengono affrontati nella raccomandazione seguente.

Raccomandazione 11: Le reti e i forum europei delle OSC dovrebbero incontrarsi per elaborare linee guida sulle principali questioni strategiche cui devono fare fronte le OSC che intendono rafforzare le attività di segnalazione e registrazione incentrate sulla vittima e orientate ai risultati.

Tali linee guida dovrebbero valutare come:

- Garantire, rendere visibili e applicare metodologie di qualità elevata che tutelino la riservatezza delle vittime, assicurino la fiducia delle comunità che rappresentano e forniscano o garantiscano l'assistenza.³⁷
- Avviare e porre su basi sicure prassi quali "[le amicizie cruciali](#)" tra autorità pubbliche e OSC.
- Affrontare contesti politici ostili ed essere aperti a una "cooperazione ufficiosa" e rilevare l'impossibilità di una cooperazione qualora manchi interesse da parte delle autorità.

36 Con le importanti eccezioni delle linee guida e delle attività di capacity building dell'ILGA e di Facing Facts in questo settore. Cfr. International Lesbian and Gay Association-Europe (ILGA) (2008) e CEJI (2012).

37 Ad esempio, la Rete per la registrazione della violenza razzista (Racist Violence Recording Network, RVRN) (cfr. [rapporto-paese della Grecia](#)) condivide la stessa metodologia con altre 32 diverse organizzazioni. Questo approccio ha bisogno di essere sostenuto da un forte meccanismo centrale adeguatamente specializzato nell'esaminare i dati, redigere rapporti, ricercare la cooperazione con la polizia, ecc. Un altro approccio, seguito dal Gruppo di lavoro contro i crimini d'odio (Working Group Against Hate Crime - WGAHC) (Cfr. [rapporto-paese dell'Ungheria](#)) consiste nel riunire un gruppo più ristretto e mirato che si impegni in un'attività di registrazione di qualità elevata e, insieme, prenda contatto, ai fini di una collaborazione, con la polizia e altre organizzazioni.

- Procedere in partenariato con altre OSC per parlare con una “voce sola” anche al fine di:
 - Condannare tutte le forme di odio;
 - Stabilire metodologie comuni compatibili;
 - Trovare posizioni condivise su questioni comuni da promuovere;
 - Bilanciare il rischio di entrare in competizione per le stesse risorse con l’esigenza di perseguire una logica di rete a beneficio delle vittime e delle comunità;
 - Evidenziare i crimini d’odio anche quando non c’è interesse da parte delle autorità. I dati possono essere presentati in altre sedi, ad esempio all’interno di relazioni internazionali, e resi visibili a livello nazionale se il clima politico dovesse cambiare.
- Sviluppare reti nazionali con il supporto di organismi indipendenti, ma influenti, quali gli *equality bodies* o gli uffici nazionali delle OIG.³⁸

Continuare a sperimentare e ad apprendere

Questa ricerca e i suoi risultati muovono da conoscenze consolidate e da prassi convincenti. Allo stesso tempo, rimane chiaramente ancora molto da fare per aumentare la segnalazione e migliorare la registrazione attraverso un approccio incentrato sulla vittima e orientato ai risultati. La formazione è un tema che attraversa tutto il progetto *Facing all the Facts* e che intendiamo continuare a portare avanti anche quando questa fase si sarà conclusa. Le raccomandazioni che seguono si concentrano su ambiti importanti per ulteriori attività di sperimentazione e formazione, tra cui: comprendere e gestire il rischio; raccogliere e condividere le esperienze tratte dall’erogazione a livello nazionale della formazione online per le forze di polizia; continuare a sviluppare e a migliorare la ricerca e le metodologie di collaborazione di *Facing all the Facts*; spostare il centro di interesse oltre la giustizia penale garantendo maggiore attenzione alle comunità svantaggiate.

Comprendere e gestire il rischio

Gli standard esistenti e gli sforzi fatti a livello nazionale tendono a concentrarsi sulla valutazione e gestione dei rischi a cui sono esposte le persone che partecipano al processo della giustizia penale piuttosto che al rischio di un inasprimento e di una degenerazione delle relazioni sociali che pongono i crimini d’odio, i discorsi d’odio e gli incidenti d’odio. La raccolta di questo tipo di dati può rivelarsi potenzialmente utile anche come “barometro” del clima di tensioni ed è questo l’aspetto al centro della raccomandazione che segue.

³⁸ Ad esempio, a sostenere il lavoro della Rete in Grecia sono la Commissione nazionale per i diritti umani e l’ACNUR.

Raccomandazione 12: I ricercatori e le OIG dovrebbero elaborare le basi concettuali e concrete per meglio gestire i rischi che i discorsi d'odio, gli incidenti d'odio, i crimini d'odio e gli altri fenomeni collegati pongono alle relazioni sociali e alla coesione delle comunità.

Gli interventi potrebbero prevedere, tra l'altro, di:

- Indagare e condividere le modalità con cui, allo scopo di comprendere e gestire il rischio per la coesione delle comunità, gli Stati membri utilizzano attualmente i dati e le informazioni sui crimini d'odio, sugli incidenti d'odio e sui discorsi d'odio;
- Individuare e concordare concetti, norme e standard che contribuiscono a collegare i dati sugli incidenti d'odio, sui discorsi d'odio e sui crimini d'odio alle azioni dirette a ridurre i rischi per la coesione sociale.

La “frontiera” della formazione online

Facing all the Facts ha sviluppato attività di formazione online destinate alla polizia che introducono in modo pionieristico nuovi metodi e che hanno portato con sé molte sfide per i partner nazionali. L'elaborazione di contenuti pertinenti e interessanti, il superamento delle barriere tecnologiche e l'accettazione da parte dei vertici si sono profilate tutte come questioni cruciali. La raccomandazione che segue persegue la finalità di ispirare nuovi programmi di formazione online in questo settore in altri Stati membri e di migliorare quelli esistenti.

Raccomandazione 13: I partner di Facing all the Facts dovrebbero condividere le esperienze maturate nell'ambito della formazione online diretta alle forze di polizia in Inghilterra e Galles, Ungheria e Italia.³⁹

Potrebbero esservi incluse:

- Valutazioni tecniche, quali l'impiego della piattaforma Moodle per lo sviluppo e l'erogazione della formazione;
- Un'analisi delle modalità di erogazione della formazione online a centinaia/migliaia di partecipanti in sistemi autonomistici o decentrati;
- La mitigazione di esperienze e percezioni negative collegate alla “formazione online”.

39 Questi programmi di formazione online sono stati messi a punto nell'ambito del progetto Facing all the Facts. I corsi si basano su standard internazionali e vengono adattati alla legislazione, ai programmi e alla prassi nazionale. Ulteriori informazioni sulle strutture e sui metodi di formazione online di Facing Facts sono rinvenibili al link facingfactsonline.eu.

Sviluppare l'approccio per "sistemi"

La sezione sulla [metodologia](#) descrive nel dettaglio i limiti dell'approccio di *Facing all the Facts*. Ad esempio, le mappe dei sistemi nazionali attualmente non restituiscono appieno la complessità delle strutture organizzative e dei sistemi organizzativi per la raccolta dei dati nei singoli paesi, né riflettono il lavoro, spesso pionieristico, che si svolge a livello regionale e locale. La raccomandazione che segue si prefigge la finalità di sostenere ulteriori miglioramenti e applicazioni.

Raccomandazione 14: Facing all the Facts dovrebbe continuare a lavorare con la propria comunità di pratica ai fini di un costante miglioramento dei propri metodi e per un apprendimento attraverso l'applicazione.

Potrebbe esservi ricomprese:

- Attività, svolte con i partner nazionali, di aggiornamento delle mappe dei sistemi nazionali al fine di adeguarle ai cambiamenti e per individuare nuove aree di intervento.
- Attività volte a corroborare ulteriormente le azioni, gli standard, le politiche e i meccanismi che integrano i sistemi di segnalazione e registrazione con risultati incentrati sulle vittime. Riveste un'importanza cruciale conoscere e far emergere le relazioni trasversali alle istituzioni, in particolare le amicizie cruciali tra le OSC e la polizia.

Il superamento di una prospettiva di polizia e giustizia penale

Norme e standard internazionali e nazionali si occupano in modo preponderante delle risposte della polizia e della giustizia penale sebbene vittime e comunità chiedano e necessitino anche di soluzioni rinvenibili soltanto al di fuori del processo penale. Occorre lavorare ulteriormente per far entrare in contatto tra di loro gli stakeholder esterni al sistema della giustizia penale e per realizzare un approccio alla segnalazione e alla registrazione autenticamente incentrato sulla vittima. Costituiscono importanti obiettivi strategici incentrati sulla vittima anche la promozione dell'educazione alla diversità, per influenzare e modificare l'atteggiamento del bambino, e l'introduzione di politiche di tolleranza zero sul posto di lavoro.

Raccomandazione 15: Le autorità pubbliche e le reti contro i crimini d'odio dovrebbero prendere in considerazione metodi che coinvolgano e includano gli attori esterni alla giustizia penale negli sforzi volti ad assicurare attività di segnalazione, registrazione, raccolta dei dati e assistenza incentrate sulla vittima.

Potrebbero figurarvi:

- La ricerca di contatti con partner nazionali nei settori della sanità, degli alloggi, dell'occupazione e dell'istruzione al fine di individuare le buone prassi esistenti nel:
 - Registrare incidenti e crimini d'odio;
 - Assistere le vittime nell'accesso a cure mediche, soluzioni abitative e ad altri servizi locali.
- Testare modalità, sulla base delle metodologie di *Facing all the Facts*, per inserire questi partner nei "sistemi" nazionali di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio e per rendere visibile e fruibile il loro (potenziale) contributo e le rispettive funzioni.

Rendere visibili i crimini d'odio contro i rom e la disabilità

La mancanza cronica di dati sui crimini d'odio contro i rom e la disabilità (cfr. il sistema di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio) ha messo in luce la necessità di un intervento urgente in questo campo. Di questo tratta l'ultima raccomandazione.

Raccomandazione 16: *Attivarsi per approfondire la conoscenza e migliorare la segnalazione e registrazione dei crimini d'odio contro i rom e la disabilità.*

Nel dare seguito a questa raccomandazione, gli stakeholder possono attingere:

- Al [modulo online sugli indicatori di pregiudizio relativamente ai crimini d'odio contro la disabilità](#), che contempla la formazione sugli indicatori di pregiudizio comuni, sulle esigenze delle persone con disabilità e sulla loro battaglia per i diritti civili;
- Al [modulo sui crimini d'odio contro i rom](#), che contempla la formazione sugli indicatori di pregiudizio comuni, sulle esigenze delle comunità rom e sulla storia delle discriminazioni di cui sono stati oggetto.

Comprendere e affrontare nuove complessità

Esperti coinvolti in prima linea negli sforzi nazionali diretti a conoscere e affrontare i crimini d'odio hanno individuato diverse altre problematiche che, pur non costituendo oggetto di specifiche raccomandazioni, richiedono ricerche e approfondimenti ulteriori presso le comunità colpite. Tra le altre figurano le seguenti:

- Le risposte dello Stato alla crisi dei migranti e dei profughi che mettono in ombra e inaspriscono la natura e l'impatto dei crimini d'odio contro le comunità minoritarie di lunga data;
- Intercettare e soddisfare le esigenze delle vittime risultanti da identità che si intersecano e da discriminazioni multiple;
- I limiti del quadro di riferimento per i crimini d'odio come strumento per conoscere e affrontare i casi di violenza mirata tra comunità minoritarie.

Risultanze

Lo sviluppo di standard e prassi per la segnalazione, la registrazione e la raccolta di dati sui crimini d'odio in Europa

La presente sezione descrive lo sviluppo di una serie di standard e norme sulla segnalazione e registrazione dei crimini d'odio e sulla relativa raccolta dati in Europa e oltre. Nella prima parte viene presentata una [cronologia dei principali sviluppi corredata da riferimenti e collegamenti ipertestuali](#). Nella seconda parte si fornisce un'analisi critica della situazione attuale con specifico riguardo alle norme ed agli standard relativi alla cooperazione fra le istituzioni e, in particolare, fra le organizzazioni della società civile e le autorità pubbliche.

Dicembre 1965 Le Nazioni Unite adottano la [Convenzione internazionale sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale \(ICERD\)](#), la quale stabilisce che deve ritenersi un reato “la diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza, od incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica.”⁴⁰ Il monitoraggio eseguito dal Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale che sovrintende all'attuazione della Convenzione si basa sui dati forniti dagli organismi statali e dalle OSC.

Gennaio 1970 Il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale si riunisce per la prima volta. Il [Comitato](#) supervisiona l'attuazione della Convenzione internazionale sulla eliminazione della discriminazione razziale.⁴¹ Come illustrato nella relazione dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali sulla [prassi relativa alla registrazione e alla raccolta dati sui crimini d'odio nell'UE](#), “gli Stati parte della Convenzione ICERD sono tenuti a presentare rapporti periodici sull'attuazione della Convenzione al Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD). Il Comitato esamina ciascun rapporto ed esprime allo Stato Parte le sue preoccupazioni e raccomandazioni, [anche sulla registrazione dei crimini d'odio e sulla relativa raccolta dati] sotto forma di ‘osservazioni conclusive’”.⁴²

1996 L'ECRI pubblica la sua [Raccomandazione di politica generale n. 1 sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza](#) che raccomanda agli Stati membri del Consiglio d'Europa di assicurare che vengano raccolti e

40 Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1965).

41 Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani (OHCHR) (2019).

42 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b) p. 101.

pubblicati “dati e statistiche precise sul numero di reati razzistici o xenofobi segnalati alla polizia, sul numero di procedimenti penali, sui motivi della mancata azione giudiziaria e sui risultati delle azioni giudiziarie”.⁴³

1998 – L’ECRI pubblica la sua [Raccomandazione di politica generale n. 4: Indagini nazionali per determinare come viene vissuta e percepita l’esperienza della discriminazione e del razzismo da parte delle vittime potenziali](#), che raccomanda ai governi degli Stati membri di “adottare delle disposizioni per garantire l’organizzazione di indagini nazionali su come vengono vissuti e percepiti la discriminazione e il razzismo da parte delle vittime potenziali ...”.⁴⁴

2002 Viene adottata la “Dichiarazione di Durban” delle Nazioni Unite. Fra le varie azioni volte a contrastare il razzismo e la xenofobia, la [Dichiarazione](#) (paragrafo 74) sollecita un’azione tesa a “migliorare la raccolta dei dati riguardanti la violenza motivata dal razzismo, dalla discriminazione razziale, dalla xenofobia e dalla relativa intolleranza”⁴⁵.

2002 L’ECRI avvia i suoi primi [cicli di monitoraggio per paese](#),⁴⁶ nell’ambito dei quali si analizza se e in che modo gli Stati registrano i dati e le informazioni sui crimini di matrice razzista.

Dicembre 2004 L’OSCE adotta la Decisione del Consiglio dei ministri n. 12/04, la prima in cui sono menzionati i crimini d’odio. La Decisione si focalizza sugli obblighi degli Stati partecipanti all’OSCE di “raccolgere e conservare informazioni e statistiche attendibili sui crimini a sfondo antisemita, e su altri crimini ispirati dall’odio, perpetrati sul loro territorio, riferire regolarmente tali informazioni all’Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell’uomo (ODIHR) e renderle accessibili al pubblico”⁴⁷.

2005 L’ODIHR pubblica il rapporto *Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives*, precursore dei [rapporti annuali](#).⁴⁸ Accanto ai “dati ufficiali”, i rapporti annuali dell’ODHIR includono le informazioni fornite dalle ONG in tutta l’area OSCE.

Dicembre 2005 L’OSCE adotta la Decisione del Consiglio dei Ministri n. 10/05 sulla raccolta di informazioni e statistiche in materia di crimini d’odio. [La Decisione del Consiglio dei Ministri](#) impegna gli Stati partecipanti all’OSCE a “intensificare gli sforzi volti a raccogliere e conservare informazioni e statistiche affidabili sui crimini ispirati dall’odio e sulla relativa legislazione nell’ambito dei loro territori, presentare periodicamente tali informazioni all’ODIHR e rendere tali informazioni

43 Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI) (1996).

44 Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI) (1998).

45 Nazioni Unite (2002) par. 74.

46 Portale del Consiglio d’Europa (2019).

47 Consiglio dei ministri dell’OSCE (7 dicembre 2004) p. 4.

48 Ufficio dell’OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (15 settembre 2005).

disponibili al pubblico nonché considerare la possibilità di avvalersi dell'assistenza dell'ODIHR in tale campo e, a tal fine, considerare di creare uffici nazionali di collegamento presso l'ODIHR per questioni attinenti ai crimini ispirati dall'odio".⁴⁹

Marzo 2006 Il Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite istituisce il processo di Revisione Periodica Universale (UPR)⁵⁰. Come illustrato nella relazione dell'Agenzia dell'UE per i diritti umani sulla [prassi relativa alla registrazione e alla raccolta dati sui crimini d'odio nell'UE](#) (p. 101), l'UPR "è un processo a guida statale, sotto gli auspici del Consiglio per i Diritti Umani, che offre l'opportunità a ciascuno Stato di fornire informazioni sulle iniziative adottate per adempiere ai propri obblighi in materia di diritti umani [compresi quelli relativi alla registrazione ed alla raccolta dati sui crimini d'odio]. Le revisioni si basano su una serie di documenti quali i rapporti dei governi e degli organi istituiti dai trattati, nonché i rapporti delle istituzioni nazionali per i diritti umani e le organizzazioni non governative."⁵¹

Dicembre 2006 Il Consiglio dei Ministri dell'OSCE adotta la Decisione n. 13/06. [Gli Stati partecipanti all'OSCE si impegnano nuovamente a](#) "raccolgere e conservare dati e statistiche attendibili sui crimini ispirati dall'odio". Viene altresì menzionato il ruolo della società civile nel "contribuire al monitoraggio e alla segnalazione di episodi motivati dall'odio" e gli Stati sono invitati a "favorire lo sviluppo di capacità della società civile".⁵²

Maggio 2007 Nella causa [Šecic c. Croazia](#), la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo afferma che nelle indagini sui reati violenti, le autorità hanno il dovere di "adottare ogni ragionevole misura volta a smascherare un'eventuale motivazione razzista e a stabilire se l'odio o il pregiudizio etnico possano aver giocato un ruolo negli eventi. Non farlo e trattare la violenza e la brutalità indotta da motivi razziali sullo stesso piano dei casi che non presentano sfumature razziste, equivarrebbe a chiudere un occhio sulla specifica natura di atti che sono particolarmente distruttivi dei diritti fondamentali."⁵³

Giugno 2007 L'ECRI pubblica la sua [Raccomandazione di politica generale n. 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia](#) con la quale indica agli Stati membri del Consiglio d'Europa di adottare una definizione condivisa di incidente razzista quale ad esempio "qualsiasi episodio percepito come razzista dalla vittima o da qualsiasi altra persona" e ad utilizzare questo approccio per "garantire che la polizia svolga indagini accurate su tutti i reati di matrice razzista e non trascuri la motivazione razziale dei reati ordinari".⁵⁴

⁴⁹Decisione del Consiglio dei Ministri OSCE n. 10/05 (2005).

⁵⁰ Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (2019c).

⁵¹ Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b), p. 101.

⁵² Consiglio dei Ministri dell'OSCE (2006).

⁵³ CEDU (31 maggio 2007) par. 66-67.

⁵⁴ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (2007).

Luglio 2007 Nella causa [Angelova e Iliev c. Bulgaria](#), la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo afferma che il Sistema della giustizia penale deve essere in grado di identificare, riconoscere e punire adeguatamente i crimini di stampo razzista e che la polizia deve approfondire in maniera tempestiva ed efficace le prove della motivazione del pregiudizio.⁵⁵

Dicembre 2007 Il Consiglio dei Ministri dell'OSCE adotta la Decisione n. 10/07 che include l'assunzione di impegni nella registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio. Gli Stati partecipanti [ancora una volta riaffermano il loro impegno](#) a "raccolgere e conservare dati e statistiche attendibili sui crimini e sugli incidenti ispirati dall'odio".⁵⁶

2008 L'ILGA pubblica il suo manuale sul monitoraggio e la segnalazione degli incidenti omofobici e transfobici ([Handbook on Monitoring and Reporting Homophobic and Transphobic Incidents](#)).⁵⁷ Si tratta della prima volta in cui un'organizzazione della società civile illustra compiutamente come registrare i crimini e gli incidenti ispirati dall'odio in modo da favorire il rapporto OSC-autorità pubblica ed una efficace promozione del cambiamento.

Novembre 2008 Viene adottata la [Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale](#).⁵⁸ Gli Stati membri debbono assicurare che il diritto nazionale riconosca la motivazione razzista o xenofobica come circostanza aggravante dei reati accertati.

Aprile 2009 La FRA [pubblica EU-MIDIS I](#), il prodotto delle interviste faccia a faccia realizzate con 23.500 persone appartenenti a gruppi di immigrati o a minoranze etniche in tutti gli Stati membri dell'UE nel corso del 2008.⁵⁹ Il rapporto include informazioni sulle esperienze delle vittime di crimini razzisti. I risultati della ricerca forniscono una prova diretta, a livello nazionale, del fatto che la violenza mirata è un problema che è necessario affrontare.

Maggio 2009 L'ODIHR pubblica la guida pratica sulla legislazione in materia di crimini d'odio ([Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)) nella quale sono enunciati i principali approcci legislativi al riconoscimento della motivazione del pregiudizio nei crimini ispirati dall'odio, fungendo, pertanto, da base per lo sviluppo di un quadro di riferimento sul monitoraggio e la raccolta dei dati che valuti i progressi compiuti nell'attuazione a livello nazionale.⁶⁰

55 CEDU (26 luglio 2007).

56 Consiglio dei Ministri dell'OSCE (2007).

57 International Lesbian and Gay Association-Europe (ILGA) (2008).

58 Consiglio dell'Unione europea (2008).

59 Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (2009).

60 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2009a).

Ottobre 2009 L'OSCE-ODIHR pubblica la guida per le ONG della regione OSCE "[Preventing and responding to hate crimes: A resource guide for NGOs in the OSCE region](#)", che include brevi linee guida su come monitorare i crimini d'odio.⁶¹

Dicembre 2009 Il Consiglio dei Ministri dell'OSCE adotta ad Atene la Decisione n. 9/09, la prima norma internazionale completa sulla registrazione dei crimini d'odio e la relativa raccolta dati.⁶² Gli Stati partecipanti all'OSCE si impegnano a raccogliere, conservare e divulgare dati e statistiche attendibili sufficientemente dettagliati sui crimini ispirati dall'odio e sulle manifestazioni violente di intolleranza, inclusi il numero di casi denunciati alle forze di polizia, il numero dei procedimenti penali e le condanne comminate. La decisione definisce i crimini d'odio come "reati motivati dal pregiudizio", una definizione che ha costituito la base dell'attività di segnalazione e raccolta dati sui crimini d'odio dell'ODIHR.

21 marzo 2010 Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adotta la Raccomandazione CM/Rec (2010/5) sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere. Nell'Allegato 1A della predetta Raccomandazione, il Comitato formula raccomandazioni in materia di indagini sui crimini d'odio e sulla determinazione della pena, esortando gli Stati membri a garantire:

- L'adozione di misure volte a incoraggiare la denuncia e che a chi denuncia sia fornita "adeguata assistenza e sostegno";
- Che "siano raccolti e analizzati i dati pertinenti ... sui 'reati dell'odio' e sugli incidenti ispirati dall'odio motivato dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere."

Ottobre 2012 Viene pubblicata la [Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato](#), che include diritti espliciti per le vittime dei crimini d'odio ed impone obblighi agli Stati membri di comunicare dati statistici "compresi almeno il numero e il tipo dei reati denunciati e, nella misura in cui tali dati sono noti e disponibili, il numero, il sesso e l'età delle vittime".⁶³

2012 L'ODIHR lancia il programma [Training Against Hate Crime for Law Enforcement \(TAHCLE\)](#), finalizzato alla formazione delle forze di polizia con il fine di migliorare il riconoscimento e la comprensione dei crimini d'odio e la capacità di indagine su quel tipo di reati.⁶⁴ Gli Stati partecipanti all'OSCE richiedono l'assistenza dell'ODIHR e sono responsabili dell'attuazione del programma a livello nazionale.

61 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2009b).

62 Consiglio dei Ministri dell'OSCE (2009).

63 Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione Europea (25 ottobre 2012).

64 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (4 ottobre 2012).

2012 L'ODIHR lancia il suo [sito web per la segnalazione dei crimini d'odio](#), trasformando la propria funzione di segnalazione in uno spazio online interattivo.⁶⁵ L'ODIHR avvia, inoltre, il programma [TAHCLE](#) finalizzato alla formazione delle forze di polizia con il fine di migliorare il riconoscimento e la comprensione dei crimini d'odio e la capacità di indagine su quel tipo di reati. Gli Stati partecipanti all'OSCE richiedono l'assistenza dell'ODIHR e sono responsabili dell'attuazione del programma a livello nazionale.

Novembre 2012 La Commissione europea finanzia il progetto *Facing Facts*⁶⁶ nell'ambito del quale viene pubblicata la [Guida per il monitoraggio dei reati di odio](#)⁶⁷ destinata alle ONG che intendono monitorare i crimini d'odio nel loro contesto, e viene avviata la formazione di un gruppo di 50 formatori delle ONG in rappresentanza delle diverse motivazioni del pregiudizio.

Dicembre 2013 [Il Consiglio dell'Unione europea pubblica le sue conclusioni sul contrasto dei reati d'odio nell'Unione europea](#): "Sottolineando l'esigenza di una raccolta efficace e sistematica di dati affidabili e comparabili sui reati d'odio, comprendenti anche - nella misura del possibile - il numero degli episodi riferiti dal pubblico e registrati dall'autorità, il numero di condanne, le motivazioni di tali crimini fondate sul pregiudizio e le pene irrogate".⁶⁸ Il linguaggio utilizzato è molto simile a quello di altre norme internazionali quali la Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 9/09.

Gennaio 2014 La Commissione europea pubblica una [Relazione al Parlamento europeo ed al Consiglio sull'attuazione della Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale](#) che include osservazioni sull'importanza di "dati [sui crimini d'odio] affidabili, comparabili e raccolti sistematicamente".⁶⁹

Settembre 2014 L'ODIHR pubblica la guida pratica sul monitoraggio e la raccolta di dati sui crimini d'odio ([Hate Crime Data Collection and Monitoring, a practical guide](#)).⁷⁰ Inoltre, l'ODIHR lancia il programma di formazione in materia di crimini d'odio per i pubblici ministeri *Prosecutors and Hate Crimes Training* (PAHCT).

[Il programma PAHCT forma i pubblici ministeri](#) per migliorare la loro risposta ai crimini d'odio. Gli Stati partecipanti all'OSCE richiedono l'assistenza dell'ODIHR e sono responsabili dell'attuazione del programma a livello nazionale⁷¹.

65 Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione dell'OSCE/ODIHR (2019a).

66 Il progetto Facing Facts (2011 - 2013) è stato finanziato dalla Commissione europea JUST/2010/FRAC/AG/1075. Per maggiori informazioni, cfr. Facing Facts Online! (2019).

67 CEJI (2012).

68 Il Consiglio dell'Unione Europea (5-6 dicembre 2013).

69 Commissione Europea (2014).

70 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 settembre 2014a).

71 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 settembre 2014b).

Ottobre 2014 La FRA pubblica [i principali risultati della sua indagine sulle persone LGBT nell'Unione Europea](#)⁷² da cui emerge che “molti nascondono la propria identità o evitano alcuni luoghi per paura. Altri subiscono discriminazioni e persino violenze per il loro essere LGBT. La maggioranza, comunque, non denuncia gli episodi alla polizia o ad altra autorità competente.” Il rapporto costituisce una chiara risorsa per i responsabili delle politiche ed integra le evidenze esistenti e i dati sui crimini anti-LGBT a livello nazionale.

Novembre 2014 Crimini d'odio nei confronti delle persone con disabilità: guida per le organizzazioni delle persone con disabilità, le forze di polizia, le istituzioni nazionali per i diritti umani, i media ed altri soggetti interessati, pubblicata congiuntamente dalla Rete europea per una vita indipendente e dall'Ufficio dell'Ombudsman per i disabili della Repubblica di Croazia. Il manuale include un'analisi dettagliata del riconoscimento, della segnalazione e del monitoraggio dei crimini d'odio nei confronti delle persone con disabilità, compreso un esame approfondito del ricorso Đorđević c. Croazia.

Marzo 2015 La conferenza *Facing Facts Forward* riunisce un gruppo misto di OSC, autorità nazionali e agenzie ed istituzioni internazionali. [Le raccomandazioni scaturite dai lavori](#) iniziano ad articolare gli elementi di un approccio collaborativo per migliorare i dati e le informazioni disponibili sui crimini d'odio.⁷³

Agosto 2015 Nella causa [Identoba ed altri c. Georgia](#), la Corte Europea dei Diritti Umani afferma che lo stesso dovere di “smascherare la motivazione del pregiudizio” si applica alle aggressioni nei confronti delle comunità LGBT. La Corte attinge inoltre ai dati raccolti dalla società civile per concludere che la polizia avrebbe dovuto essere a conoscenza del contesto di ostilità nel quale viveva la comunità LGBT e del rischio di attacchi nei loro confronti.⁷⁴

Aprile 2016 La FRA pubblica il rapporto [Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives](#), che per la prima volta prende in considerazione gli atteggiamenti e le percezioni dei professionisti della giustizia penale, mettendo a fuoco gli ostacoli e gli elementi abilitatori istituzionali con cui si confrontano le vittime dei crimini d'odio.⁷⁵ Un dato importante che emerge dalla ricerca riguarda le differenze significative di percezione tra le forze di polizia e le OSC riguardo all'efficacia della risposta della polizia ai crimini d'odio.

2016 La FRA pubblica un [Compendio di prassi](#) in cui sono riportati esempi di iniziative volte a migliorare la registrazione dei crimini d'odio e la relativa raccolta dati.⁷⁶

⁷² Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (2014).

⁷³ CEJI (2012).

⁷⁴ CEDU (12 maggio 2015) par. 77.

⁷⁵ Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (2016).

⁷⁶ Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (2019c).

Giugno 2016 La Commissione Europea, DG-GIUSTIZIA avvia i lavori del [Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo e alla xenofobia ed altre forme di intolleranza](#).⁷⁷ La finalità del Gruppo è fungere da “piattaforma per sostenere gli sforzi a livello nazionale e dell’UE volti a garantire l’efficace applicazione delle norme pertinenti e a definire politiche efficaci per la prevenzione e il contrasto dei crimini d’odio e del discorso d’odio... promuovendo **discussioni tematiche** sulle lacune, le sfide e le risposte, promuovendo **lo scambio di migliori prassi**, elaborando **orientamenti** e rafforzando la **cooperazione e le sinergie** fra i principali soggetti interessati.” Si identificano due ambiti prioritari: contrasto al discorso d’odio online e perfezionamento delle metodologie per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d’odio.

Dicembre 2016 Il CEJI lancia [Facing Facts Online](#),⁷⁸ la prima piattaforma di apprendimento online per le ONG ed altre organizzazioni che vogliono migliorare le proprie attività di registrazione, monitoraggio e risposta ai crimini ispirati dall’odio ed al discorso d’odio.⁷⁹

Dicembre 2017 Il Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo e alla xenofobia approva i principi guida sulla registrazione dei crimini d’odio ([Key Guiding Principles on Hate Crime Recording](#)) redatti dal Sottogruppo sulle metodologie per la registrazione e la raccolta dati sui crimini d’odio coadiuvato dalla FRA.⁸⁰

Dicembre 2017 L’ODIHR e la FRA avviano un [programma congiunto di assistenza tecnica](#) per gli Stati membri per il miglioramento dei sistemi di registrazione e raccolta dati sui crimini d’odio.⁸¹

Dicembre 2017 La FRA [pubblica EU MIDIS II](#).⁸²

Gennaio 2018 La FRA pubblica il rapporto sulle sfide affrontate dalle organizzazioni della società civile che operano nel settore dei diritti umani nell’UE ([Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU](#)) in cui si evidenziano le risorse ridotte e gli spazi limitati per il dialogo di cui le OSC dispongono per svolgere la loro attività di monitoraggio, anche sui crimini d’odio, un ambiente sempre più ostile in taluni Stati membri e gli appelli a favore della registrazione dei crimini d’odio perpetrati dagli Stati membri nei confronti dei difensori dei diritti umani.⁸³

77 Commissione europea (18 marzo 2019).

78 Facing Facts Online (2019).

79 Dicembre 2016 segna anche l’avvio del progetto finanziato dalla Commissione Europea “Facing all the Facts” (JUST/2015/RRAC/AG/TRAI/8997) attraverso il quale si è intrapreso il presente studio.

80 Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA) (8 dicembre 2017a).

81 Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA) (2019e).

82 Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA) (2017b).

83 Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA) (gennaio 2018a).

Giugno 2018 La FRA pubblica il rapporto sulla prassi di registrazione e raccolta dati sui crimini d'odio nell'UE ([Hate Crime Recording and Data Collection Practice Across the EU](#)), che include informazioni dettagliate sui sistemi di registrazione e raccolta dati sui crimini d'odio in tutta l'UE, compresa l'eventuale cooperazione sistemica con la società civile. Questo il parere espresso dall'agenzia: "Gli Stati membri dell'UE dovrebbero creare quadri di riferimento per la cooperazione sistematica fra forze di polizia ed organizzazioni della società civile competenti.⁸⁴ Ciò può avvenire nello scambio dei dati e delle informazioni, attraverso la consultazione precoce delle OSC competenti, attingendo alla loro esperienza, collaborando all'elaborazione di istruzioni, orientamenti o formazione in materia di registrazione dei crimini d'odio, anche attraverso lo scambio di competenze specialistiche volte a sviluppare, perfezionare e rivedere gli indicatori di pregiudizio; e coinvolgendo le OSC in gruppi di lavoro per lo studio delle modalità di miglioramento della registrazione dei crimini d'odio."

Agosto 2018 L'ODIHR lancia il programma [Information Against Hate Crimes Toolkit \(INFAHCT\)](#)⁸⁵, che ha lo scopo di aiutare gli Stati ad identificare gli ambiti da migliorare nei loro sistemi di registrazione e raccolta dati sui crimini d'odio e a prendere i necessari provvedimenti. Le OSC sono identificate come partner importante in questo processo.

Novembre 2018 In occasione del decimo anniversario della Decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia, [il Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo e alla xenofobia ed altre forme di intolleranza](#) ha adottato una nota di orientamento "sull'applicazione pratica della Decisione quadro dell'UE sulla lotta al razzismo e alla xenofobia ... allo scopo di aiutare le autorità nazionali ad affrontare le problematiche comuni relative all'applicazione pratica sul campo di queste norme e ad assicurare indagini, procedimenti penali e condanne efficaci dei crimini d'odio e del discorso d'odio."⁸⁶ Le direttive in merito alla distinzione fra i concetti di crimine d'odio e discorso d'odio forniscono una base per una più efficace separazione dei due fenomeni nella pratica della registrazione.

Novembre 2018 L'OSCE-ODIHR pubblica i risultati del progetto finanziato dall'UE "[Sviluppare una risposta globale della giustizia penale ai crimini d'odio](#)",⁸⁷ incluso un [accordo modello interagenzia](#)⁸⁸ nel quale figurano obblighi relativi alla condivisione delle informazioni sui crimini d'odio attuato in Grecia.

⁸⁴ Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b) p. 12.

⁸⁵ Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 agosto 2018a).

⁸⁶ Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo, alla xenofobia e altre forme di intolleranza (novembre 2018).

⁸⁷ Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2019a).

⁸⁸ Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2019b).

Dicembre 2018 La FRA pubblica la sua seconda indagine sulle [esperienze del popolo ebraico in fatto di crimini d'odio, discriminazioni e antisemitismo nell'Unione europea](#).⁸⁹ Le risultanze dell'indagine "sottolineano il fatto che l'antisemitismo rimane dilagante nell'UE – ed è divenuto, sotto molti aspetti, un fenomeno preoccupantemente normalizzato". Il rapporto è un'utile risorsa per i responsabili delle politiche ed integra le evidenze e i dati sull'antisemitismo a livello nazionale.

Maggio 2019 La [Commissione delle Nazioni Unite per la prevenzione del crimine e la giustizia penale esamina](#) il tema "la responsabilità dei sistemi di giustizia penale efficaci, equi, umani e trasparenti nella prevenzione e nel contrasto dei crimini motivati dall'intolleranza o da discriminazioni di qualsiasi tipo"⁹⁰.

Il quadro di riferimento normativo internazionale sulla segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio: progressi, lacune ed opportunità

Sebbene la violenza "razzista e xenofoba" unitamente all'importanza della registrazione e del contrasto a questo fenomeno siano state riconosciute sin dal 1965, il termine "crimine d'odio", che ricomprende altre caratteristiche fondamentali all'interno di specifiche tutele e obblighi, è stato adottato molto più tardi dalla comunità internazionale.⁹¹ La cronologia sopra riportata mostra lo sviluppo progressivo di un quadro di riferimento sempre più omnicomprensivo – per quanto in gran parte non legalmente vincolante – di norme, standard, linee guida e attività riguardanti la segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio in Europa e altrove. Gradualmente, una maggiore consapevolezza del problema e un allineamento concettuale e pratico più ravvicinato tra le principali organizzazioni e agenzie internazionali (OIG) attive nel settore hanno prodotto azioni e risultati pratici, linee guida e programmi di formazione internazionalmente applicabili, nonché la costruzione di capacità sul piano nazionale. I progressi, tuttavia, sono discontinui e incompleti e il ruolo delle organizzazioni della società civile nel rendere i crimini d'odio visibili attraverso la registrazione e la raccolta dei dati non è sufficientemente riconosciuto. In questa sezione si mettono in evidenza gli eventi fondamentali di questo percorso e si individuano alcune lacune residue da trattare.

89 Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (dicembre 2018c).

90 Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (17 maggio 2019).

91 A seguito dell'adozione della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD).

La segnalazione e la registrazione dei crimini d'odio: gli obblighi degli Stati

Con la sua innovativa Raccomandazione di politica generale (RPG) n. 1, che indica chiaramente quali tipi di dati occorre registrare, raccogliere e pubblicare riguardo ai reati a sfondo razziale, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ha promosso un approccio pratico.⁹² A questa raccomandazione ha fatto prontamente seguito la RPG n. 4⁹³ sulla necessità di condurre indagini di vittimizzazione e, nel 2002, l'ECRI ha iniziato il suo primo ciclo di visite nei paesi per monitorare i progressi compiuti dagli stati rispetto a questi standard concordati.⁹⁴

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) non era troppo distante da questi sviluppi. Nel 2004, l'OSCE ha adottato la sua prima Decisione del Consiglio dei Ministri menzionando i crimini d'odio, seguita da una serie di tre Decisioni ministeriali che impegnavano gli Stati aderenti all'OSCE a "raccogliere e mantenere statistiche e dati affidabili sui crimini d'odio".⁹⁵ Nel 2005, l'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) ha iniziato a concretizzare il proprio mandato in tema di segnalazione e monitoraggio dei crimini d'odio in tutta la regione, pubblicando il suo primo rapporto annuale.⁹⁶ La storica Decisione del Consiglio dei Ministri n. 9/09 ha riunito insieme le responsabilità di registrare e raccogliere statistiche sui crimini d'odio in riferimento all'intero processo di giustizia penale, affidando all'ODIHR un mandato globale per la segnalazione, l'orientamento e la costruzione di capacità in materia di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio, assistenza alle vittime, legislazione ed altri settori. La decisione ha anche "riconosciuto" che "i crimini d'odio" sono "reati motivati dal pregiudizio".⁹⁷ Quest'ampia, seppur circoscritta "definizione" ha avuto un'enorme influenza nel determinare i parametri di riferimento per i concetti e i metodi di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio da parte di molte OSC e autorità pubbliche. Per molti anni, è rimasta l'unica descrizione chiara del tipo di incidenti da registrare come "crimini d'odio".

Le importanti sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) hanno suffragato e integrato l'attività dell'ECRI e dell'ODIHR, ponendo un'attenzione imprescindibile sulle specifiche azioni da intraprendere per l'effettiva registrazione dei dati e delle informazioni, facendo leva in particolare sull'obbligo di attuare una prassi investigativa in grado di "smascherare" il movente del pregiudizio. La giurisprudenza ha determinato e posto lo stesso obbligo sui crimini motivati dal razzismo e dalla xenofobia⁹⁸, dall'omofobia⁹⁹, dalla religione¹⁰⁰ e, in una certa

92 Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (1996).

93 Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e Consiglio d'Europa (marzo 2018).

94 Cfr. Portale del Consiglio d'Europa (2019).

95 Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n°12/04 (7 dicembre 2004) p. 4; *Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n°10/05* (2005) p. 3; Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n°13/06 (2006) p. 3; Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n° 10/07 (2007) p. 3.

96 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (15 settembre 2005).

97 Consiglio dei ministri dell'OSCE (2009) p. 1.

98 Cfr. CEDU (31 maggio 2007). Cfr. anche CEDU (26 luglio 2007).

99 CEDU (12 maggio 2015).

100 CEDU (14 dicembre 2010).

misura, dalla disabilità.¹⁰¹ Sotto il profilo della registrazione dei crimini d'odio, la RPG n. 11 dell'ECRI ha in parte “reso operative” tali sentenze raccomandando un approccio basato sulla percezione nei confronti della registrazione degli incidenti di matrice razzista, in modo che gli operatori di polizia si predispongano a smascherare il movente quanto prima possibile. Nell'ambito della registrazione e della raccolta dei dati, l'adozione di questa tecnica ha il potenziale di accrescere considerevolmente la qualità – e la quantità – dei dati ufficiali.

A livello UE, la Decisione quadro del 2008 ha obbligato gli Stati membri ad assicurare che il proprio ordinamento nazionale sia in grado di punire efficacemente i reati a sfondo razzista o xenofobo, introducendo la necessità di raccogliere evidenze del grado di attuazione di tali leggi nazionali. A sua volta, la Decisione quadro ha fornito uno spunto alle istituzioni UE per l'utilizzo delle evidenze sia per sostenere gli Stati che per responsabilizzarli rispetto alla sua attuazione. Il che è stato in seguito reso più esplicito nella relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della Decisione quadro in cui la Commissione riferiva di aver “chiesto agli Stati membri di fornirle la casistica dei discorsi di incitamento all'odio, dei reati basati sull'odio e della relativa azione penale.”¹⁰²

Gli Stati hanno anche convenuto di riferire periodicamente informazioni specifiche a varie OIG. I punti di contatto nazionali sui crimini d'odio sono responsabili della condivisione delle informazioni e dei dati conformemente alla definizione dell'OSCE-ODIHR tramite la compilazione del questionario online dell'ODIHR, che non è di pubblico dominio.¹⁰³ I dati vengono pubblicati annualmente sul sito web dell'OSCE-ODIHR dedicato alla segnalazione dei crimini d'odio. Ai sensi della Direttiva sulle vittime, gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare alla Commissione europea dati disponibili dettagliati “relativi all'applicazione delle procedure nazionali in materia di vittime di reato”, inclusi i reati d'odio.¹⁰⁴ La FRA richiede regolarmente informazioni sulle metodologie di registrazione e di raccolta dei dati sui crimini d'odio seguite dagli Stati. Nel suo ultimo rapporto viene presentata una panoramica comparativa dettagliata degli approcci nazionali.¹⁰⁵ Le visite nei paesi condotte dall'ECRI si basano sulla raccolta e la revisione dei dati nazionali sui crimini d'odio in partenariato con le autorità nazionali. La metodologia precisa non è resa nota al pubblico.¹⁰⁶ Gli Stati devono periodicamente riferire al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale in merito ai progressi compiuti nell'implementazione della Convenzione ICERD, procedura che può includere dati e informazioni sui crimini d'odio.¹⁰⁷ La Revisione periodica universale (UPR), sotto l'egida del Consiglio per i diritti umani dell'ONU, consente agli Stati di fornire informazioni sulle azioni da essi intraprese per adempiere ai

101 CEDU (24 luglio 2012). Cfr. anche Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (dicembre 2018d).

102 Solo i dati di 17 Stati membri sono stati presentati nella relazione della Commissione. Commissione europea (2014).

103 Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione OSCE/ODIHR (2019b).

104 Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (25 ottobre 2012) par. 64.

105 Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019a).

106 Cfr. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e Consiglio d'Europa (s.d.).

107 Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) (2019).

loro obblighi in materia di diritti umani, includendo la comprensione e il contrasto al fenomeno della violenza razzista. Gli Stati sono responsabili dell'attuazione delle raccomandazioni UPR incluse nella relazione sui risultati finali.¹⁰⁸

Nel frattempo, successivi rapporti a cura dell'OSCE,¹⁰⁹ dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali¹¹⁰, dell'ECRI¹¹¹, le Osservazioni conclusive del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale¹¹², le Raccomandazioni della Revisione periodica universale¹¹³ e le Osservazioni conclusive del Consiglio per i diritti umani¹¹⁴ identificano tutti lo stesso perenne problema: i dati e le informazioni sulla diffusione dei crimini d'odio e sulle risposte della giustizia penale, tra cui il numero delle indagini, dei processi e delle condanne, sono inadeguati.¹¹⁵ Questo è dovuto a ragioni ben evidenti e determinanti, tra cui l'esistenza di differenze significative nel modo di concettualizzare, legiferare e misurare il "crimine d'odio"; l'insufficiente numero di denunce da parte delle vittime e dei testimoni; e l'insufficiente registrazione da parte della polizia.^{116,117} Questo persistente andamento ha costituito verosimilmente una fondamentale spinta propulsiva nei recenti e molto mirati sforzi compiuti dalle OIG per sviluppare linee guida, strumenti e attività intra-paese che aiutino a rispondere ai comuni quesiti pratici posti da coloro che sono incaricati di migliorare la segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sul piano nazionale:

- Come dovrebbe essere definito e concettualizzato il crimine d'odio per fini di monitoraggio?
- Come possono e dovrebbero essere acquisiti i dati e le statistiche?
- Come possono le forze di polizia e i procuratori migliorare le loro capacità di riconoscere e registrare i crimini d'odio?
- Quali strutture tecniche e politiche facilitano il conseguimento di queste finalità? Vanno istituite in tutto il sistema?

Dal 2009, le OIG hanno iniziato ad incentrare seriamente la loro attenzione sullo sviluppo e sulla diffusione delle conoscenze, nonché sugli strumenti concreti e sulle attività pratiche nell'intento di contribuire all'attuazione del concetto di crimine d'odio e all'approntamento delle relative risposte a livello nazionale. Tale

108 Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (2019a).

109 Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione OSCE/ODIHR (2019a).

110 Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019a) e in particolare Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b).

111 Portale del Consiglio d'Europa (2019).

112 Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (2019). Cfr. anche Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione OSCE/ODIHR (2019a), pagine sui singoli paesi, in cui figurano aspetti rilevanti sui dati riguardanti i crimini d'odio tratti dalle Osservazioni conclusive del CERD.

113 Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani (2019b). Cfr. anche Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione OSCE/ODIHR (2019a), pagine sui singoli paesi, in cui figurano aspetti rilevanti sui dati riguardanti i crimini d'odio tratti dalle Osservazioni conclusive del CERD.

114 Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (2019). Cfr. anche Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione OSCE/ODIHR (2019a), pagine sui singoli paesi, in cui figurano aspetti rilevanti sui dati riguardanti i crimini d'odio tratti dalle Osservazioni conclusive del Consiglio per i diritti umani.

115 Cfr. anche Perry (2015).

116 Tali questioni saranno esaminate più approfonditamente in alcune parti dei rapporti finali del progetto Facing all the Facts.

117 Per un riesame dell'impatto degli ostacoli che si frappongono ad una piena attuazione del concetto di crimine d'odio a livello nazionale, tra cui le differenze sul modo di concettualizzare il "crimine d'odio", cfr. Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione OSCE/ODIHR (2019a); Schweppe, Haynes e Walters (2018); Perry (2015); Whine (2016) pp. 213-223; Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019a); e in particolare Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b).

approccio includeva linee guida sullo sviluppo dei quadri di riferimento giuridici¹¹⁸ e sui sistemi di monitoraggio e di raccolta dei dati sui crimini d'odio.¹¹⁹ La corrente attività di segnalazione annuale dei dati sui crimini d'odio, a livello regionale e nazionale, descritta in precedenza, è stata integrata da relazioni tecniche che descrivono in maniera dettagliata e precisa come gli Stati membri adempiano al loro dovere di registrare la natura e la diffusione dei crimini d'odio e di monitorare le relative risposte.¹²⁰ I programmi di costruzione delle capacità all'interno dei singoli paesi¹²¹ e lo sviluppo di una grande rete nel Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo e alla xenofobia sono a favore di una "comunità di pratica" emergente tra tutti gli operatori del settore e i responsabili politici.¹²² Un importante programma di finanziamento della Commissione europea¹²³ ha portato alla costituzione di partenariati interdisciplinari che pongono un forte accento sul miglioramento della segnalazione, della registrazione e della raccolta dei dati, come il recente progetto dell'ODIHR "Sviluppare una risposta globale della giustizia penale ai crimini d'odio"¹²⁴ e il progetto *Facing All the Facts!*.

Le differenze esistenti all'interno del quadro di riferimento normativo internazionale hanno contribuito, nel tempo, a determinare le difficoltà riscontrate nella segnalazione, registrazione e monitoraggio dei crimini d'odio a livello nazionale. Ad esempio, sebbene la definizione di crimine d'odio dell'OSCE/ODIHR fornisca una base chiara per includere – ed escludere – gli incidenti che dovrebbero essere registrati, monitorati e attenzionati in termini di risposta, nell'ambito del "quadro di riferimento sui crimini d'odio", sussistono incongruenze nel quadro di riferimento normativo internazionale sui crimini d'odio che dovrebbero essere concettualizzate e definite. Particolari difficoltà si riscontrano in relazione all'incitamento ai reati d'odio e alla discriminazione, condotte che in molti paesi europei sono illeciti penali concettualizzati nell'ambito del quadro di riferimento nazionale sui "crimini d'odio", sebbene non rientrino nella "definizione" OSCE/ODIHR. Un importante sviluppo positivo in termini di chiarezza si è registrato con la pubblicazione, sotto l'egida del Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo e alla xenofobia, in occasione dell'anniversario della Decisione quadro del 2008, di uno studio che esplicitamente definisce e distingue i concetti di crimine d'odio e di discorso d'odio.¹²⁵

Delle sfide correlate si presentano in relazione alle modalità con cui le OIG richiedono dati e informazioni alle autorità statali. Ad esempio, mentre l'ODIHR esclude dal suo rapporto le informazioni che non rientrano nella propria definizione, la FRA

118 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2009a).

119 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 settembre 2014a).

120 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019c).

121 Cfr. ad esempio, il programma sulla registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio congiuntamente elaborato e realizzato da FRA e ODIHR (cfr. OSCE/ODIHR 29 agosto 2018a).

122 Commissione europea (18 marzo 2019).

123 Commissione europea (s.d.).

124 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (2019a).

125 Cfr. Schweppe, Haynes e Walters (2018) per un approfondimento della problematica e una proposta di quadro di riferimento legislativo che affronti in modo esaustivo i crimini d'odio.

riporta tutte le informazioni ad essa fornite dalle autorità pubbliche.¹²⁶ Due ordini di problemi sussistono riguardo a questa impostazione: innanzitutto, è difficile conseguire l'obiettivo condiviso di avere dati internazionalmente comparabili se gli stessi metodi delle OIG non sono comparabili; in secondo luogo, queste differenze metodologiche a livello internazionale suscitano confusione nelle autorità nazionali cui è assegnato il difficile compito di relazionare vari e differenti organismi, oltre ad adempiere ai loro obblighi nazionali di individuare, registrare, raccogliere e rispondere agli incidenti d'odio riconosciuti come tali dalla propria legislazione nazionale e la popolazione e le comunità colpite ne dovrebbero essere informati attraverso la pubblicazione dei dati pertinenti.

La Direttiva sulle vittime presenta quattro principali sviluppi nell'evoluzione del quadro di riferimento internazionale sui crimini d'odio. In primo luogo, introduce il termine "crimine d'odio" nella legislazione UE e, sebbene il "crimine d'odio" non venga esplicitamente definito, viene presentato un elenco esaustivo di "caratteristiche protette". In secondo luogo, la Direttiva impone obblighi agli Stati membri circa la valutazione dei bisogni delle vittime in termini di assistenza e di sicurezza, creando un punto di collegamento diretto tra forze di polizia, autorità giudiziarie competenti in materia penale e vittime. In terzo luogo, obbliga esplicitamente gli Stati membri a inviare alla Commissione i dati disponibili relativi al modo e alla misura in cui le specificate vittime di crimini d'odio accedono a tali diritti ai sensi della Direttiva. In quarto luogo, introduce l'obbligo per gli Stati membri di interagire con le organizzazioni della società civile attive nel sostegno alle vittime di reati, inclusi i crimini d'odio, introducendo così una base ulteriore di collegamento tra quegli aspetti che spesso possono costituire "linee di separazione" tra autorità pubblica e società civile.¹²⁷

Essendo stata la prima OIG ad introdurre l'effettivo obbligo di riconoscere il reato di matrice razzista e xenofoba nella legislazione nazionale attraverso la Convenzione internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale, la decisione della Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale di prendere in esame la "responsabilità" dei sistemi di giustizia penale degli Stati nel "prevenire e contrastare i reati motivati dall'intolleranza o dalla discriminazione 'di qualunque tipo'" nella sua prossima conferenza è il segnale di un ulteriore "allargamento" del focus internazionale sui crimini d'odio.¹²⁸

Molta è la strada da fare. I numeri a livello di polizia e soprattutto in termini di processi e condanne rimangono ostinatamente bassi in molti paesi europei. I dati e le informazioni passano inosservati nelle prime fasi, lasciando le vittime in una condizione di minore sicurezza e rendendo meno probabile la possibilità che le leggi in materia di crimini d'odio vengano applicate. Ad esempio, in molti paesi, le

¹²⁶ Anche l'ECRI non fornisce una specifica definizione di "crimine d'odio" riguardo alla propria attività di relazionare sulla violenza di matrice razzista e, più di recente, sulla violenza e il discorso d'odio nei confronti di altri gruppi minoritari.

¹²⁷ Cfr. anche Whine (2019) pp. 6-7.

¹²⁸ Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (17 maggio 2019).

autorità preposte all'azione penale e i relativi ministeri non hanno semplicemente la struttura per segnalare i casi di crimini d'odio o per acquisire informazioni chiave già reperite dalle forze di polizia, lasciando così che informazioni essenziali restino "bloccate" alla fase investigativa.

Un "sistema" di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio?

Ad oggi, gli obblighi internazionali e i mandati delle OIG – e pertanto le loro attività di segnalazione e di costruzione delle capacità – si sono incentrati sull'attività di sostegno alla raccolta dei dati statistici e delle informazioni sulle distinte fasi dell'indagine, dell'esercizio dell'azione penale e del giudizio sui crimini d'odio a livello nazionale. L'impegno emergente e il lavoro tecnico hanno portato ad un più profondo apprezzamento dell'importanza di assicurare una migliore *integrazione* dell'attività di segnalazione e di monitoraggio tra tutte le autorità e le istituzioni di polizia e di giustizia penale, nonché al riconoscimento dell'importanza degli accordi strategici e dei gruppi e delle linee guida "interagenzia" a supporto del monitoraggio dei casi man mano che avanzano attraverso il *processo* di giustizia penale. Le linee guida e le attività di costruzione delle capacità che sono state sviluppate suggeriscono azioni pratiche per porre rimedio alle criticità riscontrate nei *sistemi* di registrazione e di raccolta dei dati sui crimini d'odio e stabilire modelli di cooperazione "interagenzia" in questo settore. Nel complesso, questa articolata rete di norme, standard e attività ha un concreto e potenziale utilizzo in quanto base per efficaci, seppur discontinui, *collegamenti* e *relazioni* tra autorità nazionali ed organizzazioni e agenzie intergovernative.

Organizzazioni della società civile: obblighi e attività

Gli Stati hanno riconosciuto l'importanza delle organizzazioni della società civile (OSC) nell'assistenza alle vittime di crimini d'odio e nel migliorare la segnalazione di tali reati.¹²⁹ Il rapporto annuale sui crimini d'odio dell'ODIHR ha incluso dati e informazioni provenienti dalle organizzazioni della società civile sin dall'inizio della sua pubblicazione e fornisce chiare linee guida cui le OSC debbono attenersi al momento di presentare dati.¹³⁰ L'attività di monitoraggio dell'ECRI si basa ampiamente sui dati delle organizzazioni della società civile quale fonte di informazione sulla diffusione e l'impatto dei crimini d'odio a livello nazionale, per quanto non vi siano informazioni pubblicamente disponibili sui metodi che vengono impiegati.¹³¹ Il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale ha un sistema che tiene conto dei "rapporti ombra" delle organizzazioni della società civile nella sua attività di monitoraggio.¹³² La Piattaforma dei diritti

129 Ad esempio, riconoscendo l'importanza alle OSC nell'affrontare il problema della mancata denuncia dei crimini d'odio, il Consiglio dei Ministri dell'OSCE invita gli Stati ad "adottare misure appropriate per incoraggiare le vittime a denunciare i crimini ispirati dall'odio, riconoscendo che la mancata denuncia di tali crimini impedisce agli Stati di mettere a punto efficienti strategie. A tale riguardo, quali misure complementari, invita ad individuare metodi per facilitare il contributo della società civile alla lotta ai crimini ispirati dall'odio" (*Consiglio dei Ministri dell'OSCE 2009 p. 2*).

130 Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione OSCE/ODIHR (2019b).

131 Portale del Consiglio d'Europa (2019).

132 Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani (2019a).

fondamentali dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali offre un meccanismo di collegamento e cooperazione in una gamma di settori, inclusi i crimini d'odio.¹³³ Le indagini di vittimizzazione, generali e specifiche, in materia di crimini d'odio della FRA vengono utilizzate nell'attività di sensibilizzazione e tutela condotta dalle OSC sul piano nazionale.¹³⁴ Il Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo, alla xenofobia ed altre forme di intolleranza include quali membri permanenti le OSC della rete UE e prevede la partecipazione ad hoc di OSC nazionali.¹³⁵

Sono stati parallelamente compiuti sforzi per sviluppare la capacità di registrazione e monitoraggio delle OSC. Nel 2008 ILGA ha pubblicato linee guida costituenti un punto di riferimento per l'individuazione e la registrazione dei crimini d'odio anti-LGBT, che hanno portato all'elaborazione di progetti e di relazioni intra-paese.¹³⁶ Nel 2009, l'ODIHR ha prodotto una serie di linee guida per le organizzazioni della società civile sul riconoscimento e il monitoraggio dei crimini d'odio.¹³⁷ Nel 2012, il progetto *Facing Facts!* ha predisposto linee guida dettagliate per tutte le comunità interessate, ponendo l'accento sull'esigenza di creare delle opportunità per collegare i dati delle OSC con quelli di polizia.¹³⁸ Nel 2016, *Facing Facts* ha lanciato il primo programma di apprendimento online per le OSC che volessero istituire sistemi di registrazione dei crimini d'odio o migliorare quelli esistenti.¹³⁹

Chiaramente, le norme e gli standard internazionali sulla registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio non obbligano né impegnano specificamente le autorità nazionali a tener conto dei dati delle organizzazioni della società civile nel valutare la diffusione dei crimini d'odio, il loro impatto o la qualità delle relative risposte. In verità, i dati e le informazioni sui crimini d'odio delle OSC vengono di norma descritti come dati "che contribuiscono a", che forniscono un "contesto" essenziale per e un "raffronto" con il quadro presentato dalle statistiche ufficiali. In quanto tale, l'attuale quadro di riferimento è probabilmente "incline" a privilegiare i dati ufficiali rispetto ad altre fonti.

Due recenti sviluppi a livello internazionale mostrano che le organizzazioni della società civile che conducono attività di monitoraggio e di supporto alle vittime di alta qualità sono di fatto *parte integrante* di qualsiasi sforzo volto a migliorare la comprensione dei crimini d'odio e le relative risposte. Nel caso *Identoba c. Georgia*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto riferimento ai dati delle organizzazioni della società civile per arrivare con la sua sentenza a determinare se le autorità della Georgia avessero violato l'articolo 3 della Convenzione per i diritti umani. Nel riscontrare che le autorità avevano di fatto violato quelle norme, la Corte ha ritenuto che la polizia georgiana si sarebbe dovuta preparare in maniera molto più efficace

133 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019b).

134 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019d)

135 Commissione europea (18 marzo 2019).

136 International Lesbian and Gay Association-Europe (ILGA) (2008).

137 Nell'ottobre 2009, l'OSCE-ODIHR pubblica *Preventing and responding to hate crimes: A resource guide for NGOs in the OSCE region*, comprendente delle brevi linee guida su come monitorare i crimini d'odio (OSCE/ODIHR 2009b).

138 CEJI (2012).

139 *Facing Facts Online* (2019).

in modo da prevenire gli attacchi contro le persone avvenuti in occasione di una marcia commemorativa della giornata internazionale contro l'omofobia nel 2012, in quanto le OSC avevano già in precedenza fornito prove evidenti delle minacce di violenza cui erano esposte le persone LGBT. Facendo specifico riferimento ai rapporti elaborati dall'OSC per i diritti LGBT nazionale, Identoba, ILGA-Europe e dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, la Corte ha dichiarato: "... vista la storia di pubblica ostilità verso la comunità LGBT in Georgia, la Corte ritiene che le autorità nazionali *sapessero o avrebbero dovuto sapere* dei rischi associati a qualsiasi evento pubblico concernente quella comunità vulnerabile ed avevano pertanto l'obbligo di fornire una protezione statale rafforzata".¹⁴⁰ Questa sentenza evidenzia che i dati di polizia non possono essere la sola fonte informativa su ciò che accade a livello locale e nazionale e che, in assenza di dati "ufficiali", o in aggiunta ad essi, sussiste il dovere di tener conto di altre fonti, inclusi i dati delle OSC, che possono e dovrebbero anche servire come base per la pianificazione e l'intervento di polizia. In quanto tale, essa fornisce un'importante base logica per cercare un collegamento più sistematico sulla registrazione dei crimini d'odio tra le forze di polizia e le OSC che li monitorano, corroborato dall'obiettivo strategico della prevenzione e della protezione.¹⁴¹

L'importanza della cooperazione tra autorità pubbliche e società civile su vari aspetti dell'attività in materia di crimini d'odio, quali la formazione, il sostegno alle vittime e l'incremento della segnalazione è stata sempre più evidenziata in recenti documenti di orientamento e di politica generale europei.¹⁴² Per la prima volta, l'importanza della cooperazione *strategica* tra polizia e OSC sulla *registrazione e la raccolta di dati* è stata delineata da un'agenzia internazionale nel rapporto 2018 della FRA, che includeva i seguenti aspetti specifici:¹⁴³

1. Scambiare dati e informazioni.
2. Lavorare insieme per scoprire la "cifra oscura" dei crimini d'odio.
3. Collaborare all'elaborazione di istruzioni, linee guida o programmi di formazione sulla registrazione dei crimini d'odio, incluso lo scambio di competenze tecniche per sviluppare, perfezionare e revisionare gli indicatori di pregiudizio.
4. Istituire gruppi di lavoro su come migliorare la registrazione dei crimini d'odio.

Come argomentato dalla FRA, "In definitiva, investire nella cooperazione sulla registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio può creare uno spazio per 'entrare in sintonia' attraverso un dialogo critico ma costruttivo, per migliorare la comparabilità e la compatibilità dei metodi di registrazione e, in ultima analisi, per apportare miglioramenti tangibili per le vittime e le comunità."¹⁴⁴ Ciò nonostante,

140 Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (12 maggio 2015) par.72.

141 La CEDU ha ripetutamente riconosciuto l'importanza di comprovare l'esistenza dei più ampi elementi di discriminazione nel considerare casi potenziali di crimini d'odio. Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (dicembre 2018d).

142 Gruppo di alto livello dell'UE per il contrasto al razzismo, alla xenofobia ed altre forme di intolleranza, (novembre 2017); cfr. Consiglio dei Ministri dell'OSCE (2009) p. 2.

143 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b).

144 Ibid.

solo dieci esempi di questo tipo di cooperazione sono stati inseriti nel rapporto. Il che sta ad indicare che, malgrado vi sia un grande potenziale, e necessità, di cooperazione, le autorità nazionali nella maggioranza dei paesi ancora non vedono le OSC come partner chiave in questo settore.

Cosa succede ai dati sui crimini d'odio? Il percorso di un caso di crimine d'odio

Utilizzando la metodologia del workshop, circa 100 persone nei 6 paesi che hanno partecipato al presente studio hanno contribuito a tracciare un quadro “multiagenzia” incentrato sulla vittima che specifica quali informazioni vengono e dovrebbero essere acquisite nelle varie tappe del percorso di un caso di crimine d'odio attraverso il sistema di giustizia penale, dalla denuncia all'indagine, all'esercizio dell'azione penale, sino al giudizio, e i principali attori coinvolti.¹⁴⁵

Il grafico del *Percorso* (nella pagina seguente) veicola il sapere condiviso e l'esperienza generata da questo esercizio. Dal punto di vista giuridico, si conferma il problema centrale evidenziato da Schweppe, Haynes e Walters laddove “l'elemento dell'odio, anziché essere ulteriormente comunicato e incidere sulle fasi dell'indagine, dell'esercizio dell'azione penale e del giudizio relative al caso, risulta spesso “scomparso” o “escluso” dal processo”.^{146,147} L'illustrazione veicola inoltre la complessa serie di esperienze, compiti, fattori e soggetti interessati che entrano in gioco all'atto di raccogliere le fonti di prova e mappare l'esperienza della vittima attraverso i punti nodali della segnalazione/denuncia, della registrazione e della raccolta dei dati. L'operatore di polizia, il pubblico ministero, il giudice e l'operatore della OSC vengono, ognuno, graficamente evidenziati come elementi determinanti per l'acquisizione di informazioni chiave riguardo all'esperienza del reato ispirato dall'odio, dall'ostilità e dal pregiudizio da parte della vittima ed alle sue esigenze di sicurezza e di assistenza e per l'intervento da effettuare sulla scorta di tali informazioni. Le [norme e gli standard internazionali](#) costituiscono la base per le domande chiave riguardanti le informazioni e i dati che vengono e dovrebbero essere raccolti.

I motivi per cui le vittime non collaborano con le forze di polizia e con l'autorità giudiziaria vengono messi in evidenza, unitamente al potenziale sentimento di solitudine e di confusione che attanaglia quelle che lo fanno, così come vengono presentati il punto di vista professionale e l'atteggiamento dei professionisti della giustizia penale necessari per un percorso positivo.¹⁴⁸ Le OSC sono ritratte come “rete di sicurezza” fondamentale, seppur fragile, in quanto fonti di informazione

¹⁴⁵ Per ulteriori dettagli, cfr. la sezione Metodologia.

¹⁴⁶ Schweppe, Haynes e Walters (2018) p. 67.

¹⁴⁷ L'entità della “scomparsa” varia a seconda del contesto nazionale e viene illustrata nel dettaglio nei rapporti nazionali.

¹⁴⁸ Sulla base delle interviste effettuate con gli “agenti del cambiamento” durante la ricerca, tenuto conto di tutte queste prospettive.

e sostegno alle vittime nell'intero sistema, che giocano un ruolo determinante nel portare all'attenzione delle forze di polizia e delle procure le prove dell'esistenza della motivazione del pregiudizio.

Il *Percorso* comunica l'*idea normativa* che la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio iniziano con la segnalazione di un "incidente d'odio" da parte della vittima, che dovrebbe essere seguita dallo sviluppo del caso attraverso le fasi previste dell'indagine, dell'esercizio dell'azione penale e del giudizio determinate da un *processo* di giustizia penale nazionale, durante il quale dovrebbero essere raccolti, utilizzati e pubblicati dati cruciali sul pregiudizio e sulla sicurezza dai principali soggetti interessati. Il grafico illustra inoltre il fatto che le vittime non vogliono denunciare, che informazioni chiave sugli indicatori e sugli elementi probatori riguardanti il pregiudizio, nonché sulle esigenze di sicurezza e di sostegno delle vittime vengono meno o passano inosservate a causa delle limitazioni tecniche, delle barriere e delle incompatibilità fra meccanismi istituzionali. È anche evidente che le OSC svolgono un ruolo centrale anche se sottovalutato e privo di risorse sufficienti.

IL PERCORSO DI UN CRIMINE D'ODIO

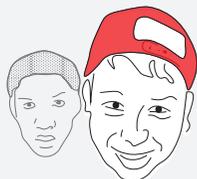
WWW.FACINGFACTSONLINE.EU



“E' la quinta volta che questo accade, devo fare una denuncia ma... mi crederanno?”



“Scopriranno che non ho i documenti in regola... non posso rischiare di essere espulso.”



“L'ultima volta la polizia non ha messo a verbale che ero stato aggredito perché sono gay. Come faccio a sapere che mi terranno al sicuro e che non accadrà di nuovo?”



INDAGINE

“E' nostro dovere garantire la sicurezza delle persone e indagare a fondo su tutti gli aspetti dell'episodio discriminatorio.”

La polizia registra:

- Il tipo di potenziale crimine d'odio?
- Gli indicatori di pregiudizio e la percezione della vittima?
- Le esigenze di sostegno e di sicurezza della vittima?

Queste informazioni vengono trasmesse all'autorità incaricata dell'azione penale?



AZIONE PENALE

“Qualora sia comprovata l'esistenza di una motivazione legata al pregiudizio, è nostro dovere sottoporre il fatto all'attenzione dell'autorità giudiziaria.”

Le Procure registrano:

- Il tipo di crimine d'odio?
- Gli elementi comprovanti l'esistenza del pregiudizio e la percezione della vittima?
- Le esigenze di sostegno e di sicurezza in sede di giudizio (e oltre)?

Queste informazioni vengono trasmesse al giudice?



FASE DEL GIUDIZIO

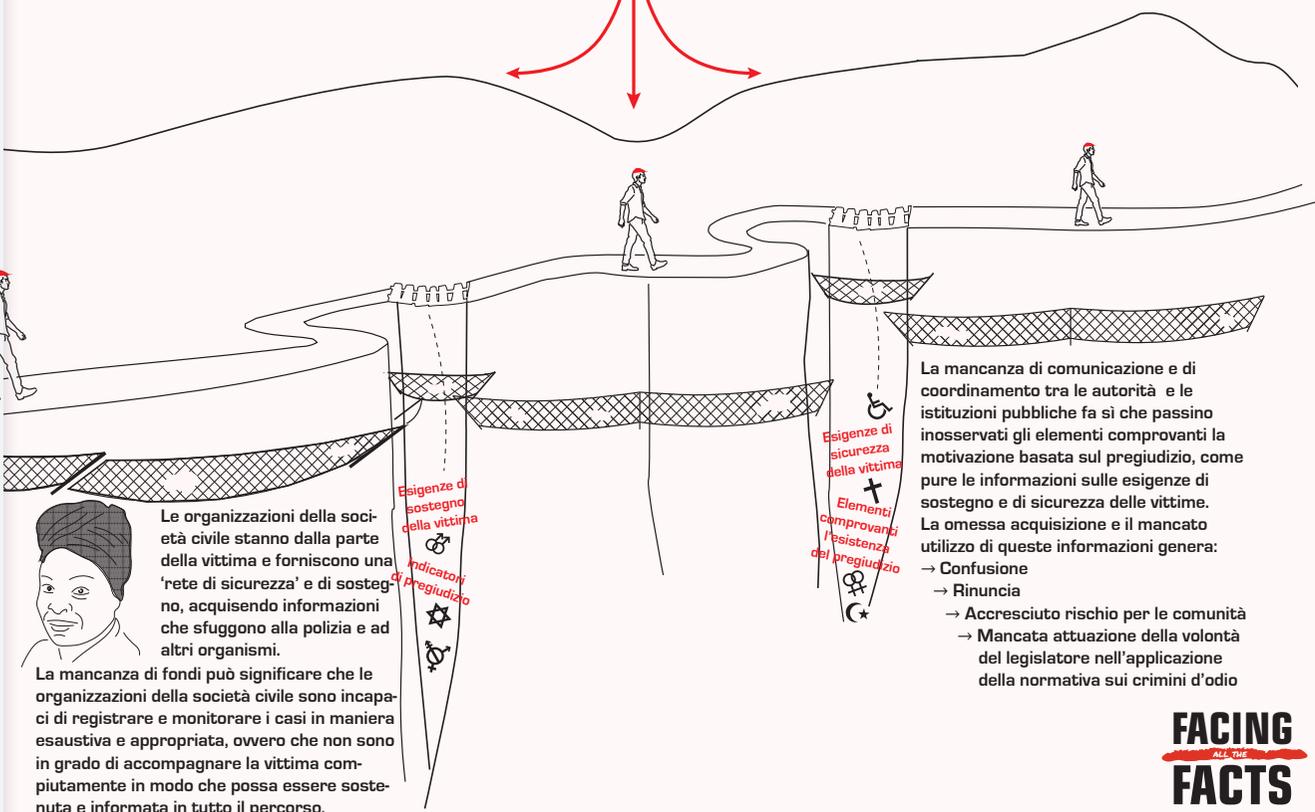
“Il Parlamento ha approvato le nostre leggi sui crimini d'odio. Dove sussistano prove della commissione di tali reati, dobbiamo applicarle.”

Il giudice registra:

- Se è stata applicata la legge sui crimini d'odio?
- Le esigenze di sostegno e di sicurezza della vittima in sede di giudizio (e oltre)?

Queste informazioni vengono comunicate al pubblico?

SOSTEGNO, SICUREZZA, COMUNICAZIONE E GIUSTIZIA



Le organizzazioni della società civile stanno dalla parte della vittima e forniscono una 'rete di sicurezza' e di sostegno, acquisendo informazioni che sfuggono alla polizia e ad altri organismi.

La mancanza di fondi può significare che le organizzazioni della società civile sono incapaci di registrare e monitorare i casi in maniera esaustiva e appropriata, ovvero che non sono in grado di accompagnare la vittima compiutamente in modo che possa essere sostenuta e informata in tutto il percorso.

La mancanza di comunicazione e di coordinamento tra le autorità e le istituzioni pubbliche fa sì che passino inosservati gli elementi comprovanti la motivazione basata sul pregiudizio, come pure le informazioni sulle esigenze di sostegno e di sicurezza delle vittime. La omessa acquisizione e il mancato utilizzo di queste informazioni genera:

- Confusione
- Rinuncia
- Accresciuto rischio per le comunità
- Mancata attuazione della volontà del legislatore nell'applicazione della normativa sui crimini d'odio

FACING
ALL THE
FACTS

Il “sistema di registrazione e segnalazione dei crimini d’odio”

Il processo di giustizia penale presentato nel grafico del *Percorso* come “lineare” è definito da un più ampio sistema di collegamenti e relazioni.¹⁴⁹ Per descrivere le relazioni fondanti di cui si compone questo sistema si è fatto ricorso a un quadro di autovalutazione, incentrato sulla vittima, elaborato attraverso un lavoro ampio e approfondito di vasta portata e consultazioni costanti. L’approccio per sistemi che ne è scaturito è stato testato nell’ambito di workshop o in altri contesti interattivi come strumento di cui tutti i portatori di interesse potessero avvalersi per descrivere collegialmente i sistemi esistenti di registrazione e raccolta dati sui crimini d’odio, diagnosticarne insieme i punti di forza e di debolezza e stabilire di concerto l’ordine di priorità degli interventi di tipo migliorativo.¹⁵⁰

Nel predisporre le “mappe dei sistemi” pubblicate, si è tenuto conto dei seguenti fattori:

- La forza delle politiche nazionali e dei quadri tecnici di riferimento e l’efficacia delle azioni ad essi collegate;
- Il livello di cooperazione tra tutti gli attori del “sistema” della registrazione e della raccolta dei dati sui crimini d’odio;
- La qualità dell’operato delle OSC nel registrare e monitorare in modo diretto i crimini d’odio contro le comunità che sostengono e rappresentano.¹⁵¹

Il metodo di *Facing all the Facts* si prefigge di superare, integrandole, le impostazioni attuali, quali il quadro delle Osservazioni chiave dell’OSCE-ODIHR e il relativo Programma INFACHT.¹⁵² In questo senso il nostro approccio è stato in qualche misura sperimentale e le “mappe” nazionali sono ancora un cantiere aperto i cui lavori continueranno auspicabilmente ad essere portati avanti dai soggetti interessati a livello nazionale. Le raccomandazioni finali prendono in considerazione azioni specifiche che, se adottate, potranno meglio integrare questo approccio per “sistemi” nelle attività già avviate volte allo sviluppo delle capacità di segnalazione e registrazione. Questa sezione riflette sui temi emersi dall’analisi delle sei mappe nazionali elaborate sulla base della nostra ricerca.

149 Cfr. la sezione sulla [metodologia](#) per i commenti dei partecipanti ai workshop “percorso di un caso di crimine d’odio” e “mappatura dei sistemi”.

150 Per un approfondimento sui punti di forza e di debolezza e sui rischi di questo approccio, cfr. la sezione [Metodologia](#). Cfr. la sezione sulla metodologia anche per una descrizione completa di “come condurre” i workshop.

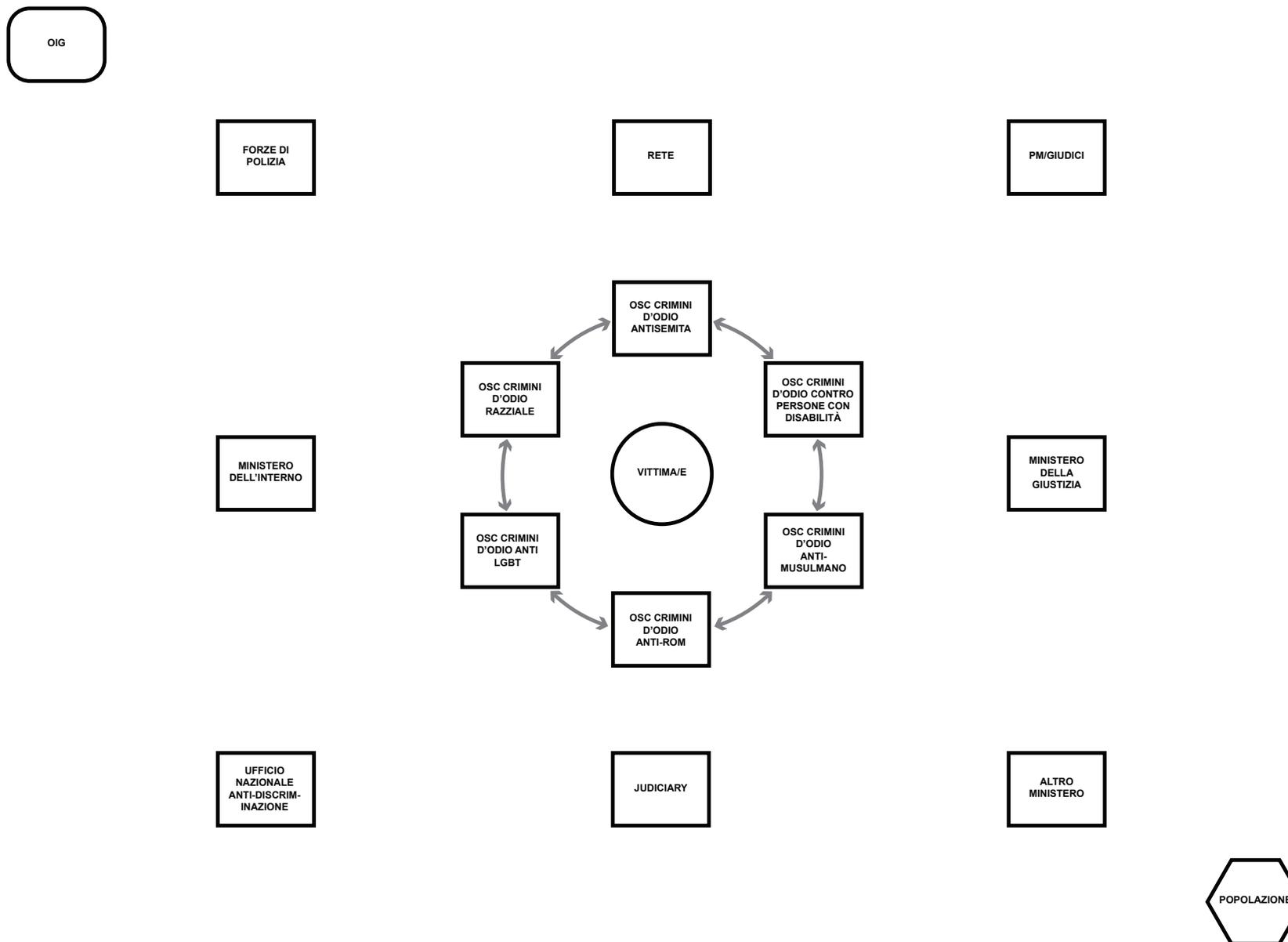
151 Per informazioni complete sui principali portatori di interesse coinvolti nelle valutazioni nazionali e su come il quadro di autovalutazione si colleghi alla “mappa dei sistemi”, cfr. la sezione [Metodologia](#).

152 Osservazioni chiave (s.d.) dell’ODIHR, Ufficio dell’OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 agosto 2018a).

I “motori” del cambiamento

Diversi paesi hanno potuto contare su quello che si potrebbe descrivere come un “motore” che a livello nazionale genera costantemente – e in modo misurabile – progressi nella segnalazione e registrazione dei crimini d’odio. Come indicato nella tabella sotto riportata, riprova dell’impatto dei “motori” è il numero delle loro relazioni, il più elevato complessivamente riscontrato, all’interno delle quali si ritrova anche il numero più elevato di relazioni verdi fra le varie componenti del “sistema”. Questi “motori” lavorano con modalità diverse e potrebbero essere “guidati” da un’autorità pubblica, da una OSC, o da un ibrido delle due. Tendenzialmente sono proattivi e trascendono i confini delle varie istituzioni quando si tratta di organizzare attività di formazione; esercitano pressioni affinché, ad esempio, vengano emanate linee guida su attività di registrazione, di indagine e giudiziarie; interagiscono con le OIG per finalità di costruzione delle capacità. “Motori” di questo tipo sono stati individuati in tre paesi: Grecia, Ungheria e Italia.

Prototipo della mappa dei sistemi



Questo grafico mostra i più comuni soggetti interessati presenti nella maggior parte dei "sistemi" nazionali di segnalazione, registrazione e raccolta dati sui crimini d'odio. Nel corso delle attività connesse alla ricerca nell'ambito del progetto Facing all the Facts sono state realizzate sei "mappe dei sistemi" nazionali, in cui sono descritti i punti di forza e di debolezza riscontrati nei vari soggetti interessati, sulla base delle evidenze scaturite dalla ricerca documentale, dalle interviste e dai workshop. Per una descrizione completa ed un'analisi critica di questo approccio, cfr. la sezione [Metodologia](#). Per le mappe dei sistemi dei singoli paesi, cfr. i [rapporti nazionali](#).

Tabella delle relazioni dei “motori”

Paese	“Motore”	Numero di relazioni ¹⁵³	Panoramica delle relazioni	Istituzione con il secondo maggior numero di relazioni
Grecia	Rete per la registrazione degli atti di violenza razzista	8	4 verdi 3 gialle 1 rossa	Forze di polizia (6): 1 verde 4 gialle 1 rossa
Italia	OSCAD	9	2 verdi 5 gialle 2 rosse	Forze di polizia (6): 4 gialle 2 rosse
Ungheria	Gruppo di lavoro contro i crimini d’odio	9	3 verdi 3 gialle 3 rosse	Forze di polizia (6): 4 gialle 2 rosse Pubblica accusa (6): 1 gialla 5 rosse

Questa tabella offre una panoramica del numero e della forza delle relazioni dei “motori del cambiamento” in Grecia, Ungheria e Italia. Il numero delle relazioni fa riferimento ai collegamenti che, in base alle evidenze, il motore del cambiamento intrattiene con un’altra parte del sistema (ad esempio, la polizia o un ministero). La relazione è indicata come “verde”, “gialla” o “rossa” a seconda della sua forza. Per riassumere, il “verde” indica che la relazione è “buona”; che si è constatata l’esistenza di un quadro di riferimento e di un’azione efficaci sulla registrazione e sulla segnalazione, con margini di miglioramento. Il “giallo” indica che la relazione è “adeguata”, in considerazione della presenza di un quadro di riferimento e di un’azione limitati. Il “rosso” indica una relazione “carente” ed evidenze di un quadro di riferimento e di un’azione inadeguati. Spiegazioni dettagliate al riguardo sono rinvenibili nel [quadro di autovalutazione](#).

La Rete per la registrazione degli atti di violenza razzista, Grecia¹⁵⁴

Istituita nel 2011, la Rete per la registrazione degli atti di violenza razzista (la Rete) è stata la prima a svelare la natura della violenza commessa in quest’epoca, in modo mirato, in Grecia.¹⁵⁵ I 40 e più membri della Rete seguono una metodologia di registrazione condivisa, basata sulla testimonianza diretta delle vittime. In questo modo la Rete ha consolidato un ampio raggio d’azione e, per quanto riguarda la registrazione degli incidenti, portato i propri membri a procedere secondo una “linea comune”, senza per questo pregiudicarne la libertà di adempiere alle loro diverse *mission* volte a soddisfare le esigenze sanitarie, legali, abitative, e persino alimentari, dei rispettivi utenti provenienti da comunità diverse.

¹⁵³ Il numero di relazioni illustra gli sforzi profusi nei collegamenti interistituzionali. Alcune relazioni saranno rosse per l’assenza di un “quadro” o di una “azione” dall’altra “parte”. In ogni caso, sono i “motori” ad avere, più di qualsiasi altro organismo, maggiori probabilità di intrattenere relazioni “verdi”.

¹⁵⁴ Cfr. il rapporto “[Connecting on Hate Crime Data in Greece](#)”.

¹⁵⁵ Rete per la registrazione degli atti di violenza razzista (2019).

Col passare del tempo, in Grecia la Rete è stata riconosciuta da autorità pubbliche, OIG, media e dalla politica quale principale fonte di informazioni sulle aggressioni a sfondo razziale, omofobico e transfobico. Essenziale ad assicurare legittimità ai suoi dati è stato l'appoggio istituzionale dell'ACNUR e della Commissione nazionale per i diritti umani.¹⁵⁶ I dati e le informazioni della Rete hanno contribuito alla decisione di istituire specifiche unità di polizia, di svolgere attività di formazione specialistica e di riformare la legislazione nazionale in materia di crimini d'odio. Il coordinatore della Rete siede nell'organismo istituito di recente per vigilare sull'attuazione dell'"Accordo sulla cooperazione interagenzia sui crimini a sfondo razziale in Grecia" che prevede, tra gli altri, l'impegno specifico a migliorare, in tutto il sistema, la segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio.¹⁵⁷

L'influenza della Rete sulla prassi della segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio è in parte confermata dal significativo aumento del numero di crimini d'odio registrati dallo Stato successivamente alla pubblicazione da parte della Rete del suo primo rapporto annuale. Nel 2012 le autorità greche avevano segnalato un solo crimine d'odio all'ODIHR perché l'organizzazione lo includesse nel suo rapporto annuale sui crimini d'odio; nel 2013, l'anno successivo al primo rapporto annuale completo della Rete, il numero dei crimini d'odio è balzato a 109.¹⁵⁸ Un intervistato ha sottolineato l'importanza del contesto nel suo complesso: «Non si può dire che sia stata la Rete ad aver cambiato tutto. Perché se fosse così semplice, non ci sarebbe bisogno di una rete e, allo stesso tempo, non dovremmo essere così pessimisti, perché è tutto l'insieme che ha portato al cambiamento, non una singola cosa o l'altra».¹⁵⁹

La periodica pubblicazione di dati da parte della Rete attraverso rapporti annuali e comunicati stampa su casi specifici ha rafforzato la sua visibilità presso il pubblico in generale. Per le buone prassi consolidate e l'influenza a livello nazionale, la Rete è stata sollecitata a condividere a livello internazionale la propria esperienza.

Il Gruppo di lavoro contro i crimini d'odio, Ungheria¹⁶⁰

Il Gruppo di lavoro contro i crimini d'odio (*Working Group Against Hate Crime - WGAHC*) si costituisce in Ungheria nel gennaio 2012 per iniziativa di un piccolo numero di OSC.¹⁶¹ La sua attività contempla la formulazione di pareri su progetti di legge e su come migliorare la risposta dello Stato, nonché lo sviluppo e l'attuazione di programmi di studio e attività di formazione per la polizia e altre autorità

¹⁵⁶ In Grecia la concettualizzazione della violenza razzista come problematica collegata alla protezione dei profughi ha consentito all'ACNUR di assumere un ruolo guida e di riversare risorse su un servizio che non discriminasse sulla base di uno status giuridico o migratorio. Si tratta di un modello che altri Uffici dell'ACNUR dovrebbero prendere in considerazione.

¹⁵⁷ Accordo sulla cooperazione interagenzia sui crimini a sfondo razziale in Grecia (6 giugno 2018).

¹⁵⁸ Cfr. Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione dell'OSCE/ODIHR (2019).

¹⁵⁹ Intervistato 2, Grecia.

¹⁶⁰ Gruppo di lavoro contro i crimini d'odio (GYEM) (2019a).

¹⁶¹ [Amnesty International Ungheria \(2019\)](#), [Háttér Társaság \(2019\)](#), Comitato di Helsinki ungherese (2019), Unione ungherese per le libertà civili (TASZ) (2018).

pubbliche. I suoi membri offrono un patrocinio legale e, soprattutto, il gruppo di lavoro si prodiga per “promuovere buoni rapporti professionali con le ONG, la polizia, gli uffici dei pubblici ministeri, altre autorità e la magistratura”. I membri del gruppo di lavoro registrano i casi utilizzando il proprio sistema di gestione, contrassegnando solitamente con una bandierina i crimini d’odio e inserendo i casi in un database congiunto.¹⁶²

Il Gruppo di lavoro attinge a questo materiale e ai suoi rapporti circostanziati per rilevare il problema dei crimini d’odio e le carenze dello Stato nell’occuparsene. Il rapporto “24 casi”, ad esempio, fornisce informazioni particolarmente dettagliate sulle problematiche inerenti alle fasi dell’individuazione e delle indagini in casi specifici.¹⁶³ Queste e altre attività di monitoraggio hanno costituito una base per la cooperazione con la polizia in diversi ambiti. Nel 2015, a seguito della pubblicazione del rapporto “24 casi”, il WGAHC, la polizia e le procure hanno concordato che un sintetico elenco di indicatori, attraverso il quale individuare i crimini d’odio, potesse essere uno strumento utile a colmare le carenze riscontrate nel rapporto. Il Gruppo di lavoro se ne è fatto carico redigendo un elenco di indicatori basato sull’attenta valutazione di diversi esempi a livello internazionale. Nel gennaio 2016 questo elenco è stato sottoposto alla valutazione di polizia, pubblici ministeri, magistratura, servizi di sostegno alle vittime, avvocati e istituzioni accademiche.¹⁶⁴ In quello stesso anno la bozza è stata revisionata e condivisa con la polizia: se ne è concordata una versione ridotta di due pagine¹⁶⁵ e una di quattro pagine¹⁶⁶ con una terza colonna di esempi sugli indicatori.¹⁶⁷ Gli elenchi sono stati ultimati, diffusi ai soggetti interessati e, nel novembre 2016, pubblicati sul sito web del Gruppo di lavoro. La polizia ha approvato l’utilizzo di questo materiale per le attività di formazione e il caricamento – effettuato nel marzo 2018 – sulla propria intranet.

Il WGAHC ha nuovamente assunto l’iniziativa predisponendo un manuale che armonizzasse le esigenze investigative con quelle di protezione dei dati, nonché proponendo una serie di domande da porre nelle interviste incentrate su vicende di particolare delicatezza. Il manuale è stato successivamente approvato dall’Autorità nazionale per la protezione dei dati e per la libertà di informazione e discusso nel novembre 2017 in occasione di una conferenza organizzata congiuntamente dal Gruppo di lavoro, dall’Università Nazionale per il Servizio Pubblico e dalla rete contro i crimini d’odio. Il manuale verrà pubblicato non appena saranno state apportate le modifiche ritenute necessarie.

¹⁶² La descrizione dei casi gestiti dalle organizzazioni è pubblicata dal Gruppo di lavoro contro i crimini d’odio (GYEM) (2019b).

¹⁶³ Cfr. Gruppo di lavoro contro i crimini d’odio (GYEM) (2014a, 2014b).

¹⁶⁴ La bozza è stata inviata a 174 persone/istituzioni. Sono pervenuti commenti da 59 organizzazioni/persone, di cui 36 con contributi sostanziali. Per la lista di tutti coloro che hanno espresso commenti, cfr. Gruppo di lavoro contro i crimini d’odio (GYEM) (18 novembre 2016) che riassume le modalità con cui è stata elaborata.

¹⁶⁵ Cfr. Gruppo di lavoro contro i crimini d’odio (GYEM) (18 novembre 2016).

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ L’elenco a tre colonne è stato ampiamente utilizzato nell’ambito dei corsi di formazione OSC-polizia e dei corsi di formazione interni per i membri della rete della polizia contro i crimini d’odio.

La Rete in Grecia e il Gruppo di lavoro in Ungheria hanno adottato approcci diversi per documentare i crimini d'odio e per contrastarli operando all'interno del "sistema" ed entrambi si sono rivelati efficaci in circostanze politiche difficili.

L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ministero dell'Interno, Italia

A ospitare il "motore" del cambiamento possono essere anche entità governative come i ministeri. L'OSCAD è un organismo interforze costituito da rappresentanti della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri e incardinato presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. L'OSCAD ha dato attuazione a un programma nazionale di formazione delle forze di polizia basato sulla metodologia TAHCLE (*Training Against Hate Crimes for Law Enforcement*, formazione contro i crimini d'odio per le forze di polizia) dell'ODIHR e al quale contribuiscono in modo sistematico le OSC. Sui casi di crimini d'odio ha istituito un sistema di attivazione delle competenti forze di polizia; ha definito modalità specifiche per la ricezione delle segnalazioni e per la registrazione di casi di crimini d'odio contro le comunità LGBT attualmente non contemplati come tali dalla legge italiana; ha definito un protocollo di intesa con l'*equality body* italiano (UNAR) affinché le segnalazioni di crimini d'odio che pervengono a quest'ultimo siano inoltrate all'OSCAD. L'OSCAD collabora appieno, inoltre, con le OIG ai fini della condivisione delle informazioni e dello sviluppo delle capacità. Un lavoro intenso di cui cominciano a manifestarsi i primi effetti: tra il 2015-2017 è raddoppiato il numero dei crimini ispirati dall'odio registrati.

Fine della strada?

Dalle mappe dei sistemi emerge, inoltre, che in assenza di un quadro di riferimento strategico promosso e supportato dalla volontà politica, i motori non vanno oltre i traguardi citati. In Italia, ad esempio, la mappa dei sistemi e il rapporto paese fanno emergere la cruda realtà di una situazione in cui, in assenza di un quadro di riferimento, le relazioni più forti iniziano e, spesso, finiscono con l'OSCAD.¹⁶⁸ Enti diversi utilizzano metodi diversi e incompatibili per la registrazione e la raccolta dei dati finendo col produrre dati non paragonabili tra loro e dei quali è preclusa la rintracciabilità nel processo e nel sistema giudiziario penale. In Ungheria sui crimini d'odio non sono stati stretti accordi interministeriali o interistituzionali col risultato di un analogo problema di incompatibilità dei dati. In particolare, la cooperazione positiva sviluppatasi negli anni tra la polizia e il Gruppo di lavoro contro i crimini d'odio potrebbe concludersi in qualsiasi momento senza particolari ragioni o spiegazioni. L'Irlanda non dispone di un quadro strategico o giuridico nazionale sui crimini d'odio e, nonostante l'eccellente lavoro svolto da ricercatori e OSC per fornire evidenze oggettive del problema dei crimini d'odio e il ruolo di

¹⁶⁸ Per le raccomandazioni su come affrontare la problematica, cfr. il rapporto nazionale dell'Italia.

guida assunto di recente dalla polizia, non si rileva la presenza di veri e propri “motori del cambiamento”.

La sezione successiva prende in esame la Spagna e l’Inghilterra e il Galles dove i sistemi si sono evoluti fino a sviluppare un approccio intragovernativo, interagenzia e strategico finalizzato a migliorare la registrazione e a incrementare le segnalazioni.

La costruzione di un’infrastruttura per la segnalazione e la registrazione dei crimini d’odio: l’adozione di un approccio strategico

I progressi conseguiti in Spagna nella comprensione e gestione dei crimini d’odio negli ultimi 4-5 anni hanno compiuto un “grande balzo in avanti”.¹⁶⁹ Una fonte di prova di questo “balzo” è l’aumento del numero dei crimini d’odio registrati, più che quintuplicati dal 2013. A innescare questa evoluzione è stata l’attuazione della *Strategia Nazionale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e altre forme di intolleranza*, su cui vigila un Comitato direttivo interistituzionale caratterizzato da un coordinamento dinamico e sorretto da un memorandum intragovernativo. Del Comitato, o “motore” interministeriale, fanno parte rappresentanti di tutti i dipartimenti governativi e agenzie della giustizia penale, nonché rappresentanti delle OSC che monitorano i casi e forniscono assistenza alle vittime dei crimini d’odio. I ministeri chiave guidano e forniscono risorse a elementi diversi della strategia. Ad esempio, il Ministero della Salute ha un ruolo guida rispetto ai crimini d’odio anti LGBT, mentre quello della Giustizia rispetto ai crimini d’odio fondati sull’ostilità verso l’identità religiosa. La presidenza del gruppo è a rotazione, con un avvicendamento dei membri alla guida, mentre sottogruppi specifici monitorano i progressi. Le funzioni di segretariato sono svolte dall’Osservatorio contro il razzismo e la xenofobia (OBERAXE),¹⁷⁰ che organizza riunioni, coordina le attività e segue lo sviluppo delle azioni concordate.

Il gruppo concentra la sua attenzione su quattro aree e ad occuparsene sono altrettanti sottogruppi di lavoro:

- Discorsi d’odio;
- Analisi delle sentenze pronunciate dai tribunali;
- Statistiche, incluse la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d’odio;
- Formazione.

Per quanto riguarda il sottogruppo sulla registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d’odio, un intervistato ne ha spiegato un obiettivo generale come “diretto a ottenere una rappresentazione della situazione in Spagna... Perché prima ci

169 La frase è stata utilizzata in occasione del workshop di consultazione per descrivere i progressi compiuti dalla Spagna.

170 L’Osservatorio, collocato presso il Segretariato Generale per l’immigrazione e l’emigrazione, è stato istituito in conseguenza di un obbligo di legge a monitorare gli incidenti a sfondo razziale o xenofobo.

occorre conoscere lo stato delle cose e come poterlo migliorare, solo dopo potremo valutare se abbiamo fatto progressi o meno”.¹⁷¹

In Spagna questo approccio strategico generale è corroborato dall’azione mirata di singole agenzie e ministeri. L’Ufficio nazionale sui crimini d’odio in seno al Ministero dell’Interno, ad esempio, ha preso le mosse dal suo primo *Protocollo d’Azione* e sta muovendo i primi passi nell’attuazione del suo [Piano d’azione per la polizia contro i crimini d’odio](#), articolato in impegni di spesa specifici totalmente coperti e con una chiara imputazione delle responsabilità.

Quanto emerso in Inghilterra e Galles fa ipotizzare che un’attenzione strategica di lungo termine volta ad incrementare le segnalazioni e a migliorare la registrazione produce dati di qualità sufficiente a individuare le tendenze rispetto a frequenza, segnalazione e registrazione e a capire dove si annidino le difficoltà e gli ostacoli più persistenti. In Inghilterra e Galles il primo piano d’azione sui crimini d’odio è stato pubblicato nel 2009 e aggiornato nel 2012, 2016 e 2018. Sulla sua attuazione vigila un gruppo interministeriale che delega la realizzazione degli interventi a un partenariato operativo formato da polizia, pubblica accusa e altri rappresentanti della giustizia penale. La *governance* e i gruppi operativi sono valutati e informati da un Gruppo consultivo indipendente composto da rappresentanti delle OSC delle comunità prese in considerazione. La polizia registra i casi di criminalità a sfondo razziale dal 1986: la pubblica accusa registra il numero e l’esito dei procedimenti per i crimini d’odio a sfondo razziale o con l’aggravante della motivazione religiosa dal 2001; nel 2008 polizia e pubblica accusa hanno concordato una definizione congiunta dei crimini d’odio relativamente alle cinque matrici monitorate. A partire dal 1988 nelle indagini nazionali di vittimizzazione sono state inserite domande sui reati a sfondo razziale di cui si sia fatta esperienza e dal 2013 vengono pubblicati i dati sulla vittimizzazione per i crimini d’odio relativamente alle cinque matrici monitorate. L’aumento del 123% a partire dal 2012/13 dei crimini d’odio registrati dalla polizia sta a indicare un maggior numero di segnalazioni e una migliore attività di registrazione. I dati sono stati utilizzati per mostrare in modo incisivo il “vuoto di giustizia” con cui devono fare i conti tutte le vittime dei crimini d’odio, quelle di alcuni gruppi in particolare.¹⁷²

L’Inghilterra e il Galles sono, inoltre, l’unico paese preso in esame nella ricerca in cui polizia e OSC hanno stretto accordi per la condivisione delle informazioni. Rafforzando le relazioni specifiche all’interno del sistema e innalzando il livello di cooperazione, tali accordi hanno reso possibile un cambiamento istituzionale innescato dal “motore” di questa rete “ibrida”.¹⁷³

La Grecia ha da poco firmato un accordo interistituzionale su cui vigila un comitato

¹⁷¹ Intervistato 2, Spagna.

¹⁷² Walters, M.A., Wiedlitzka, S., Owusu-Bempah, A. e Goodall, K., (2017) pp. 67-70.

¹⁷³ I punti di forza e le difficoltà collegate a questo approccio sono esaminate nella sezione X.

direttivo che conta tra i suoi membri la Rete per la registrazione degli atti di violenza razzista. Se opportunamente attuato, contribuirà a una migliore attività di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati.¹⁷⁴

Panoramica del numero e della percentuale di relazioni verdi, gialle e rosse

Paese	Numero e percentuale di relazioni verdi	Numero e percentuale di relazioni gialle	Numero e percentuale di relazioni rosse	Numero totale delle relazioni individuate
Grecia	8 (33%)	10 (42%)	6 (25%)	24
Inghilterra e Galles	17 (48%)	9 (26%)	9 (26%)	35
Irlanda	2 (9%)	9 (42%)	10 (44%)	21
Italia	4 (17%)	13 (56%)	6 (26%)	23
Spagna	5 (22%)	13 (57%)	5 (22%)	23
Ungheria	5 (18%)	8 (30%)	14 (51%)	27

I paesi dotati di un quadro strategico mostrano una percentuale più elevata di relazioni verdi tra i vari soggetti del sistema (Spagna e Regno Unito). Anche la Grecia mostra una percentuale relativamente elevata di relazioni verdi che potrebbe in parte essere ricondotta all'attività che da tempo svolge la Rete per la registrazione degli atti di violenza razzista e, verosimilmente, ai primi passi che il governo sta muovendo al fine di strutturare un quadro strategico. I paesi che mancano di un quadro strategico mostrano la percentuale più bassa di relazioni verdi (Ungheria, Italia e Irlanda).

Da questa breve analisi emerge che i sistemi nazionali sono rafforzati dai motori del cambiamento e dall'esistenza di un quadro strategico strutturato. Se ne deduce l'utilità di esplorare ulteriormente le modalità con cui sostenere in modo efficace i motori del cambiamento in contesti difficili e vari e di promuovere in modo esplicito quei quadri strategici orientati a incrementare le segnalazioni e a migliorare l'attività di registrazione. Ancora una volta, le OSC giocano un ruolo centrale negli sforzi profusi a livello nazionale, un ruolo che dovrebbe trovare un maggiore riconoscimento in norme, standard e attività di *capacity building* internazionali.

Il ruolo delle forze di polizia

Oltre ai "motori del cambiamento", tra i portatori di interesse di livello nazionale sono stati polizia e sistema giudiziario a riportare le maggiori probabilità di intrattenere, rispettivamente, le relazioni più forti e più deboli nel sistema. Questo rispecchia in parte la posizione "in prima linea" occupata dalla polizia nel ricevere le denunce di crimini d'odio da parte delle vittime, contrapposta a

¹⁷⁴ Accordo sulla cooperazione interagenzia sui crimini a sfondo razziale in Grecia (6 giugno 2018).

quella più indipendente e distaccata del sistema giudiziario, e riflette anche il fatto che alla fase del giudizio arriva solo una piccola percentuale dei reati commessi, crimini d'odio inclusi. Tuttavia, questo rispecchia anche il fatto che la gran parte delle autorità giudiziarie o dei sistemi processuali non dispone di strutture per registrare le informazioni relative a un'eventuale valutazione e applicazione di norme sui crimini d'odio in sede di formulazione della sentenza, né riceve una formazione costante finalizzata a individuare e conoscere i crimini d'odio in contesti contemporanei. Altri lavori hanno mostrato come una mancata applicazione o una mancata registrazione dell'applicazione di norme in materia di crimini d'odio comprometta significativamente l'attuazione della Decisione quadro sul razzismo e sulla xenofobia.¹⁷⁵

È anche probabile che, rispetto ai loro partner chiave, le forze di polizia abbiano migliori capacità e competenze tecniche per registrare i dati e le informazioni relativi ai crimini d'odio. La mancanza di capacità sull'altro "lato" indebolisce le relazioni delle forze di polizia a livello di sistema. Ad esempio, le forze di polizia di Irlanda e Spagna sono in grado di registrare una serie di informazioni e dati sui crimini d'odio, ma sul versante della relazione con la pubblica accusa e la magistratura trovano poco a cui "ricollegarsi", con la conseguenza che i dati rimangono "bloccati" alle prime fasi del processo. Nel caso dell'Irlanda, questo ha riguardato le relazioni tra le istituzioni che non riescono a "evidenziare" il fatto come crimine d'odio alla pubblica accusa, anche quando a svolgere questa funzione è la polizia stessa. In Ungheria, sebbene la pubblica accusa condivide un sistema di registrazione con la polizia nella fase delle indagini, qualora il caso proceda alla fase del giudizio, viene utilizzato un sistema diverso, non collegato e molto più limitato. Generalmente, è con le organizzazioni della società civile che la polizia intrattiene le relazioni migliori, ma solo l'Inghilterra e il Galles dispongono di un quadro sistematico di condivisione dei dati.

Dalla prospettiva delle OSC, l'"approccio di rete" da loro adottato sembra aver prodotto le relazioni più forti nel sistema. Ungheria e Grecia hanno entrambe reti per la registrazione dei crimini d'odio attive, influenti e qualificate che, operando presso le comunità colpite, si impegnano con la polizia e altre agenzie col fine di migliorare l'attività di registrazione e di intervento. Permangono, tuttavia, difficoltà, quali metodologie di registrazione incoerenti, mancanza di risorse e contesti politici ostici che si ripercuotono sulla capacità delle OSC di avviare e rafforzare relazioni. Queste tematiche sono esaminate più approfonditamente in seguito nel presente rapporto.

Nel Regno Unito, i rapporti degli organismi ispettivi della polizia e della pubblica accusa sono una fonte fondamentale di informazioni e di approfondimenti sulle lacune dell'attività di registrazione della polizia e sul collegamento con la pubblica

175 Cfr. Schweppe, Haynes e Walters (2018).

accusa. Questi organismi verificano l'operato della polizia e della pubblica accusa sulla base di standard e politiche propri, formulando valutazioni particolarmente utili dei punti di forza e delle carenze del sistema.

Protezione diseguale?

In tutti i contesti ci sono comunità relativamente svantaggiate rispetto alle attività di registrazione e di intervento. Ad esempio, in nessun paese si monitorano efficacemente i crimini d'odio fondati sulla disabilità da una prospettiva ufficiale o delle OSC.

Questo si spiega in parte con la mancanza di un quadro giuridico internazionale che indirizzi gli Stati membri a riconoscere motivazioni basate su pregiudizi che non siano il razzismo e la xenofobia, ma anche con l'entità degli investimenti, delle competenze e delle conoscenze delle OSC in quest'area. Ad esempio, in nessun paese ci sono OSC che a livello nazionale registrano e monitorano attivamente i crimini d'odio motivati dalla disabilità. Con l'eccezione della Spagna, a livello di sistema si è rilevata un'attività molto modesta di registrazione e monitoraggio anche dei crimini d'odio contro i rom.

Come rilevato da Whine (2019), ricerche svolte dalla FRA hanno fatto emergere una gerarchia dei crimini d'odio definita dalla gravità attribuita dagli addetti del settore della giustizia penale alle singole specifiche tipologie. Mentre il 68% percepiva il razzismo e la xenofobia come un problema molto o piuttosto grave, soltanto il 23% degli operatori del settore riconosceva come altrettanto gravi i crimini d'odio contro le persone con disabilità: "Questi risultati fanno ipotizzare carenze nella percezione e nella comprensione del problema riconducibili all'esperienza o alla sua mancanza. Il fatto che gli addetti ai lavori non si siano resi conto della gravità dei reati d'odio contro i disabili può essere dovuto alla minore attenzione ricevuta da questi reati rispetto ai crimini d'odio commessi contro altre categorie".¹⁷⁶

Secondo un intervistato, la cui prospettiva era quella di un'autorità pubblica, questa copertura frammentaria porta a porsi interrogativi sull'idoneità di un approccio "indifferenziato" come il più efficace a sviluppare capacità e relazioni. Nello spiegare i motivi per cui finanziamenti governativi specifici venissero messi a disposizione per migliorare il lavoro di registrazione, segnalazione e assistenza svolto dalle OSC in favore delle vittime dei crimini d'odio contro i musulmani, l'intervistato ha riflettuto che "eguaglianza non significa fare le stesse cose... significa ottenere gli stessi risultati in termini di giustizia e sicurezza".¹⁷⁷

¹⁷⁶ Whine (2019), pp. 3-4.

¹⁷⁷ Intervistato 28.

La credibilità dei dati ufficiali

Gli sforzi per migliorare la segnalazione e la registrazione vengono portati avanti in un contesto che è problematico per la registrazione dei reati in generale e per i crimini d'odio in particolare. Nel 2014, ad esempio, l'ispettorato di polizia per l'Inghilterra e il Galles ha rilevato che il 19% della generalità dei reati non veniva denunciato.¹⁷⁸ Da un'altra ispezione è emerso che la polizia non aveva registrato come crimini d'odio 11 dei 40 casi sottoposti a verifica.¹⁷⁹ In Irlanda, l'Ente nazionale di statistica pubblica i dati della polizia sulla criminalità "con riserva" dato il perdurare dell'incertezza sulla loro affidabilità.¹⁸⁰ In altri contesti le evidenze fanno ipotizzare problemi analoghi relativamente alla registrazione dei reati da parte della polizia. Come ha messo in evidenza un intervistato, "è singolare che [nel nostro paese] le statistiche sulla criminalità siano di qualità molto scarsa, ma vengano prese in seria considerazione".¹⁸¹ Le affermazioni, secondo cui i dati della polizia e delle procure sarebbero le uniche informazioni "ufficiali" accettabili sui crimini d'odio, dovrebbero essere valutate tenendo presente il contesto dei problemi evidenziati relativamente alla credibilità delle statistiche sulla criminalità in generale. Il ruolo degli ispettorati e di altri organismi dovrebbe essere approfondito come approccio costruttivo che verifica l'osservanza da parte delle autorità pubbliche dei loro stessi standard di registrazione della criminalità al fine di far emergere i problemi e individuare le soluzioni praticabili in questo settore.

Inoltre, come sottolineato dalle principali OIG attive in questo settore, è necessario che i responsabili nazionali riconoscano nel significativo aumento dei reati registrati la miglior prova dell'effettivo funzionamento della segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio.¹⁸² Oltre a ciò, una fonte fondamentale di informazioni sulla reale frequenza dei crimini d'odio sono le indagini nazionali sulla criminalità che includono dati sui reati d'odio. Dei sei paesi partecipanti a questa ricerca, tuttavia, a condurre tali indagini sono solo Inghilterra e Galles.¹⁸³

L'influenza delle OIG sui sistemi nazionali contro i crimini d'odio

Una delle conclusioni più ovvie a cui è giunta la nostra analisi è l'esistenza di relazioni relativamente forti tra le autorità nazionali e le OIG. Ad esempio, i ministeri nazionali, o agenzie come le forze di polizia, con le OIG condividono costantemente le informazioni in risposta a richieste periodiche o specifiche. Le OIG periodicamente invitano rappresentanti dei ministeri a incontri di routine o ad

178 Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS) (2014).

179 HMICFRS (2018), p. 51.

180 Cfr. il rapporto Connecting on Hate Crime Data in Ireland e il Central Statistics Office (2019).

181 Intervistato 7.

182 Cfr. in particolare, l'Agenzia della UE per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b) e l'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (OSCE-ODIHR) (29 settembre 2014a).

183 La Spagna ha lanciato la sua prima Indagine online di vittimizzazione sui crimini d'odio tra marzo e dicembre 2017 inserendovi domande sui crimini d'odio di cui avessero fatto eventualmente esperienza i rispondenti. Il rapporto finale verrà pubblicato entro il 2018. Tuttavia, avendovi preso parte soltanto 200 persone circa, non può considerarsi un'indagine di vittimizzazione nazionale; secondo l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (gennaio 2018b), solo 9 Stati membri effettuano indagini di vittimizzazione esaustive che includono domande sull'esperienza delle vittime di crimini d'odio.

hoc sulla registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio. I ministeri nazionali chiedono assistenza alle OIG per attività di costruzione delle capacità dirette alla polizia o per altre attività di formazione. Come osservato [sopra](#), a sostenere questo spettro di relazioni e collaborazioni c'è un quadro relativamente esaustivo di norme e standard.¹⁸⁴

Gli intervistati hanno valutato l'influenza delle OIG come prevalentemente positiva e costruttiva in quanto contribuisce a mantenere in primo piano il tema, a creare spazi in cui intessere relazioni a livello europeo e a ottenere il finanziamento di attività essenziali. Si è tuttavia riscontrato che la motivazione a compilare e condividere dati sui crimini d'odio può scaturire dal desiderio di gestire la propria reputazione a livello internazionale piuttosto che dall'esigenza di comprendere e affrontare i crimini d'odio come un problema di interesse nazionale. Ad esempio, mentre i dati sono periodicamente condivisi in risposta alle numerose richieste che provengono dalle OIG, gli stessi dati spesso non sono di facile accesso per il pubblico. In occasione di un workshop, una partecipante ha spiegato di andare a cercare i fatti relativi ai crimini d'odio del suo paese sui siti web delle OIG, vista la mancanza di punti di informazione prontamente accessibili a livello nazionale.

Dalle interviste è emerso chiaramente quale sia l'impatto sul piano nazionale di standard, sforzi e attività internazionali. Un intervistato ha evidenziato due benefici chiave del coinvolgimento internazionale. In primo luogo, alcuni elementi di progresso sociale a livello nazionale possono essere ricondotti agli obblighi contratti a livello internazionale, quali l'istituzione dei quadri di riferimento europei contro le discriminazioni. In secondo luogo, gli sviluppi a livello internazionale sostengono in modo significativo gli agenti del cambiamento che operano a livello nazionale perché – è stato il commento – il fatto che ci siano e contribuiscano ad affrontare i crimini d'odio e altre questioni inerenti i diritti umani significa “che, in qualche misura, non si è soli”.¹⁸⁵

Alla luce dell'obbligo internazionale generale di pubblicare i dati disponibili sui crimini d'odio, i soggetti interessati che in Italia, Grecia e Irlanda hanno partecipato al progetto *Facing all the Facts* hanno sostenuto la proposta di pubblicare quantomeno quei dati e quelle informazioni già presenti sulle piattaforme delle OIG.¹⁸⁶ Uno sviluppo positivo di questa ricerca è che dati, che in precedenza non erano pubblici, ora lo sono (o lo saranno).

Un altro intervistato ha commentato: «Tra l'altro, a sostenerci solitamente in modo significativo ci sono la UE e le organizzazioni internazionali.... la legislazione dell'Unione contribuisce in modo rilevante a far progredire il nostro paese, è necessario adattarla alle nostre specifiche circostanze, ma normalmente è di

¹⁸⁴ Cfr. anche il quadro degli “[Standard](#)” che elenca le norme e gli standard afferenti alla cooperazione OIG-autorità nazionali in questo settore.

¹⁸⁵ Intervistato 11.

¹⁸⁶ Questo approccio è già utilizzato in Spagna e nel Regno Unito.

grande aiuto».¹⁸⁷ Un intervistato ha definito l'impatto della partecipazione alle riunioni internazionali come di grande importanza strategica per l'istituzione di appartenenza: «Il grande passo in avanti lo abbiamo fatto quando ci siamo aperti all'ambiente internazionale».¹⁸⁸

Un altro intervistato ha riconosciuto l'influenza sul contesto nazionale delle norme, standard e attività di *capacity building* internazionali sottolineando, altresì, che impegnandosi più da vicino nel lavoro di livello nazionale le stesse OIG hanno appreso aspetti delle "realità" nazionali:

«Le organizzazioni internazionali hanno fissato standard per gli Stati membri, esercitano pressioni e svolgono un ruolo di supervisione. Forniscono anche assistenza tecnica, organizzano seminari, agevolano lo scambio di opinioni con le forze di polizia di altri paesi. Il loro ruolo è decisivo. Sollecitano gli Stati membri ad adottare le misure necessarie. La conoscenza del problema che ci troviamo ad affrontare da qualche anno a questa parte è andata crescendo e [le OIG], trovandosi a contatto con la realtà [nazionale], si rendono conto di quello che possiamo fare».¹⁸⁹

Il lavoro delle OIG, in particolare i programmi di finanziamento della Commissione e le indagini nazionali della FRA, è stato percepito come importante anche dalle OSC secondo le quali, tuttavia, le OIG dovrebbero offrire un'analisi più critica dei dati forniti dalle autorità pubbliche e dare maggior valore a quelli delle OSC stesse. Come ha spiegato uno degli intervistati, «le OIG devono dare valore alla ricerca e ai dati sui crimini d'odio provenienti dalla società civile e di tipo non governativo. Devono esercitare un spirito maggiormente critico sui dati statali ed evidenziare più incisivamente le differenze tra dati statali e non statali».¹⁹⁰

Diversi intervistati si sono soffermati sui limiti dell'influenza che può esercitare il vaglio internazionale. Ad esempio, parlando del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, due intervistati hanno sottolineato la necessità che questo sia più "incisivo" e vada oltre il semplice assicurarsi che i paesi "prendano nota". Un intervistato ha elogiato l'approccio del CERD e il suo sistema di relazioni ombra suggerendo che anche le istituzioni dell'Unione europea prendano in considerazione una procedura analoga.¹⁹¹

Come le OIG confermino la validità dei rapporti delle autorità nazionali non è chiaro. Dove, ad esempio, le autorità pubbliche sostengono di svolgere attività di formazione o di orientamento della polizia, le OIG dovrebbero chiedere agli Stati membri di fornire prove di quanto asseriscono, incluse copie delle linee

¹⁸⁷ Intervistato 21.

¹⁸⁸ Intervistato 18.

¹⁸⁹ Intervistato 5.

¹⁹⁰ Intervistato 15.

¹⁹¹ Intervistato 13.

guida impartite alla polizia o alle procure, prove della formazione, ecc. Le OIG dovrebbero occuparsi costantemente e in modo specifico della tendenza che hanno gli Stati membri di riferire alle agenzie internazionali senza preparare informazioni trasparenti per stakeholder e contribuenti nazionali. Ogni qualvolta i dati sottoposti alle OIG non vengano resi pubblici, queste dovrebbero sollecitare gli Stati membri a renderli disponibili nella lingua nazionale.¹⁹² Queste misure, se adottate, contribuirebbero a sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sul modo di porsi e di affrontare i crimini d'odio delle autorità nazionali.

Ha generato una certa frustrazione veder arrivare dalle OIG richieste periodiche di condivisione di esempi di "buone pratiche" piuttosto che un supporto alle buone pratiche già in atto, anche attraverso finanziamenti più mirati ed erogati sulla base di consultazioni con OSC esperte presenti sul campo. Come ha spiegato un intervistato di una OSC:

«Come se fossero le [buone] pratiche a mancarci; quello che ci manca è lo spazio per fare la cosa giusta... No, non finanziate un altro osservatorio sui discorsi d'odio. Non che non sia importante... ma prima abbiamo ben altro da fare. Facciamo fatica a trovare il modo di finanziare i servizi di scorta e assistenza alle vittime dei crimini d'odio».¹⁹³

Al consueto approccio improntato alla condivisione delle buone prassi un altro intervistato ha opposto l'idea di "condividere i fallimenti, almeno sai cosa evitare".¹⁹⁴

Alle OIG spetta un ruolo centrale nella "migrazione" del concetto di crimine d'odio dal contesto internazionale a quello nazionale e nel sostenere e lavorare costruttivamente con gli stakeholder nazionali sui quali ricade la responsabilità di "rendere operativi" norme e standard sulla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati. Le OIG possono peraltro trarre insegnamenti da prassi innovative nazionali e locali che traducono (talvolta letteralmente) il concetto di crimine d'odio in approcci concreti, coerenti con il contesto nazionale e che, a loro volta, possono influenzare positivamente norme e standard internazionali.

È importante tenere a mente che la nostra analisi dei quadri di riferimento e delle azioni sulla segnalazione e registrazione dei crimini d'odio si è molto concentrata sul ruolo della polizia e delle agenzie della giustizia penale, nonché sulla fase delle indagini, dell'azione penale e del giudizio. Sono necessari ulteriori approfondimenti per valutare quali attività siano in corso finalizzate a raccogliere dati sui crimini d'odio e a intervenire conseguentemente in altri ambiti, come quello degli alloggi e dell'istruzione.

¹⁹² Questa raccomandazione è stata accettata in occasione della riunione di consultazione in Italia.

¹⁹³ Intervistato 1.

¹⁹⁴ Intervistato 7.

Migliorare la conoscenza dei dati e utilizzare quelli disponibili

Mostrando lungimiranza le OIG hanno utilmente spostato la loro attenzione dal privilegiare la produzione di dati paragonabili nella UE al miglioramento della comparabilità e completezza dei dati sui crimini d'odio a livello nazionale in termini di confrontabilità nel tempo e tra tipologie di crimini d'odio.¹⁹⁵ Gli sforzi per meglio allineare i concetti internazionali di crimine d'odio e di discorso d'odio hanno anche sostenuto l'elaborazione di definizioni nazionali finalizzate al monitoraggio più chiare e concise che precisano e distinguono i crimini d'odio dai discorsi d'odio.¹⁹⁶

Puntare a una piena comparabilità dei dati in tutti gli Stati membri della UE sembrerebbe essere un obiettivo ancora troppo ambizioso, anche in considerazione di una serie di relazioni della FRA e dell'OSCE-ODIHR che hanno evidenziato come concetti giuridici diversi, nonché differenti metodi di registrazione e raccolta dei dati, rendano pressoché impossibile procedere a comparazioni su scala europea. Ciononostante, le OIG potrebbero esplorare quali combinazioni di motivazione del pregiudizio e tipologie di reato possano produrre dati comparativi illuminanti. Ad esempio, i dati dell'indagine nazionale sulla criminalità e i dati ufficiali sugli omicidi a sfondo razziale o sulle aggressioni gravi a sfondo razziale potrebbero essere la combinazione che più si presta a una comparazione e fornire indicazioni interessanti sull'incidenza di questo tipo di fatti contribuendo, allo stesso tempo, ai più ampi sforzi volti ad allineare concetti e approcci in tutta Europa.

Sebbene i dati siano di fatto insufficienti a farci conoscere la reale diffusione dei crimini d'odio in Europa, è anche vero che in dieci anni di attività mirate si è costituito un patrimonio di nuove informazioni e dati a livello nazionale ed europeo in grado di rivelarci l'impatto dei crimini d'odio, la validità della risposta dello Stato e le esperienze che del problema hanno fatto gruppi specifici. Ad esempio, a livello nazionale non sono in molti a conoscere l'ampiezza di dati offerta da EU MIDIS, dalle relazioni dell'OSCE e da quelle specifiche della FRA. Occorrono sforzi maggiori per condividere queste informazioni con modalità che aiutino gli stakeholder nazionali a interpretarle – anche nel contesto dei dati nazionali – con l'obiettivo di intraprendere azioni significative ed efficaci. Gli stakeholder nazionali vanno inoltre aiutati a utilizzare i dati esistenti che provano l'esistenza di un problema di crimini d'odio a livello nazionale e a dissipare in modo neutrale, ma efficace, lo scetticismo generale sulla sua dignità di priorità politica.

195 È stato un apprezzato tema centrale dei workshop sui dati svolti congiuntamente dalla FRA e dall'ODIHR e del programma INFAHCT dell'ODIHR lanciato di recente, cfr. Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 agosto 2018a).
196 Cfr. Gruppo di alto livello della UE per il contrasto del razzismo, della xenofobia ed altre forme di intolleranza (novembre 2018).

Un quadro di riferimento incentrato sulla vittima e orientato ai risultati per migliorare la registrazione e incrementare la segnalazione

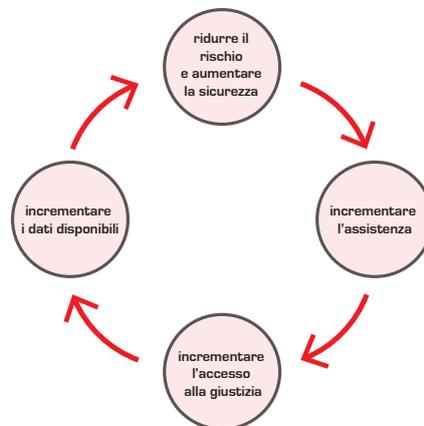
Un approccio strategico che colleghi i sistemi nazionali con la rilevanza dell'azione dovrebbe guidare gli interventi volti ad incrementare la segnalazione e a perfezionarla. In mancanza di ciò, i “dati” generati potrebbero essere privi di significato. Come è stato chiesto da una delle persone intervistate, “qual è il numero che ci dice che c'è un problema?”.¹⁹⁷ Un'altra persona ha chiesto,

“... qual è l'obiettivo, cosa stiamo cercando di conseguire? Un incremento [nella segnalazione] del 10% realizza quello che [noi] vogliamo? Ma una crescita del 10% non rappresenta una strategia a lungo termine. Questo non è arrivare alle persone ... Ma se centriamo l'obiettivo, come possiamo gestire i numeri e dare la giusta risposta? Da quale base ci muoviamo per trattare questo aspetto e come [possiamo] essere certi che le persone abbiano un buon primo colloquio?” (corsivo aggiunto dall'autore).¹⁹⁸

La ricerca ha individuato quattro risultati incentrati sulla vittima e sull'azione che i sistemi di segnalazione e registrazione nazionali dovrebbero prefiggersi di assicurare; nello specifico:

- Incrementare i dati disponibili;
- Incrementare l'accesso ai servizi di sostegno;
- Incrementare l'accesso alla giustizia, e;
- Ridurre il rischio e accrescere la protezione.

Il grafico che segue presenta questi elementi come uguali, interdipendenti e collegati.



¹⁹⁷ Intervistato 20.

¹⁹⁸ Intervistato 27.

Si può essere tentati di vedere i crimini e gli incidenti d'odio come singoli eventi registrabili che necessitano semplicemente di fiducia da parte delle vittime per essere denunciati, nonché delle strutture e delle capacità da parte delle OSC e delle autorità pubbliche per essere individuati e registrati. È possibile che molte vittime sappiano che esse stesse o qualcuno di loro conoscenza sono stati bersaglio di tali azioni in ragione dell'ostilità o del pregiudizio nei confronti della loro identità, ma potrebbero non sapere che tali condotte si definiscono "crimini d'odio" o che hanno diritto ad una particolare risposta ai sensi della Direttiva sui diritti delle vittime e delle pertinenti leggi nazionali. Inoltre, i crimini e gli incidenti d'odio contro le vittime e le comunità potrebbero rientrare in un "processo di vittimizzazione"¹⁹⁹. Gli incidenti possono verificarsi nel tempo, in forme e luoghi diversi, colpire persone diverse in vari modi, includere atti criminali e non ed essere parte di più ampi modelli di discriminazione che plasmano il corrente senso di sicurezza e appartenenza delle comunità colpite. Tali elementi possono essere presenti in varie combinazioni al momento della "segnalazione/denuncia". Chi riceve la segnalazione, che si tratti dell'operatore di polizia da una sala operativa o in un ufficio, dell'addetto all'assistenza di una OSC o di altri, necessita dell'abilità e di uno spazio per avviare e intrattenere un "colloquio" che consenta alla "storia" di emergere e di acquisire informazioni registrabili e utilizzabili ai fini dell'azione penale.

La parte restante di questa sezione prende in esame in maggiore dettaglio ognuno dei risultati strategici, riesamina gli [standard](#) ad essi sottesi, approfondisce gli esempi desunti dalla ricerca, iniziando ad individuare ciò che è necessario mettere in atto per implementare con successo questo modello.

I Primo risultato: incrementare i dati disponibili

Poco più della metà di tutti gli standard individuati (23 su 43) sono correlati al conseguimento del primo obiettivo.²⁰⁰ Tali standard sono particolarmente incentrati sull'importanza della raccolta di informazioni precise riguardanti il numero di indagini, i procedimenti giudiziari e le condanne in materia di crimini d'odio, nonché sull'importanza di acquisire e pubblicare "dati comparabili". Le motivazioni di questi interventi sono rivolte tendenzialmente ai responsabili decisionali, al fine di acquisire "una panoramica della situazione", e "contribuire" all'effettiva attuazione e valutazione della legislazione nazionale e dell'UE. Taluni standard non sono collegati alla necessità di ottenere dati in relazione a un qualche risultato specifico. Diversi standard si focalizzano sull'importanza di condurre indagini sulla vittimizzazione che prevedano quesiti sui crimini d'odio, per far emergere "il numero sommerso" dei crimini d'odio a livello nazionale. Altri standard s'incentrano sull'interfaccia tra le OIG e i governi nazionali, con le prime che fungono da punto di raccolta delle informazioni e questi ultimi che

¹⁹⁹ Walters, Brown e Wiedlitzka (2016).

²⁰⁰ Cfr. standard 2, 4, 6, 7, 17, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 42, 43.

hanno l'obbligo di fornirle. Tre standard fanno riferimento al ruolo delle OSC nella registrazione dei crimini d'odio e all'utilizzo di tale funzione per raccordarsi con le autorità pubbliche e le comunità interessate.

Incrementare la segnalazione e migliorare la registrazione al fine di comprendere meglio la natura, la diffusione e l'incidenza dei crimini d'odio, come pure valutare in che misura vengono applicate le pertinenti leggi nazionali ed europee sono obiettivi importanti, specialmente per i responsabili decisionali. Tuttavia, se non si inquadra tale risultato nell'ottica della vittima, la connessione tra raccolta di dati ed efficacia dell'azione è potenzialmente debole. Passiamo ora ad esaminare quegli obiettivi che si prefiggono di accrescere la sicurezza delle vittime e potenziare il loro accesso ai servizi di assistenza e alla giustizia.

| Secondo risultato: Dalla segnalazione e registrazione fino all'assistenza

Segnalazione e registrazione che ricomprendano l'assistenza dovrebbero costituire un obiettivo strategico fondamentale di qualsiasi sistema nazionale, quantunque non esistessero basi solide negli standard internazionali per effettuare questo collegamento prima dell'approvazione della Direttiva sulle vittime, che precisa i diritti riconosciuti alle vittime, inclusi i diritti all'informazione, all'assistenza e alla protezione.²⁰¹ Chiaramente questi diritti non possono essere realizzati senza un sistema che incoraggi le vittime a denunciare, che sia in grado di identificare le vittime dei crimini d'odio e ravvisare le loro necessità e che utilizzi le informazioni per garantire che queste vengano soddisfatte. Come precisato [sopra](#), la Direttiva richiede anche che vengano inviati alla Commissione i dati disponibili indicanti se le vittime abbiano avuto accesso ai loro diritti, incluse le informazioni provenienti dalle OSC. Vi è un altro standard, tratto dalle direttive elaborate dalle OSC, che riguarda il ruolo svolto da queste ultime nell'indirizzare le vittime ai servizi di assistenza.²⁰²

L'importanza di collegare i sistemi di segnalazione e di registrazione all'assistenza, alla valutazione e al rinvio dei casi ai servizi pertinenti è stato un aspetto particolarmente approfondito nel rapporto riguardante l'Inghilterra e il Galles, che analizzava l'impatto sui tassi di segnalazione della politica governativa relativamente consolidata di istituzione dei "centri di segnalazione da parte di terzi". Questi centri possono essere diretti da vari enti, incluse organizzazioni specializzate e autorità locali, e assumono diverse forme tra cui luoghi fisici frequentati da membri della comunità quali biblioteche, circoli, moschee e centri diurni, oppure servizi online, via telefono e tramite app.

È dimostrato che i centri di segnalazione in quanto luoghi fisici non vengono efficacemente utilizzati. Da una ricerca effettuata in Scozia, risulta che l'89,3% degli

201 Cfr. standard 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 29.
202 Standard 38.

intervistati tra coloro che lavoravano presso i centri di segnalazione da parte di terzi ha riferito che il centro era stato inattivo o non molto attivo nell'anno precedente. Uno studio effettuato nel 2014, citato in un recente rapporto dell'Ispettorato nazionale di polizia, ha riscontrato che i centri di segnalazione con una sede fisica "non sono riusciti a produrre risultati tangibili". L'Ispettorato concludeva sulla base dei propri riscontri che "a quanto pare, poco è cambiato successivamente a questo studio...".²⁰³

Le ricerche hanno indicato che livelli bassi di segnalazione da parte di terzi comprovano sia la mancanza di consapevolezza dell'esistenza di questi percorsi alternativi che la necessità di collegare esplicitamente la segnalazione all'assistenza specialistica.²⁰⁴ Come chiesto da una persona intervistata, "il successo si consegue con il maggior numero possibile di denunce fatte alla polizia o con il maggior numero possibile di procedimenti giudiziari intentati o con la maggiore quantità possibile di assistenza prestata alle vittime, in funzione di quanto potrebbero aver bisogno?".²⁰⁵

La ricerca condotta in Northumbria, Inghilterra, ha rivelato che nel momento in cui l'elemento di sostegno e sensibilizzazione assicurato da una rete regionale di segnalazione da parte di terzi è stato ridotto e poi interrotto, il numero di segnalazioni registrate dalla rete è drasticamente diminuito passando da 800 nel 2012 a 54 nel 2015.²⁰⁶ Le evidenze raccolte in Irlanda hanno provato che l'incapacità di offrire assistenza da parte di un'organizzazione, per mancanza di risorse, si ripercuoteva negativamente sul numero di segnalazioni da essa ricevute.²⁰⁷ Una persona intervistata appartenente ad una organizzazione che opera a favore delle comunità LGBT in Italia aveva espresso la sensazione che non si potesse incentivare la segnalazione senza collegarla con l'assistenza diretta, spiegandone i motivi:

«Abbiamo smesso di registrare [i crimini d'odio]. Ma l'abbiamo fatto non perché la registrazione non sia importante, il problema era che ce n'erano così tanti che non potevamo più permetterci di espletare tutto il processo di registrazione e offrire aiuto».²⁰⁸

Viceversa, organizzazioni di comunità specializzate come il *Community Security Trust* e *Tell MAMA* in Inghilterra e Galles che dispongono di risorse per fornire sostegno alle vittime e lavorano in stretto rapporto con la polizia, registrano numeri relativamente elevati di incidenti d'odio.^{209,210} Da altre ricerche è emerso che le organizzazioni di base, specialistiche e locali, sono meglio conosciute dalle

203 HMICFRS (2018), p. 63.

204 Chakraborti e Hardy (2016).

205 Intervistato 35.

206 Clayton, Donovan e Macdonald (2019).

207 Cfr. il rapporto sull'Irlanda. Ad esempio, un'organizzazione dedicata al monitoraggio dei crimini d'odio anti-trans che non aveva risorse per offrire assistenza ha registrato un decremento da 20 a 15 segnalazioni tra il 2015 e il 2016. Malgrado ci possano essere svariate ragioni per il basso numero di segnalazioni, la mancanza di risorse per fornire assistenza è probabilmente uno dei fattori determinanti.

208 Intervistato 5, Italia.

209 Il *Community Security Trust* lavora con le Comunità ebraiche, *Tell MAMA* lavora con le comunità musulmane.

210 Cfr. *Community Security Trust* (2018), *Tell MAMA* (2017).

vittime e costituiscono importanti fonti di sostegno, anche se non sono disponibili servizi di segnalazione strutturati.²¹¹

Malgrado l'esistenza di una serie di fattori che influenzano i livelli di registrazione e segnalazione dei crimini d'odio, questa rassegna suggerisce che una politica nazionale che intenda accrescere semplicemente il numero di crimini d'odio denunciati, sia direttamente alla polizia che a terzi, dovrebbe essere integrata con l'ugualmente importante esigenza di migliorare i percorsi che conducono al sostegno, migliorando così i risultati a vantaggio delle vittime. Inizia ad emergere, pertanto, l'importanza di assicurare il collegamento con tutti gli obiettivi strategici del quadro di riferimento proposto.

| Terzo risultato: Dalla segnalazione e registrazione fino alla giustizia

Incoraggiare le vittime a denunciare, acquisire dati probatori, compresa la loro percezione della presenza o meno dell'elemento dell'odio o del pregiudizio nel reato, e fornire loro sostegno affinché continuino a farsi parte attiva nel procedimento penale sono aspetti essenziali allorché si devono applicare le leggi sui crimini d'odio e occorre fare giustizia. Segnalazione e registrazione che ricomprendano la giustizia sono ben supportati da standard internazionali, specialmente dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che obbligano le autorità nazionali ad ottenere e registrare o "mascherare" prove della presenza dell'elemento dell'odio dei crimini d'odio, assicurando che vengano trasmesse di volta in volta nel corso del procedimento penale.²¹²

Le ricerche hanno anche indicato che gli esiti di giustizia non penale possono essere un aspetto essenziale in termini di giustizia per le vittime dei crimini d'odio. Una persona intervistata ha dichiarato che "una risposta di giustizia penale è un modo di affrontare la questione dei crimini d'odio, ma ci sono innumerevoli tipi di altre questioni da considerare – alloggio, salute, ecc...".²¹³ Un altro intervistato ha aggiunto che "molte persone non vogliono un esito di giustizia penale. Se stiamo davvero cercando di fare in modo che tutti segnalino la totalità degli incidenti, la polizia non può essere di aiuto in molti di questi casi."²¹⁴ Altri studi mostrano che le vittime sono spesso aperte alla possibilità di pene alternative, compresa la giustizia riparativa.²¹⁵

L'esperienza vissuta dalle vittime e il processo di vittimizzazione cui le stesse soggiacciono comporteranno una serie di esigenze incluse quelle sanitarie e di alloggio, anche se l'attuale quadro di riferimento internazionale verte quasi esclusivamente sugli obblighi e i diritti riguardanti la procedura penale, nonché

211 Chakraborti, Garland e Hardy (2014).

212 Standard 1, 3 e 15.

213 Intervistato 29.

214 Intervistato 27.

215 Chakraborti, Garland e Hardy (2014); Walters (2014).

sugli organi di giustizia penale e i relativi ministeri. Anche le politiche nazionali in materia di segnalazione e registrazione esternamente al settore afferente all'attività di polizia e alla giustizia penale sono piuttosto carenti. La sezione sulle raccomandazioni esamina le modalità per ampliare l'attuale quadro di riferimento per meglio riflettere l'esperienza vissuta dalla vittima.

Quarto risultato: Dalla segnalazione e registrazione fino alla prevenzione e alla valutazione del rischio

I crimini d'odio pongono rischi alle singole vittime in termini di reiterazione e di escalation del reato, con la possibilità di una pericolosa rottura delle relazioni in seno alla comunità. Quantunque questi rischi siano spesso menzionati nelle dichiarazioni delle OIG, è stato individuato soltanto uno standard che adotta un approccio pratico e vittimocentrico alla valutazione del rischio.²¹⁶ La Direttiva sui diritti delle vittime esorta gli Stati membri ad “assicurare una valutazione tempestiva e individuale per individuare le specifiche esigenze di protezione... prestando particolare attenzione” alle vittime dei crimini d'odio.²¹⁷ Una recente pubblicazione della FRA fa riferimento all'importanza dell'uso degli indicatori di pregiudizio per l'individuazione del rischio:

“fondamentalmente, gli indicatori di pregiudizio possono essere una prova convincente del fatto che la vittima o la propria comunità corra un serio e probabilmente imminente rischio di aggravamento del danno o addirittura di morte. In tale situazione, una responsabilità fondamentale delle forze di polizia è di registrare e fattivamente utilizzare gli indicatori di pregiudizio per valutare i livelli di rischio e adottare appropriate iniziative di salvaguardia per tutelare il loro diritto alla vita.”²¹⁸

Il corso di formazione online elaborato nell'ambito del progetto *Facing all the Facts* per le forze di polizia in Inghilterra e Galles insiste sull'importanza della valutazione del rischio e dei fattori di rischio – che sono altresì indicatori di pregiudizio comuni – come l'essere etichettati come “pedofilo” o come “terrorista”. La sentenza della CEDU *Identoba e altri c. Georgia* ha concluso che:

“Vista la storia di pubblica ostilità verso la comunità LGBT in Georgia, la Corte ritiene che le autorità nazionali *sapessero o avrebbero dovuto sapere* dei rischi associati a qualsiasi evento pubblico concernente quella comunità vulnerabile ed avevano pertanto l'obbligo di fornire una protezione statale rafforzata.”²¹⁹

216 Standard 5.

217 Direttiva sui diritti delle vittime, articolo 22 (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2012).

218 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b) p. 20.

219 Cfr. CEDU, *Identoba e altri c. Georgia*, n. 73235/12 (12 maggio 2015), par. 72.

Questo processo di segnalazione e registrazione che include la protezione e la sicurezza è il quarto obiettivo strategico dei sistemi nazionali di segnalazione e di registrazione.

L'individuazione della valutazione perfezionata del rischio come obiettivo strategico delle politiche di segnalazione e di registrazione rende prioritaria l'assoluta necessità di migliorare il quadro di intelligence relativo agli specifici incidenti e tendenze e di ridurre i rischi incorsi dalle vittime, dalle comunità e in termini di coesione sociale. Tuttavia, la ricerca ha constatato l'inesistenza in Inghilterra e Galles di un approccio coerente alla valutazione del rischio per i casi di crimini d'odio. [Le direttive operative](#) per la polizia britannica prevedono obblighi di registrazione e prescrivono alla polizia di condurre le valutazioni di rischio. Tuttavia, l'Ispettorato della polizia nazionale ha riscontrato che “solo 56 su 180 [casi] avevano completato la valutazione rafforzata del rischio, il che è profondamente insoddisfacente.”²²⁰

Un ruolo della polizia comunemente compreso dovrebbe essere quello di prevenire la criminalità e proteggere le vittime ed in verità i fattori di rischio sono abitualmente un elemento centrale nell'attività di controllo della violenza domestica. Sorprendentemente, forse, il modo in cui il rischio viene capito, valutato e trattato negli approcci nazionali inerenti all'attività di polizia rispetto alla tematica dell'odio costituisce un'area inesplorata degna di ulteriore approfondimento.²²¹

Come riferito nella prima parte del presente rapporto, c'è una lacuna generale negli standard riguardo all'importanza della cooperazione “interagenzia” e del collegamento tra autorità nazionali e al di là delle barriere che separano le OSC e le autorità pubbliche. Analogamente, nessuno standard fa esplicito riferimento ai collegamenti e alle interdipendenze tra i quattro risultati strategici. Questa carenza viene ulteriormente discussa nella sezione sulle raccomandazioni.

Quali capacità debbono essere attivate per corroborare questo quadro di riferimento?

Nonostante i ben noti ostacoli che incontrano le vittime nel denunciare i crimini d'odio²²², per conseguire i risultati numero due, tre e quattro, è la persona che riceve la segnalazione - che si tratti dell'operatore di polizia da una sala operativa o in un ufficio, dell'addetto all'assistenza di una OSC o di altri - a dover avere le competenze e le capacità di intrattenere un “colloquio”, al fine di:

²²⁰ HMICFRS (2018), p. 63.

²²¹ Cfr., ad esempio, Trickett e Hamilton (2016).

²²² Cfr. [Grafico del Percorso](#)

- Aiutare la persona a raccontare quanto le è successo, una narrazione che potrebbe essere vaga, confusa e complessa o in una lingua che non è quella materna;
- Valutare esigenze e rischi immediati;
- Ascoltare;
- Provvedere direttamente all'assistenza o indirizzare verso i servizi del caso;
- Fornire consulenza sui potenziali esiti giudiziari e
- Individuare e raccogliere potenziali indicatori di pregiudizio eventualmente utilizzabili come prove.

Per conseguire il primo risultato, i responsabili delle decisioni devono avere le capacità, le conoscenze e le risorse per capire cosa esprimono quei dati e commissionare altre attività per colmare le lacune. Ad esempio, un aumento dei crimini registrati dalla polizia indica verosimilmente un aumento delle segnalazioni e/o una perfezionata attività di segnalazione piuttosto che un aumento dell'incidenza dei crimini d'odio. Gli scarsi numeri riguardanti particolari tipi di crimini d'odio, quali quelli contro la disabilità, stanno ad indicare con molta probabilità una ridotta segnalazione e la necessità di accrescere la consapevolezza degli operatori di polizia di prima linea rispetto a come identificarli e registrarli, come pure la consapevolezza della comunità in merito alla necessità di segnalare questi reati.²²³

Collegare processo, sistema e risultati

Ci sono chiari collegamenti tra tutte le altre principali risultanze del progetto all'interno dei concetti di *percorso* e *di sistema*. Il *percorso* visualizza il processo lineare di segnalazione e registrazione man mano che un caso si perfeziona nell'ambito del processo di giustizia penale. La mappa del sistema valuta le necessarie relazioni che sostengono tale processo. Il presente quadro di riferimento espone i *risultati* fondamentali che dovrebbero evidenziare tutto l'impegno profuso per incrementare la segnalazione e migliorare la registrazione dei crimini d'odio, indicando con precisione quali abilità, conoscenze e partenariati è necessario attivare. Ciononostante, poiché il quadro di riferimento si è palesato nelle fasi conclusive dell'analisi, esso resta da verificare direttamente con i soggetti interessati. Inoltre, le osservazioni sui collegamenti esistenti tra sostegno, protezione e accesso alla giustizia sono sostanzialmente focalizzate sull'Inghilterra e Galles poiché, in quel contesto, l'esame dei punti di forza e di debolezza dell'attuale politica di segnalazione da parte di terzi ha costituito un'importante linea di esplorazione. L'attività futura potrebbe consistere nel condividere il modello con le autorità pubbliche e le OSC che hanno obblighi e conoscenze pertinenti e nel testare la sua utilità e applicabilità ai fini della pianificazione nazionale in questo settore. Sarebbe anche utile prestare maggiore attenzione su quanto è stato al

223 Queste questioni sono trattate con maggior dettaglio in OSCE - Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 settembre 2014).

momento attuato negli altri cinque paesi sul piano nazionale.²²⁴

Ci sono, infine, implicazioni per l'attuale quadro normativo internazionale allorché si considera la possibilità di integrare i risultati della segnalazione e della registrazione nell'ambito del sostegno, della riduzione del rischio e dell'accesso alla giustizia. Quantunque si possano trovare nella Direttiva sui diritti delle vittime elementi rilevanti e consistenti di questo quadro di riferimento, i relativi obblighi e diritti si applicano esclusivamente ai reati e sono focalizzati sul processo di giustizia penale, nonché sulle singole valutazioni del rischio. Occorre approfondire ulteriormente la questione per verificare come sia possibile utilizzare i dati sui crimini d'odio e sugli incidenti d'odio non costituenti reato e raccolti in altri contesti, quali il settore degli alloggi e l'istruzione, per fini di intelligence e per contribuire ad individuare i rischi in termini di coesione sociale. Inoltre, le attuali attività di formazione delle capacità dovrebbero tener conto dei necessari quadri di riferimento tecnici e programmatici, nonché delle capacità e delle conoscenze indispensabili per conseguire questi risultati.

Tavola di raffronto dei risultati con le norme e gli standard internazionali sulla segnalazione e la registrazione dei crimini d'odio

Obiettivo	Standard e commento
Incrementare i dati disponibili sulle indagini, i procedimenti giudiziari, le condanne e la diffusione dei crimini d'odio a beneficio dei responsabili decisionali	2, 4, 6,7, 17, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43
Assicurare la giusta risposta di pronto intervento e l'accesso all'assistenza e all'informazione	10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 29, 38 Nessuno standard prima della Direttiva sulle vittime
Individuare e ridurre il rischio	5 (indice di una minore considerazione di tale problematica sul piano internazionale)
Conseguire esiti positivi in termini di giustizia penale, e di altro genere, per le vittime e le comunità	1, 3, 15 (nessun accenno agli esiti di giustizia non penale)

224 Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Ungheria.

Principi e prassi delle relazioni

Questo progetto si è occupato di esplorare il lavoro che è necessario intraprendere rispetto a sistemi, processi e stakeholder per comporre il quadro complesso della diffusione e dell'impatto dei crimini d'odio e per realizzare gli interventi. L'attività delle organizzazioni che operano nelle comunità può assumere forme diverse che vanno dalla sensibilizzazione alle campagne di informazione, al lavoro in stretto contatto con la polizia nell'assistere le singole vittime e condividere le informazioni. Questi diversi approcci, ognuno per la propria parte, contribuiscono alla conoscenza e alla soluzione del problema dei crimini d'odio.

OSC e autorità pubbliche hanno opinioni diverse, talvolta contrastanti, su quali interventi adottare in via prioritaria per incrementare le segnalazioni e migliorare la registrazione. Questa ricerca, e le interviste con gli agenti del cambiamento in particolare, hanno cercato di cogliere le motivazioni sottostanti alle diverse prospettive e di individuare cosa favorisca o comprometta la collaborazione necessaria a un approccio integrato. La ricerca – pur non essendo riuscita a rendere giustizia alla molteplicità di esempi locali e regionali di cooperazione positiva – attraverso una ricognizione delle prassi nazionali ha potuto circoscrivere una serie di concetti, prassi e meccanismi che aiutano a spostare le relazioni, nelle parole di un intervistato, “dall'occasionale all'istituzionale”.²²⁵ L'auspicio è che i concetti e le prassi che seguono possano orientare la ricerca futura e costituire una fonte di prassi ed evidenze di ispirazione per altri.

Come descritto [sopra](#) nell'analisi delle norme e degli standard internazionali se, da un lato, si pone grande attenzione alle azioni che sarebbe opportuno intraprendere per costruire un solido “sistema” di dati “ufficiali” sui crimini d'odio, dall'altro ricevono minore considerazione:

- Il valore dei dati delle OSC per sviluppare la conoscenza e gli interventi sui crimini d'odio a livello nazionale;
- Quanto necessario a garantire una cooperazione efficace tra autorità e OSC colmando la “distanza” che le separa.

Questa sezione analizza i fattori che possono favorire – e compromettere – la cooperazione tra autorità pubbliche e OSC e passa poi a considerare le particolari problematiche con cui devono confrontarsi le OSC quando, in qualità di partner alla pari delle autorità pubbliche, assumono la decisione strategica di cercare di incrementare le segnalazioni e migliorare la registrazione.

²²⁵ Intervistato 19.

Instaurare e sostenere una relazione

Possono occorrere molti anni prima che si sviluppino contatti e relazioni efficaci. Ad esempio, Galop, la OSC britannica contro la violenza sulle persone LGBT, è nata come organizzazione in difesa di gay e bisessuali da condotte arbitrarie della polizia. Nell'arco di trent'anni l'organizzazione è diventata un partner chiave della polizia con cui ha stretto un accordo per la condivisione dei dati sui crimini d'odio. I progressi attualmente in corso in molti paesi possono essere ben descritti come "un passo in avanti e due indietro" e sono fortemente condizionati dall'attuale contesto sociale e politico. A livello pratico, le relazioni costruttive spesso scaturiscono da piccoli atti che richiedono un impegno limitato da parte delle autorità pubbliche, ma possono generare risultati positivi nel breve termine e, talvolta, produrre impegni di lungo termine.

Ad esempio, la decisione presa da un funzionario della polizia di un paese di recarsi negli uffici di una OSC per partecipare a una riunione, invece di chiedere che questa si tenesse nella sede della polizia, ha trasmesso un messaggio di rispetto e di interesse per l'attività svolta dall'organizzazione.²²⁶ In Spagna, tra gli esempi positivi è stato citato quello della collaborazione tra alcune OSC e un ministero governativo in progetti finanziati dalla UE. In tutti i paesi coinvolti in *Facing all the Facts* sono stati rilevati esempi di cooperazione nella formazione della polizia e con riscontri positivi. Un intervistato ha sottolineato che, dopo aver stabilito un contatto personale nel corso di un'attività di formazione organizzata da una OSC, la stessa aveva ottenuto una risposta positiva da parte della polizia da cui aveva accompagnato una vittima per sporgere una denuncia, perché:

«... hai già visto quella persona durante un'attività di formazione e [poi] la incontri nuovamente nei corridoi dell'ufficio di polizia... ci hai trascorso due giorni, hai pranzato con lei, ecc.»²²⁷

Un intervistato, parlando da una prospettiva di polizia, ha spiegato che, dopo aver coinvolto le OSC nell'erogazione della formazione sui crimini d'odio ai nuovi assunti nella polizia:

«Abbiamo immediatamente notato un netto miglioramento della qualità delle nostre attività... più dell'85% [dei partecipanti] ha assegnato al seminario una valutazione di almeno 4 su 5 o di 5 su 5. Trattandosi della prima volta [che coinvolgevamo le OSC nella formazione della polizia], si è trattato di un risultato molto buono.»²²⁸

²²⁶ Intervistato 18.

²²⁷ Intervistato 7.

²²⁸ Intervistato 17.

È stata accolta positivamente anche la formazione impartita alla polizia dalle reti di operatori di polizia LGBT in partenariato con le OSC, nonché la formazione congiunta tra OSC che sostengono le comunità di migranti e la polizia.

L'impegno a istituire nell'ambito della polizia profili specialistici per i crimini d'odio dà corpo a uno "snodo" istituzionale nelle relazioni con le OSC dedite all'assistenza e al monitoraggio sui crimini d'odio. Come ha evidenziato un intervistato:

«L'istituzione di un'unità [di polizia] specializzata contro la violenza razzista ha avuto un ruolo importante. Per noi è stato semplice contattarla e stabilirci un contatto; diversamente, non sapremmo che fine fanno i casi». ²²⁹

Un altro intervistato ha commentato:

«È di grande aiuto che ci sia qualcuno a coordinare [per la polizia] il lavoro in materia di crimini d'odio. Voglio dire che se non avessimo una persona espressamente incaricata di occuparsene, non potrebbe funzionare. Sarebbe necessario ricostruire la fiducia ad ogni nuovo contatto. Penso quindi che, pur essendo molto critico rispetto al modo in cui le cose funzionano al momento, per tanti, tanti motivi... il fatto che quantomeno sia stato predisposto qualcosa e ci sia una persona responsabile... a livello centrale e delle singole contee, definisce in modo certo la competenza. C'è qualcuno a cui rivolgersi se si vuole ottenere qualcosa». ²³⁰

È negli stadi iniziali della costruzione della relazione tra autorità pubbliche e OSC che è più probabile si instauri una cooperazione sulla formazione e su casi specifici. Queste attività possono sostenere il processo attraverso il quale sviluppare un "linguaggio comune" su cosa debba intendersi per "crimine d'odio" e creare opportunità per comprendere le rispettive prospettive, esperienze e priorità. Accompagnare questo processo può rivelarsi un lavoro difficile e delicato ma, probabilmente, essenziale per cominciare a fissare la "prassi" della cooperazione. È altresì importante rilevare che questi approcci sono promossi e raccomandati a livello internazionale, ad esempio dal Gruppo di alto livello per il contrasto del razzismo, della xenofobia ed altre forme di intolleranza, ²³¹ dalla FRA ²³² e dall'OSCE-ODIHR. ²³³ La raccomandazione è che la cooperazione con le OSC sulla formazione e sui casi di crimini d'odio diventi parte integrante delle attività di *capacity building* delle OIG in programmi quali TAHCLE, PAHCT ed altri; che siano adottate le risorse online per la formazione sulle diverse manifestazioni dei crimini d'odio di *Facing all the Facts* e che il contributo delle OSC alla formazione sui crimini d'odio sia adeguatamente ricompensato e reso sistematico.

²²⁹ Intervistato 4.

²³⁰ Intervistato 7.

²³¹ Gruppo di alto livello della UE per il contrasto del razzismo, della xenofobia ed altre forme di intolleranza (febbraio 2017).

²³² Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (gennaio 2018b).

²³³ Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 settembre 2014a).

Le relazioni possono nascere anche a seguito di casi delicati e di alto profilo per i quali la polizia ritenga di doversi consultare su come meglio assicurare le comunità oltre che per ottenere sostegno per le proprie indagini. L'esempio citato da un intervistato è l'attentato a un pub gay di Londra, l'Admiral Duncan, in cui il 30 aprile 1999 rimasero uccise tre persone e molti furono i feriti, e il cui effetto fu quello di un "forte campanello d'allarme" per la polizia che si rese conto di avere contatti molto limitati con la comunità LGBT.²³⁴ Ne è scaturito un impegno strutturato, modulato attraverso incontri con la comunità durante i quali discutere di volta in volta, in modo "franco", delle problematiche.

La prassi delle connessioni e della cooperazione: le amicizie cruciali

Le OSC che registrano gli incidenti d'odio e assistono le vittime sono testimoni in prima linea del modo in cui polizia e giustizia penale rispondono ai crimini d'odio. Generalmente sono loro a riscontrare problemi nell'operato della polizia e della pubblica accusa nei singoli casi e a individuare quali operatori pubblici si impegnino realmente nel conoscere e affrontare i crimini d'odio, e quali, invece, siano i disinteressati e quelli di fatto ostili all'agenda. I frequenti avvicendamenti di personale possono tradursi nella necessità di reinvestire tempo prezioso per ristabilire relazioni sulla cui durata e qualità può essere esercitato scarso controllo. Per continuare a godere di credibilità presso le comunità di riferimento e, quindi, accrescere le possibilità che le vittime abbiano accesso alla giustizia e a una tutela, le OSC devono segnalare i problemi e chiamare le autorità a risponderne peraltro bilanciando questa funzione con la consapevolezza che una reazione troppo spesso critica può risultare alienante e tale da portare le autorità ad "abbassare la saracinesca".

L'approccio in veste di "amico cruciale", utile a destreggiarsi tra queste difficoltà, è stato descritto da diversi intervistati come quello a una relazione in cui si ha l'opportunità di "dare consigli su questioni su cui [la polizia] non ha riflettuto... su come svolgere le indagini o rivolgersi alle comunità". L'intervistato ha proseguito spiegando che:

«[si può] essere convincenti dimostrando di essere un alleato, un buon amico dotato di senso critico; un amico che nutre delle critiche, ma le esterna... qualcuno di cui ci si può fidare, che è fonte di sostegno, che fa uno sforzo ulteriore se le cose non vanno bene e che, invece di dire "siete da buttare", proporrà: "Ecco come possiamo aiutarvi"». ²³⁵

²³⁴ Intervistato 3 del Regno Unito. Il responsabile del fatto David Copeland aveva preso di mira anche un supermercato di Brixton, quartiere storicamente afro-caraibico, e Brick Lane, quartiere storicamente bengalese. Cfr. il rapporto per l'Inghilterra e il Galles.

²³⁵ Intervistato 29.

Un altro intervistato ha convenuto che:

«Quando si presentano dei problemi, non vogliamo semplicemente lamentarcene, ma offrire soluzioni. Siamo profondamente convinti che le ONG incentrate sulle comunità possano proporre soluzioni alla polizia facilitandole il raggiungimento dell'obiettivo, cioè risolvere la criminalità». ²³⁶

Ancora un altro intervistato ha commentato:

«... credo che le ONG possano svolgere ruoli molto definiti: una funzione critica e una di supporto. E non è sempre facile conciliarli perché, se si è spiccatamente critici, la reazione più normale e naturale sarà di chiusura e oppositiva, “noi e voi”, ... ma se si sviluppa una funzione di supporto, allora vi vedranno come qualcuno che può aiutarli nel lavoro». ²³⁷

Il rappresentante di un'autorità pubblica ha elencato le modalità specifiche e pratiche elaborate da una rete di OSC con la polizia al fine di individuare le problematiche e migliorare le risposte, commentando: «Richiamano la nostra attenzione sulle loro preoccupazioni, su come – dal punto di vista della vittima – avremmo potuto fare di più. Tutto avviene con uno spirito molto costruttivo, con l'obiettivo di prestare aiuto». ²³⁸ Nel portare ad esempio il caso di una OSC, che utilizzando le proprie reti era riuscita ad aiutare la polizia a localizzare un testimone che viveva all'estero, un intervistato ha sottolineato: «Riusciamo là dove loro non arrivano». ²³⁹

Un intervistato di un'organizzazione britannica con una relazione molto positiva con la polizia ha indicato gli elementi necessari a costruire e mantenere questa fiducia e legittimità quando ci si relaziona con le autorità in quanto rappresentanti di una comunità:

«Il punto è che, se alla polizia riesci a dimostrare di essere in veste di serio professionista e non alla ricerca di una facile ribalta sulle prime pagine dei giornali, che sei lì per fare il tuo lavoro quotidiano – monitorare i numeri, assistere le vittime, sostenere le indagini, niente di prestigioso, ma qualcosa che è necessario fare – allora potrai conquistarne la fiducia». ²⁴⁰

Dal punto di vista delle OSC, come elementi di successo centrali e inscindibili sono emersi il poter godere all'interno di una comunità di una reputazione consolidata e verificabile di concretezza, indipendenza e fiducia e l'esercizio di un approccio critico in senso costruttivo nei confronti delle autorità. Come ha sottolineato un intervistato, “relazionarsi con queste autorità è tanto importante quanto sostenere

²³⁶ Intervistato 30.

²³⁷ Intervistato 7.

²³⁸ Intervistato 9.

²³⁹ Intervistato 7.

²⁴⁰ Intervistato 5 del Regno Unito.

le vittime dei crimini d'odio".²⁴¹

Le OSC devono bilanciarsi in una funzione che richiama la polizia alle sue responsabilità pur mantenendo un dialogo aperto e costante. Come ha spiegato un intervistato:

«È una relazione difficile. Non può essere diversamente, non può essere semplice. [Credo] se ne tragga il massimo quando, fin dall'inizio, si cerca di far capire che "non sono qui per renderti la vita più difficile, ma per rendere le *nostre* vite più semplici"... Invece [noi] continuiamo a puntare i riflettori [sulla polizia] come su dei colpevoli, cercando anche, allo stesso tempo, di cooperarci». ²⁴²

Spesso le OSC si muovono in contesti in cui, su un versante della loro attività, hanno necessità di cooperare, su un altro, di essere molto critici. L'intervistata di un'autorità pubblica ha fornito l'esempio di una OSC che aveva criticato pubblicamente la polizia per la gestione di una vicenda in un diverso ambito, continuando a cooperarci nella formazione sui crimini d'odio. Nel sottolineare l'importanza delle relazioni individuali ha commentato che "dove c'è una volontà, c'è una strada".²⁴³

Riflettendo su cosa sia di sostegno a una efficace cooperazione tra autorità pubbliche e OSC, un intervistato ha spiegato che:

«Quello che probabilmente aiuta la cooperazione è sentirci entrambi, pubblica amministrazione e società civile, partner nella stessa avventura e tenuti a cooperare; non è così? E con alcune di queste ONG abbiamo buoni rapporti. ... Se ci arrocciamo sulle posizioni della nostra amministrazione e le ONG altrettanto nelle loro rivendicazioni, allora credo che per lavorare sia necessario creare un clima di fiducia. Ritengo che debba esserci consapevolezza della necessità per entrambe le parti di creare questo clima di fiducia». ²⁴⁴

Le OSC devono sia conquistare la fiducia di tutti i soggetti della comunità, sia sviluppare relazioni costruttive con le autorità pubbliche. Insita in questo approccio c'è una tensione che può essere esacerbata da problematiche diverse nei gruppi interessati. Ad esempio, nelle comunità in cui persiste una mancanza di fiducia nelle autorità pubbliche, quelle organizzazioni che cerchino apertamente di coltivare relazioni positive con le autorità possono ritrovarsi a dover fare i conti con la diffidenza delle loro stesse comunità.

²⁴¹ Intervistato 31.

²⁴² Intervistato 1.

²⁴³ Intervistato 16.

²⁴⁴ Intervistato 21.

L'intervistato di una OSC impegnata contro i crimini d'odio antimusulmano ha spiegato che "nelle comunità musulmane può installarsi la falsa percezione che, per il fatto che lavoriamo con la polizia e il governo, siamo un'agenzia governativa". L'intervistato ha proseguito aggiungendo: «Ci predisponiamo a secondo delle circostanze, sulla base delle esigenze della vittima, e lavoriamo con lei perché il caso si concluda nel migliore dei modi. Se vogliamo cambiare le strategie, chiamare funzionari governativi e forze di polizia a rendere conto di quanto fanno... allora dobbiamo lavorarci insieme». ²⁴⁵

Sono inoltre presenti variabili che, dalla prospettiva di un'autorità pubblica e di una OSC, sfuggono al controllo dei soggetti in prima linea in questi sforzi. Come ha spiegato un intervistato:

«Esistono limiti alla cooperazione con gli organismi pubblici e lo constatiamo molto spesso... a livello professionale si può coltivare una cooperazione piuttosto buona, ma appena il livello sale, e l'ambito si fa in qualche misura politico, allora le porte si chiudono e l'atteggiamento è del tipo: non vogliamo coinvolgerci con le ONG... A quel punto perdi il profilo di esperto in una determinata materia e, per qualche ragione, vieni percepito come un attore politico». ²⁴⁶

Il rischio sopra individuato può essere particolarmente elevato in contesti in cui i diritti delle minoranze, afferenti ad esempio alla migrazione, siano stati politicizzati e in cui gli sforzi per conoscere e affrontare i crimini d'odio vengano accolti con scetticismo, e persino ostilità, da parte dell'opinione pubblica.

Nell'espone il punto di vista delle autorità pubbliche, alcuni intervistati hanno sottolineato l'importanza di riconoscere che le istituzioni pubbliche possano essere ambiti intrinsecamente conservatori nei quali il cambiamento può realizzarsi lentamente. Un intervistato ha descritto il suo approccio per fare passi avanti contro i crimini d'odio come un "allargare i confini... con cautela". ²⁴⁷ Abbracciare un approccio di questo tipo, cauto e conservatore, può rivelarsi frustrante per le OSC che, tendenzialmente, operano in ambiti culturalmente caratterizzati da maggiore flessibilità e attenzione per le vittime.

Nel corso del tempo le relazioni possono cambiare e non sempre in senso positivo. In un caso, ad esempio, i progressi compiuti nel corso di diversi anni in un ambiente ostico hanno avuto una battuta d'arresto e rischiano di fermarsi. Un intervistato ha evidenziato lo sbilanciamento di potere intrinseco alla relazione OSC-autorità pubblica affermando che "quando un'autorità pubblica non ha intenzione di impegnarsi, c'è poco da fare". ²⁴⁸

²⁴⁵ Intervistato 31.

²⁴⁶ Intervistato 7.

²⁴⁷ Intervistato 17.

²⁴⁸ Intervistato 30.

È evidente che la prassi quotidiana con cui si coltivano le amicizie cruciali prospera, sopravvive o muore in ragione degli investimenti, delle competenze e della fiducia che vi riversano i soggetti coinvolti e in relazione all'ambiente politico in cui questi operano. Occorre lavorare per individuare le modalità più efficaci con cui agenzie e organizzazioni intergovernative possono sostenere queste relazioni. In linea generale, appare importante garantire che vengano individuate, sostenute e promosse le relazioni positive e consolidate che hanno per oggetto lo sviluppo delle strategie e le attività di finanziamento e di *capacity building*.

Contrazione degli spazi

Come indicato nell'introduzione, la cooperazione e il partenariato sui crimini d'odio si realizzano in quello che molti hanno definito "uno spazio per la società civile che si va riducendo". Nel contesto preso in esame da questo rapporto, a incidere maggiormente sono, in generale, le restrizioni alla possibilità di ricevere fondi stranieri e la diminuzione delle fonti di finanziamento, nonché un ambiente ostile alle OSC attive contro i crimini d'odio al quale non sono estranee intimidazioni e vessazioni nei confronti di singoli difensori dei diritti umani.

Sono problematiche che l'UE e le sue istituzioni hanno valutato attentamente. Nel Piano d'azione per i diritti umani e la democrazia relativo al periodo 2015-2019, l'UE ha constatato una "contrazione in tutto il mondo dello spazio per la società civile"²⁴⁹ e si è impegnata a rafforzare la sua cooperazione e sostegno nei confronti della società civile affermando di essere "profondamente preoccupata per i tentativi di limitare l'indipendenza della società civile in alcuni paesi".²⁵⁰ Si è inoltre impegnata a sostenere "scambi strutturati" tra le OSC e le autorità pubbliche e a "occuparsi delle minacce allo spazio delle ONG".²⁵¹

La recente relazione della FRA ha sottolineato la centralità del ruolo della società civile nella tutela dei diritti umani, evidenziando le sfide che le organizzazioni della società civile si trovano ad affrontare, tra cui la mancanza di fondi e i crimini d'odio di cui sono fatti bersaglio i difensori dei diritti umani. Rivestono particolare importanza i Pareri 5 e 6 della relazione in cui la FRA raccomanda che l'Unione europea migliori ulteriormente la disponibilità di informazioni sui meccanismi di finanziamento esistenti, semplifichi l'istruttoria delle domande e il processo di monitoraggio e valuti l'opportunità di finanziamenti di base e pluriennali per le OSC.²⁵²

249 Consiglio dell'Unione europea (2015) p. 5.

250 Consiglio dell'Unione europea (2015) p. 12.

251 Consiglio dell'Unione europea (2015) p. 19.

252 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (gennaio 2018a) p. 5 e p. 10.

Un meccanismo di collegamento e cooperazione: la registrazione basata sulla percezione

L'adozione di un approccio alla registrazione dei crimini d'odio basato sulla percezione è l'attività tecnica più importante che la polizia e le altre agenzie possono attuare per avviare e agevolare una cooperazione significativa con le OSC in questo campo.²⁵³ Dandole piena attuazione i dati delle OSC possono essere presi automaticamente in considerazione dalla polizia che può persino ricomprenderli nei propri. Ne discendono benefici potenzialmente di grande portata che vanno dalla costruzione di una relazione fino alla ben più importante protezione di vittime e comunità.

Questo passo crea inoltre un meccanismo potenzialmente di grande impatto per i collegamenti e la cooperazione tra tutti i principali organismi competenti per la registrazione dei crimini d'odio poiché semplifica il trasferimento dei dati dalla fase delle indagini a quella del procedimento penale.

Come ha spiegato Dave Rich, responsabile per la strategia presso il Community Security Trust, ente fautore di accordi nazionali e vincolanti per la condivisione delle informazioni con la polizia in Inghilterra e Galles:

«Per quanto riguarda la polizia, l'aspetto importante della definizione [basata sulla percezione] è che tanti pensavano di denunciare un crimine d'odio, ma la polizia non li prendeva sul serio. È su questo che la definizione Macpherson è intervenuta:²⁵⁴ ha costretto la polizia a cambiare quell'atteggiamento. E adesso siamo al punto che se dici che sei stato vittima di un reato a sfondo razziale o antisemita è più probabile che ti credano... questo mette sotto ulteriore pressione la polizia a prendere sul serio le vittime e le *organizzazioni per le vittime*, a *lavorare con le ONG e ad avere fiducia in loro*... si può non essere d'accordo sulle evidenze ma... *l'impostazione mentale orienta maggiormente la polizia verso le comunità e a relazionarsi con loro.*»²⁵⁵

²⁵³ Cfr. box infra sulla Raccomandazione di politica generale n. 11 dell'ECRI.

²⁵⁴ La Raccomandazione di politica generale n. 11 dell'ECRI coincide con la definizione Macpherson. Cfr. box infra per spiegazioni dettagliate.

²⁵⁵ La storia di come in Inghilterra e Galles si sia arrivati a stipulare questi accordi per la condivisione delle informazioni è spiegata in Online Learning for Decision Makers che sarà reperibile su www.facingfactsonline.eu.

Cos'è la registrazione "basata sulla percezione"?

La raccomandazione di politica generale n. 11 dell'ECRI prevede che la polizia definisca e registri come incidente a sfondo razziale "qualsiasi episodio percepito come razzista dalla vittima o da una terza persona".

La logica di questo approccio è:

- Garantire che la polizia svolga indagini approfondite sui reati a sfondo razziale, ricomprendendovi tutti i reati comuni dall'eventuale motivazione razziale;
- Istituire e rendere operativo un sistema di registrazione e monitoraggio degli incidenti a sfondo razziale; in che misura siano trasmessi alla pubblica accusa e, infine, quanti vengano qualificati come reati di matrice razzista;
- Incoraggiare le vittime e i testimoni di incidenti a sfondo razziale a segnalare tali incidenti.

Come spiega la FRA, "Questo approccio consente alla polizia di adempiere all'obbligo giuridico, desumibile dalla giurisprudenza della CEDU, di 'smascherare la motivazione del pregiudizio'".

Questo approccio consente alla polizia di cogliere il modo in cui la comunità percepisce il rischio e la realtà della violenza mirata; di individuare precocemente le potenziali motivazioni del pregiudizio; di veicolare in modo trasparente queste informazioni alla fase del procedimento penale e di rappresentare un punto di contatto con le OSC che monitorano i crimini d'odio.

È importante rilevare i seguenti punti:

- Questa definizione si applica ai reati registrati dalla polizia. In altre parole, l'ECRI raccomanda che i sistemi nazionali di registrazione della criminalità includano i reati di matrice razziale come categoria specifica, definita sulla base della percezione della vittima o di una terza persona;
- Con gli sviluppi della giurisprudenza della CEDU e delle legislazioni nazionali si è venuta a formare la base per proporre l'estensione di questa definizione al perseguimento e alla registrazione di altri tipi di crimini d'odio. Ad esempio, il Regno Unito ha esteso la "Definizione Macpherson", che utilizza la stessa formulazione della raccomandazione di politica generale n. 11 dell'ECRI, fino a ricomprendervi cinque tipologie monitorate di crimini d'odio:

Razza, religione, orientamento sessuale, disabilità e identità transgender ²⁵⁶

- Questo approccio alla registrazione è spesso definito come basato sulla percezione

²⁵⁶ Cfr. True Vision (2019).

della vittima. Pur essendo un approccio incentrato sulla vittima, l'aver incluso la percezione di "una terza persona" consente di tenere conto anche della percezione di un testimone o di un operatore di polizia.

A livello nazionale la piena adozione della definizione di crimine d'odio basata sulla percezione può incontrare forti resistenze.

Ad esempio:

- I criteri fissati a livello nazionale per la registrazione dei reati possono consentire alla polizia di definire e registrare i reati soltanto sulla base di prove obiettive che escludono una registrazione fondata semplicemente sulla percezione della vittima o di una terza persona;
- La legge o le direttive impartite alla polizia possono vietare la denuncia anonima.²⁵⁷ Un'impostazione di questo tipo comporterà, ad esempio, l'esclusione degli incidenti resi anonimi e registrati dalle OSC o delle denunce anonime indirizzate direttamente alla polizia.

In tali casi, per rilevare questi incidenti si dovrebbero percorrere altre strade. La polizia potrebbe, ad esempio, valutare la creazione di una "potenziale categoria di reati motivati dall'odio" che, pur collocandosi sotto la soglia che definisce un reato come tale secondo gli standard nazionali di registrazione della criminalità, raccolga le informazioni necessarie e raggiunga gli obiettivi succitati.²⁵⁸

Un secondo approccio consiste nel prescrivere di registrare la percezione della vittima o del testimone come specifico indicatore di pregiudizio garantendo che questa informazione possa essere disaggregata nell'analisi dei dati. Secondo la relazione della FRA del 2018 sui sistemi della polizia di registrazione e di raccolta dei dati sui crimini d'odio, in nove paesi i sistemi di registrazione includono la percezione della vittima tra gli indicatori di pregiudizio.²⁵⁹ Questo può costituire un punto di partenza per cogliere la percezione della vittima e della comunità e per acquisire le segnalazioni anonime – i dati possono essere raccolti separatamente, verificati e condivisi con le comunità al fine di aprire un dialogo sulla loro percezione della diffusione e dell'impatto del problema dei crimini motivati dall'odio.

257 È il caso dell'Irlanda e dell'Italia.

258 Cfr. Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE/ODIHR) (29 settembre 2014a).

259 Ne fanno parte Irlanda, Regno Unito, Spagna e Ungheria. Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (gennaio 2018b).

Si raccomanda che la ricerca indaghi:

- Il modo in cui viene attualmente acquisita la percezione della vittima, del testimone e della comunità;
- I correnti approcci nazionali per l'attuazione, in tutto o in parte, della RPG dell'ECRI;
- Le barriere, dal punto di vista della polizia e delle OSC, a una parziale o piena attuazione della RPG n. 11 dell'ECRI.

Quanto così appreso potrebbe confluire in una revisione della RPG n. 11 e nell'elaborazione di linee guida per consentire agli Stati membri di attuare la raccomandazione rimanendo nel perimetro delle rispettive prassi e sistemi giuridici.

Parte della “retorica” sulla segnalazione e registrazione dei crimini d'odio sembra ruotare attorno a un paradosso. Se, infatti, si dà generalmente atto del fatto che le vittime spesso si sentano maggiormente a loro agio a segnalare a una terza parte piuttosto che alla polizia, i dati delle OSC, o la “denuncia da parte di terzi”, spesso non vengono accettati come validi o ricevibili dalle forze di polizia, né da queste tenuti in considerazione in prassi, strategie e pianificazione. Se si conviene che le vittime si sentano più a loro agio a rivolgersi a una terza parte per la denuncia, sembra allora ragionevole sostenere che sussista un dovere da parte delle autorità pubbliche a trovare il modo di tenere conto dei dati che le riguardano.

Concordare e rispettare le “regole di ingaggio”

Nel valutare sempre più concretamente di impegnarsi in modo specifico con le OSC sulla condivisione dei dati e delle informazioni, le autorità pubbliche hanno individuato diverse “regole di ingaggio” fondamentali dalla loro prospettiva.

Quando si condividono dati e informazioni, le autorità pubbliche devono avere la certezza che le organizzazioni con cui si stanno impegnando possano garantire la sicurezza dei dati relativi alle vittime. Come ha sottolineato un funzionario, “Vorremmo che i sistemi di dati fossero al sicuro da attacchi... questa affidabilità è davvero centrale”.²⁶⁰

Per molte autorità pubbliche le OSC alla ricerca di una cooperazione più formale devono dimostrare continuità nel contrastare tutte le forme di odio e pregiudizio e il possesso di competenze comprovate nel fornire assistenza a tutte le vittime all'interno delle comunità e trasversalmente ad esse, senza discriminazioni. Come ha spiegato il rappresentante di un'autorità:

²⁶⁰ Intervistato 28.

«Devi guardare a tutto il panorama e individuare chi è credibile. ... Cerchiamo gruppi che siano contenti di lavorare con altri gruppi e non in isolamento. Alcuni sono bravi a parlare dei diritti che dovrebbero avere per se stessi, ma non a conferire quegli stessi diritti ad altri gruppi. Occorre avere gli stessi ideali, individuare gruppi dall'attività documentata e che possano dimostrare di poter sostenere le vittime. Devi cominciare a costruire questa fiducia per la condivisione dei dati, a mettere le cose in pratica, gli accordi per la protezione dei dati, gli accordi di riservatezza ... così ... da arrivare ad avere la sensazione di esercitare un controllo sulle informazioni che possono condividere o meno. Occorre mettere in chiaro che ci sono limiti da non oltrepassare. Ad esempio, si può dire alla ONG, "potete ipoteticamente parlare di questo caso, senza tuttavia condividerne i dettagli", oppure, "potete condividere questi messaggi, ma non vogliamo che parliate di x,y,z". Costruire la fiducia richiede tempo. È per questo motivo... che diamo grande valore a queste relazioni». ²⁶¹

Anche le OSC hanno le loro regole di ingaggio, compresa la necessità di disimpegnarsi quando un'amicizia cruciale "finisce", senza mai dimenticare che la priorità è mantenere la fiducia delle persone che assistono, nonché la fiducia della comunità in generale.

L'analisi fin qui condotta illustra la centralità delle OSC nel processo che fa emergere il quadro nazionale della diffusione e dell'impatto dei crimini d'odio e l'efficacia delle risposte al riguardo. La creazione di opportunità per stabilire collegamenti attraverso la collaborazione sulla formazione e su casi specifici; l'attenzione alle amicizie cruciali e l'attuazione della registrazione basata sulla percezione possono essere l'impalcatura delle relazioni su cui costruire i "sistemi" nazionali di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio.

È in quest'ottica che dovrebbero essere sottoposti a revisione e a una nuova valutazione gli attuali standard e linee guida, lo sviluppo di capacità e i meccanismi di finanziamento. Le relazioni paese dell'ECRI, ad esempio, dovrebbero privilegiare gli aspetti tecnici, sulla base di chiari criteri di attuazione della RPG n. 11 a livello nazionale. L'ODIHR dovrebbe valutare se includere nelle sue relazioni annuali informazioni sull'eventuale adozione da parte di un paese dell'approccio della registrazione basata sulla percezione. Dando seguito alla sua relazione del 2018, la FRA potrebbe fornire agli Stati ulteriori indicazioni su come adottare questo approccio a livello nazionale. I programmi di finanziamento della Commissione europea dovrebbero puntare a sostenere sia questi sviluppi di ordine tecnico, sia le relazioni, embrionali o consolidate, che si pongano a superamento delle "distanze" istituzionali.

²⁶¹ Intervistato 32.

Uno sguardo alla strategia delle OSC

Partendo da altri lavori, questa ricerca è arrivata a stabilire che le OSC possono essere componenti essenziali e alla pari del “sistema” che registra le informazioni sui crimini d’odio e accompagna le vittime nel percorso della giustizia penale. Tuttavia, le OSC devono fare i conti con risorse limitate e, nella corsa ai finanziamenti, rischiano di compromettere relazioni preziose. Sulla registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d’odio sono stati rilevati pochi esempi di cooperazione strategica costante e di livello nazionale sia tra OSC che tra OSC e autorità pubbliche.

Sebbene relazioni e dichiarazioni internazionali e nazionali presentino le OSC come soggetti con un “ruolo centrale” nell’assistenza alle vittime e nell’incoraggiare le segnalazioni, nella realtà i dati che producono sono spesso considerati marginali rispetto al “quadro” e alla “storia” ufficiali dei crimini d’odio a livello nazionale. Questa collocazione è in parte riconducibile a una mancanza di coordinamento e di prospettiva strategica da parte delle OSC. Registrazione, monitoraggio e assistenza di qualità elevata richiedono competenze, conoscenze e risorse che solo un numero ristretto di OSC possiede. I risultati cui siamo pervenuti individuano nei seguenti gli elementi comuni ad approcci efficaci:

- Una rete piccola di OSC dalle competenze molto elevate o una rete più ampia con un coordinatore dotato di risorse e competenze
- Una metodologia trasparente di registrazione e raccolta dei dati compatibile con i metodi di registrazione della polizia
- Capacità ed esperienza comprovata a porsi come soggetti affidabili e in grado di conquistare la fiducia delle comunità di riferimento e della polizia
- Forte capacità di penetrazione nelle comunità attraverso linee telefoniche di assistenza e social media

Proseguiamo prendendo in esame i fattori che sostengono le OSC alla ricerca di una collocazione centrale nei sistemi di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio a beneficio delle vittime.

L’importanza di dati eloquenti

È probabile che le OSC, che dalla cooperazione con le autorità pubbliche traggono i maggiori risultati, utilizzino una metodologia trasparente e affidabile di registrazione dei crimini d’odio e pubblichino i propri dati in rapporti periodici; questo rappresenta una piattaforma utile alle relazioni e si traduce in un programma su cui cooperare. Ad esempio, un intervistato ha illustrato in questi termini l’importanza del proprio lavoro per far emergere la problematica dei crimini d’odio contro le persone LGBT:

«Due anni prima avevamo svolto un'indagine di vittimizzazione presso la comunità LGBT e potevo quindi affermare che X percento delle persone gay era stato vittima di reati omofobici, che lo era stato il 25% delle persone transgender. A quel punto... al ministero hanno cominciato a dare cenni di riscontro e credo che questo sia stato determinante per convincerli ad approfondire la questione. Ho potuto percepire che, nell'apprendere i dati, il loro atteggiamento cambiava; penso, quindi, che sia davvero importante disporre di quel tipo di dati, specialmente in questo contesto legislativo... Sono stato molto chiaro rispetto alla nostra metodologia, sul fatto che non disponevo di dati statistici ufficiali e che, quindi, non cercavo di far passare i dati come esaustivi. A quel punto, credo che si siano resi conto che se ero onesto sui dati che avevo, lo sarei stato anche sui risultati e, quindi, anche questo è stato utile. Non si deve far finta di avere qualcosa che non si ha. Sarà così che constateranno che quello che avete corrisponde al vero». ²⁶²

Un'altra intervistata, evidenziando che i dati possono esercitare un'influenza quando il clima per il dialogo cambia e si fa "più aperto", ha sottolineato che, non appena il clima si è aperto a livello nazionale:

«A quel punto [noi] abbiamo fornito i dati, organizzati in modo serio e valido. Perché, da una parte, ci sono componenti dello Stato che non vogliono stare a sentire – alcuni sì, altri no – e poi, dall'altra, ci sono anche gruppi di persone solidali. Quando lo Stato dice, "va bene, ne ho avuto abbastanza di questa insistenza, mostratemi i dati", tu fornisci dati che nessuno può definire esagerati, nessuno può sconfessare... I dati vanno presentati in modo tale da non poter essere ignorati. L'intenzione non è sostituirsi alla base, ma creare un collegamento tra la base e lo Stato. Se si vuole un cambiamento civico e istituzionale, ad un certo punto questi due "poli" devono parlarsi». ²⁶³

La segnalazione online al confronto con quella in presenza

Diverse organizzazioni sono in grado di mettere a disposizione soltanto un portale per le segnalazioni online, senza offrire assistenza. Se è essenziale riportare questi incidenti "sulla mappa", è anche importante, come è stato illustrato nella precedente sezione, prestare un'attenzione strategica all'assistenza. È evidente il rischio che, analogamente a quanto avviene seguendo le vie ufficiali, le vittime considerino inutile fare una segnalazione alle OSC se non ne vedono i risultati.

L'altro lato della medaglia è che alcune organizzazioni stanno privilegiando l'attività di assistenza rispetto a quella di monitoraggio. La verifica dei dati, la preparazione dei rapporti e l'elaborazione di posizioni politiche sulla base dei dati

²⁶² Intervistato 7.

²⁶³ Intervistato 1.

richiedono tempo, competenza ed energie. Le OSC devono operare scelte difficili su come impiegare le loro risorse e, a ragione, scelgono di dare priorità ai servizi di assistenza diretta. Tuttavia, la mancata verifica, analisi e sensibilizzazione sui loro dati può limitare le loro capacità di migliorare, crescere in visibilità, ottenere finanziamenti e influenzare le autorità pubbliche a fare la loro parte.

Interrogativi strategici: qual è la finalità perseguita?

Come indicato in precedenza, l'amicizia cruciale tra ONG e autorità pubbliche è una relazione di importanza centrale nel garantire e alimentare la cooperazione sulla registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio. Tuttavia, un impegno di questo tipo a cooperare in modo costruttivo può avere implicazioni strategiche per la *mission* di una ONG. Come ha spiegato un intervistato:

«C'è una frattura che oppone l'amico cruciale all'attivista, un conflitto tra l'insider e l'outsider. Non credo ci si possa comportare da insider, e parlare con i ministri, e il giorno dopo agitare i cartelli in strada: alcuni cercano di fare entrambe le cose, ma non funziona, credo si debba scegliere una strada».²⁶⁴

Un altro intervistato ha commentato:

«... forse il modello dovrebbe semplicemente articolarsi su due tipi di ONG: alcune più critiche e più attive sul versante mediatico, ecc.; altre che dicono: "Guarda quante critiche hai suscitato, fatti aiutare a fare il tuo lavoro, così da non riceverne più"».²⁶⁵

Con questo non si vuole dire che le critiche forti andrebbero evitate perché ne risulterebbe danneggiata la credibilità presso la comunità. Diversi intervistati delle ONG hanno infatti sottolineato l'aspetto "cruciale" dell'amicizia; la relazione è stata descritta da uno di loro come un'"amicizia supercruciale".²⁶⁶ In ogni caso, una volta che una OSC abbia deciso di impegnarsi nel lavoro di segnalazione e registrazione, la ricerca di rapporti di collaborazione con le autorità pubbliche diventa essenziale. Come evidenziato nella sezione precedente, questo implica mettersi al lavoro per trovare soluzioni insieme alla polizia, in favore delle vittime, anche su casi specifici e nella formazione. Con questo come punto di partenza, per le OSC potrebbe rendersi necessario coinvolgere le proprie strutture di governance per adeguare opportunamente *mission* e strategia.

²⁶⁴ Intervistato 30.

²⁶⁵ Intervistato 7.

²⁶⁶ Intervistato 31.

La ricerca di relazioni collaborative con le autorità pubbliche al fine di dare soluzione ai problemi pone interrogativi rispetto alla collaborazione con altre OSC. Sebbene le OSC attive nel monitoraggio e nella registrazione abbiano attribuito grande importanza al lavoro svolto insieme ad altre organizzazioni, si devono tenere presenti alcune considerazioni.

Gli elementi generali di un approccio efficace:

- Condividere l'impegno a utilizzare una metodologia di registrazione di qualità elevata. Per fare un esempio, la Rete per la registrazione degli atti di violenza razzista (RVRN) condivide la stessa metodologia tra più organizzazioni. A sostenere questo approccio deve esserci un meccanismo centrale forte, sufficientemente qualificato per verificare dati, compilare rapporti, cercare una cooperazione con la polizia, ecc. L'impostazione della RVRN coinvolge più di 32 ONG. Un altro approccio consiste nel raccogliere un gruppo più circoscritto e mirato che si dedichi a un'attività di registrazione di qualità elevata e cerchi di collaborare con la polizia e altre organizzazioni. Un intervistato ha riflettuto sull'“effetto collaterale positivo” che scaturisce dalla creazione di una rete inclusiva specializzata sui crimini d'odio: «[È stata] la prima volta che le comunità di migranti, le ONG per i migranti e le comunità e le ONG LGBT si sono unite e hanno condiviso una base comune...». In un altro contesto un intervistato lo ha definito lo sviluppo di una “comunità contro i crimini d'odio”.²⁶⁷
- Fare in modo che le OSC che registrano e monitorano i crimini d'odio abbiano le capacità e le competenze per svolgere questa attività garantendo tutela alla riservatezza delle vittime e il loro indirizzamento all'assistenza.
- Parlare con una sola voce quando si lavora con autorità e agenzie pubbliche. Quando si lavora in rete, è importante che i membri siano “sulla stessa linea” rispetto a temi, dati e alle priorità più importanti su cui confrontarsi con le autorità pubbliche. È altresì importante evitare di conteggiare doppiamente gli incidenti e, ove possibile, di mettersi in concorrenza per ottenere finanziamenti specifici per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio.
- Cercare il sostegno di organismi indipendenti ma influenti, quali gli *equality bodies* o gli uffici nazionali delle OIG. Ad esempio, in Grecia la Rete ha il sostegno della Commissione nazionale per i diritti umani e dell'ACNUR.
- Adottare il comportamento che si porta a modello. Ad esempio, le OSC dovrebbero lavorare con la stessa trasparenza che, giustamente, invocano venga adottata dalla polizia e da altre autorità pubbliche nella metodologia relativa alle attività di registrazione e di formazione.
- Muoversi con cautela nel contesto politico. Ad esempio, nel caso in cui l'ambiente politico sia ostile e/o non ci sia sostegno alla cooperazione, le OSC e le autorità pubbliche (solitamente la polizia) potrebbero dover cooperare “tenendo un basso profilo”. Pur potendosi sviluppare, attraverso un percorso dall'evoluzione positiva,

²⁶⁷ Intervistati 1 e 30.

da individuale e a porte chiuse a sistematica e trasparente, la cooperazione richiede sempre attente valutazioni.

- Proseguire il lavoro per far emergere il problema dei crimini d'odio anche quando non c'è interesse da parte delle autorità perché, nell'eventualità in cui il clima cambi, ci saranno dati a cui attingere. Quando dal governo proverranno “segnali giusti” si potranno esercitare pressioni per passare da un'attività di “facciata” a una incisiva di guida, di impegno e cambiamento.
- Bilanciare il rischio di dover concorrere per le stesse risorse con la necessità di adottare un approccio di rete a beneficio delle vittime e delle comunità facendo ricorso a una metodologia condivisa per la registrazione, garantendo un sistematico indirizzamento delle vittime, cercando di convergere su posizioni comuni.

Sostenere gli “agenti del cambiamento”: “bolle” di conoscenza e una “comunità contro i crimini d'odio”

Per comprendere i crimini d'odio e attuare risposte efficaci a contrastarli occorrono un cambiamento e una trasformazione sociale, giuridica, istituzionale e individuale. Questo rapporto e i rapporti nazionali prendono in esame i catalizzatori e le evidenze di questo cambiamento, inclusi fatti tragici che hanno avuto grande risonanza e svegliato le coscienze, l'approvazione di leggi di portata storica sui crimini d'odio e l'attuazione di strategie e politiche che definiscono competenze e si impegnano a misurare e sostenere i progressi attraverso i dati. Si è proceduto a sviluppare, rendere visibile e testare una concettualizzazione dei “sistemi” di segnalazione e registrazione dei crimini d'odio intesi come ambiti in costante evoluzione costituiti da relazioni di intensità ed efficacia di livello diverso. Sono state raccolte norme, standard e linee guida col fine di ipotizzare un quadro internazionale che possa contribuire a definire e mettere a fuoco gli sforzi per migliorare i sistemi esistenti di segnalazione e registrazione. A dare vita a questo lavoro ci sono persone cui si attaglia questa descrizione: “L'agente del cambiamento è quella persona che ha le capacità e il potere di guidare e agevolare lo sforzo in direzione di un cambiamento”.²⁶⁸

La prospettiva di questi agenti del cambiamento permea le nostre conclusioni. Trentacinque individui, distribuiti in modo pressoché uniforme tra OSC e autorità pubbliche (16 e 13 rispettivamente), e sei ricercatori sono lo specchio di una “comunità”, che si occupa di crimini motivati dall'odio, che supera gli steccati mettendo in contatto tra di loro professionisti motivati a comprenderli e affrontarli. Lunenburg osserva che “gli agenti del cambiamento possono essere esterni o interni”.²⁶⁹ La nostra ricerca ha rilevato che agli agenti del cambiamento definibili come “esterni” le autorità pubbliche hanno attribuito il merito di aver svolto un forte ruolo di orientamento nell'indurre un atteggiamento più favorevole e nel realizzare

²⁶⁸ Lunenburg (2010) p. 1.

²⁶⁹ Lunenburg (2010) p. 1.

un cambiamento di segno positivo.²⁷⁰ Inoltre, un processo di cambiamento, che interviene sull'aumento delle segnalazioni e sul miglioramento della registrazione, non si svolge all'interno o all'esterno di un'organizzazione; la ricerca ha indagato il concetto secondo cui il cambiamento attraversa i sistemi, trascendendo diversi confini e molteplici livelli. Ne consegue che gli agenti del cambiamento, che innescano, sviluppano, trasfondono e mettono in sicurezza i progressi, possono e devono trovarsi in tutto il sistema.

Questa sezione si prefigge di rispondere ad alcuni interrogativi: cosa motiva gli agenti del cambiamento? Cosa li sostiene e li pregiudica nello svolgimento del loro ruolo? Come ha rimarcato un intervistato, “spesso sono le personalità, è la gente”.²⁷¹

Le motivazioni degli agenti del cambiamento

Analizzando le trascrizioni delle interviste, abbiamo rilevato che gli agenti del cambiamento sono motivati principalmente da tre fattori: “la professionalità e l'interesse professionale”, “il poter osservare direttamente i risultati” e “il sostegno dei superiori”.

I fattori relativi alla “professionalità” o all’“interesse professionale” sono stati indicati più frequentemente come motivazioni personali dalle autorità pubbliche. Un intervistato, che per diversi anni ha lavorato con professionisti con punti di vista diversi, ha commentato:

«Qual è la motivazione [per gli agenti del cambiamento]? Credo sia piuttosto personale. Credo sia la consapevolezza del proprio dovere... Ho incontrato poliziotti che volevano cambiare la polizia e il modo in cui veniva percepita. Ho visto pubblici funzionari fare il proprio lavoro perché credevano nella democrazia e nell'uguaglianza. Vedo che ci sono persone che fanno del proprio meglio e si documentano sui libri per andare a fondo del fenomeno e continuo a vederne anche di capaci nel loro lavoro ed è quindi questa l'immagine che hanno di loro stesse».²⁷²

Questa motivazione ha trovato eco in diversi altri intervistati. Uno di loro ha commentato quanto fosse importante “impegnarsi professionalmente in un lavoro di qualità, prescindendo dal contesto di provenienza della vittima”.²⁷³ Il commento di un altro è stato “per me si tratta di una vocazione”.²⁷⁴ Uno degli intervistati ha osservato che alcuni agenti del cambiamento nella polizia e nella pubblica accusa “rinunciano ad aumenti di stipendio per periodi di tempo molto lunghi perché

270 Cfr. la sezione “Principi e prassi delle relazioni”.

271 Intervistato 1.

272 Intervistato 4.

273 Intervistato 16.

274 Intervistato 28.

hanno a cuore il problema dei crimini d'odio".²⁷⁵ Un intervistato ha spiegato che far parte di un sistema efficace di risposta ai crimini d'odio significa "portare le persone a riconoscere e apprezzare vicendevolmente la loro umanità".²⁷⁶ Diversi intervistati hanno riflettuto di essersi sentiti motivati per aver trovato nei crimini d'odio un tema professionalmente interessante e intellettualmente stimolante.²⁷⁷

Un intervistato ha riferito dell'importanza di portare nella propria vita e nel modo di comportarsi l'impegno professionale in favore dell'eguaglianza:

«Non ho dubbi che si debba contrastare qualsiasi tentativo di colpire non importa quale minoranza... Quando vedo segnali di odio, cerco sempre di fermarli. Anche esponendomi... Non possiamo girare la testa dall'altra parte, ma possiamo bloccare il mezzo del trasporto pubblico, possiamo urlare alla persona di smetterla altrimenti chiameremo la polizia e così via. Possiamo fare tutti qualcosa di importante». ²⁷⁸

La motivazione a realizzare il cambiamento e a vederne i risultati è stata manifestata da molti intervistati, in particolare da quelli con esperienze pregresse nella società civile e, come hanno spiegato alcuni di loro:

«È importante poter vedere dei progressi, dei risultati; che, in definitiva, le vittime si sentono più sicure, sostenute, assistite». ²⁷⁹

«Ci motivano i risultati... se riesci a realizzarne almeno in parte, allora il lavoro che fai acquista un significato... in questo senso credo che siamo piuttosto fortunati. Non passano mesi senza ottenere qualche risultato, magari in un caso particolare, magari riuscendo a persuadere la polizia ad intervenire diversamente. Questo ti dà la spinta per continuare a perseguire gli obiettivi che ti sei dato». ²⁸⁰

Un altro intervistato ha sottolineato che, dopo aver conseguito un risultato importante, possono aprirsi altre fasi con l'eventualità per le vittime di dover superare nuovi ostacoli:

«Credo che in definitiva una delle cose che ci fa sentire meglio è avere davanti agli occhi le persone che sosteniamo. Perché qui non parliamo di numeri, ma di vite umane. Quando sostieni una vita, tocchi con mano la realtà ed è questo che ci dà forza. Lo sguardo negli occhi di una persona che hai aiutato... può essere un buon incentivo a farti andare avanti... anche se allo stesso tempo è qualcosa che ostacola il nostro lavoro perché

²⁷⁵ Intervistato 29.

²⁷⁶ Intervistato 32.

²⁷⁷ Ad es., intervistati 10 e 30.

²⁷⁸ Intervistato 8.

²⁷⁹ Intervistato 2.

²⁸⁰ Intervistato 7.

sosteniamo quella persona, la inseriamo nel sistema e lì si perde, nelle falle e nelle lacune del sistema».²⁸¹

Nelle autorità pubbliche il fattore emerso come di particolare importanza è stato poter avere il supporto dei vertici. Come ha spiegato un intervistato:

«Per me è molto importante che [la mia organizzazione] abbia investito tempo, personale e risorse per affrontare la violenza razzista [nel mio paese]. Altrimenti adesso non potrei occuparmene. La stessa cosa vale per altre organizzazioni. La stessa cosa vale per le istituzioni pubbliche. Quindi, anche se non c'è la volontà politica... almeno c'è il supporto del tuo dipartimento, del tuo ufficio».²⁸²

Un altro intervistato ha evidenziato sia l'importanza che la potenziale fragilità del supporto offerto dai capi:

«Resta da vedere se [gli agenti del cambiamento] ottengono un riconoscimento per quello che fanno; se i vertici politici e le figure politiche, cui gli agenti del cambiamento devono fare riferimento, premiano il loro investimento nei crimini d'odio. Non c'è molta stabilità, perché se cambia il governo, e cambiano le sue priorità, allora quella persona potrebbe dover cambiare lavoro e, non solo non sarà premiata, ma potrebbe addirittura essere stigmatizzata per quello che ha fatto. Non si può mai sapere».²⁸³

Altri intervistati hanno fatto riferimento alle difficoltà nelle istituzioni pubbliche di spingere per il cambiamento, o di indurlo, quando manca il sostegno dei vertici. Un altro intervistato ha spiegato che il suo ruolo consiste nell'«allargare i confini... con cautela».²⁸⁴ Un intervistato ha messo l'accento sulla combinazione di cautela e ambizione che può caratterizzare gli agenti del cambiamento nel contesto delle autorità pubbliche: «Cerca di essere coraggioso senza essere sciocco. Non farti male. Se riesci a realizzare piccoli cambiamenti strumentali, procedi pure... adesso puoi riuscire soltanto a scalfire la situazione, ma le cose cambiano...».²⁸⁵ Nel fare riferimento alle difficoltà di lavorare in un ambiente in cui, sotto il profilo politico, può esserci ostilità nei confronti delle tematiche legate ai crimini d'odio, un intervistato ha riferito: «Vai avanti, non ti arrendi. Cerchi di trovare un'altra strada».²⁸⁶ Secondo quanto riferito da un altro intervistato, alcuni agenti del cambiamento che lavorano in istituzioni pubbliche si trovano davanti a barriere difficili da superare: «I colleghi non vogliono lavorare con un attivista e i dirigenti non vogliono attivisti nel personale... Talvolta, perché si realizzi un cambiamento,

²⁸¹ Intervistato 3.

²⁸² Intervistato 2; questo punto è stato ripreso dagli intervistati 17 e 18.

²⁸³ Intervistato 4.

²⁸⁴ Intervistato 17.

²⁸⁵ Intervistato 32.

²⁸⁶ Intervistato 6.

si deve aspettare che vada via un intero livello della gerarchia». ²⁸⁷

A secondo del contesto in cui operano, gli agenti del cambiamento possono riuscire a realizzare cambiamenti “grandi” e di profilo elevato, cambiamenti progressivi e di basso profilo o, semplicemente, possono riuscire a rallentare l’arretramento rispetto a traguardi conquistati con grande fatica. Individuare e supportare gli agenti del cambiamento in questi diversi contesti può non essere semplice per le organizzazioni intergovernative che devono lavorare interfacciandosi con le gerarchie nazionali e sono esse stesse in continua evoluzione.

Mettere gli agenti del cambiamento in relazione tra di loro

Un intervistato ha paragonato le persone che lavorano sui crimini d’odio nel pubblico e nelle OSC a “bolle di conoscenza e di competenza pratica”. È un’immagine che racchiude un concetto potenzialmente utile e che richiama queste caratteristiche: possibilità di relazionarsi tra di loro per quelle “bolle” che provengono da contesti professionali diversi e condividono valori e un impegno simili; la profonda competenza di molti agenti del cambiamento; la sensazione di isolamento professionale – o di galleggiamento – quando si lavora in un contesto scarsamente sensibilizzato, carente di informazioni e caratterizzato da scetticismo. Il concetto delle “bolle” è stato introdotto durante le interviste con altri agenti del cambiamento per discuterne ed esplorarne la forza concettuale. Un intervistato ha individuato nei consessi internazionali, come il Gruppo di alto livello per il contrasto del razzismo e della xenofobia, nelle riunioni dei Punti di Contatto nazionali sui crimini d’odio dell’OSCE-ODIHR e in altri eventi collegati, spazi di straordinaria importanza dove chi ha appena intrapreso il percorso può imparare da chi è più avanti o, nelle parole di una persona, “dove le bolle più grandi aiutano le più piccole”. ²⁸⁸ Ha ripreso questa considerazione un altro intervistato che ha aggiunto: «Progetti come [*Facing all the Facts*], i progetti istituzionali della Commissione europea, dell’OSCE, ecc., rappresentano ottime opportunità per tenersi in contatto con le persone giuste». ²⁸⁹

Un intervistato ha messo in evidenza il peso che può gravare su alcuni agenti del cambiamento. «Credo che queste “bolle” debbano farsi carico di un onere davvero eccessivo perché devono essere ovunque, sempre, devono rendersi disponibili. È questo il problema perché, sentendosi esauste e sopraffatte, potrebbero non avere l’opportunità di trasferire la loro esperienza e le loro competenze ad altri nelle loro istituzioni». ²⁹⁰

Un intervistato ha ricordato quanto sia importante il fattore “fortuna” per realizzare un cambiamento positivo: «A fare la differenza sono le persone giuste, nel momento

²⁸⁷ Intervistato 14.

²⁸⁸ Intervistato 18.

²⁸⁹ Intervistato 17.

²⁹⁰ Intervistato 4.

giusto, al posto giusto». ²⁹¹ Succede, ovviamente, di rado che le tessere del puzzle si incastrino tutte insieme e al momento giusto. Gli agenti del cambiamento passano a fare altro, le condizioni politiche cambiano, talvolta drasticamente. Il flusso degli eventi e la combinazione degli agenti del cambiamento a livello nazionale possono promuovere o deprimere la motivazione e, anche, forgiare e indebolire le relazioni. È necessario svolgere ulteriori ricerche, possibilmente attingendo alla teoria e alla pratica della gestione del cambiamento, per meglio comprendere come sostenere gli agenti del cambiamento e aumentarne le possibilità di stabilire relazioni efficaci, significative e produttive. Sarebbe inoltre interessante poter studiare le esperienze e le opinioni degli agenti del cambiamento a livello europeo.

In tutti i sei paesi gli intervistati hanno sottolineato la necessità di un riconoscimento professionale istituzionalizzato dei profili specialistici nell'ambito dei percorsi di aggiornamento professionale esistenti. Un intervistato ha suggerito l'istituzione di una rete internazionale di operatori del settore finalizzata a sostenere gli specialisti dei crimini d'odio qualunque sia il loro pregresso percorso professionale. ²⁹² Questa riflessione rispecchia quella di un altro intervistato che ha auspicato: «L'ideale sarebbe un collegamento permanente tra le “bolle”». ²⁹³

Questo rapporto, e la ricerca cui fa riferimento, offrono un quadro delle crescenti sfide che si trovano ad affrontare tutti coloro che si impegnano per rendere visibili e contrastare efficacemente i crimini d'odio. La sezione delle raccomandazioni prende in considerazione come meglio promuovere e incoraggiare queste figure fondamentali e le loro relazioni.

Conoscere e rendere visibile la “storia” nazionale dei crimini d'odio

Pur essendo radicata in un quadro normativo internazionale, la mappatura del processo e dei sistemi del progetto *Facing all the Facts* si è svolta in contesti nazionali che sono stati forgiati da storie, culture e politiche da cui discendono modi diversi di (dis)conoscere e rendere (in)visibili i crimini d'odio. Quello che si prefiggono i rapporti nazionali è di illustrare, almeno in parte, questo contesto complesso, anche attraverso cronologie scandite da eventi chiave che hanno accresciuto la consapevolezza sui crimini d'odio nelle coscienze nazionali o rappresentato momenti di svolta nello sviluppo dei sistemi di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati.

²⁹¹ Intervistato 17.

²⁹² Intervistato 11.

²⁹³ Intervistato 17.

Dalla complessità di sei Paesi, cui è impossibile rendere giustizia, alcuni temi emergono come salienti. A collegare tristemente questi contesti è che spesso sia stata necessaria una tragedia finita sulle prime pagine dei giornali per accendere un dibattito e intervenire sulla normativa e sulla strategia sui crimini d'odio. L'omicidio di un pachistano, Shehzad Luqman, mentre si recava al lavoro, e quello, successivo, di Pavlos Fissas – che hanno fatto emergere il coinvolgimento di Alba Dorata in atti di violenza organizzata e portato al suo processo nel 2018-2019 – hanno contribuito in modo significativo a far mettere in agenda in Grecia il problema dei crimini d'odio. In Ungheria hanno destato scalpore a livello nazionale i gravi atti di violenza commessi in occasione di eventi Pride susseguitisi nel tempo e gli omicidi seriali di famiglie rom, mentre in Inghilterra e nel Galles l'Inchiesta Macpherson sull'omicidio di Stephen Lawrence rispetto ai crimini d'odio ha operato una trasformazione sotto il profilo giuridico e delle politiche adottate. In Italia la recente ondata di omicidi a sfondo razziale ha impresso un segno profondo, allo stesso modo che in Spagna l'omicidio di Lucrecia Perez per mano di un appartenente alla Guardia Civil fuori servizio. Diversi intervistati si sono chiesti se l'Irlanda aspettasse il compiersi di una tragedia per raccogliere lo slancio necessario a emanare una legislazione sui crimini d'odio.

La figlia di Lucrecia Perez, *Kenia Carvajal Pérez*, intervistata per questa ricerca, ha spiegato con parole incisive che dall'insegnamento tratto da queste tragedie deve scaturire un'attività mirata a rendere visibili i crimini d'odio:

«... una delle cose che vogliamo mostrare alla gente è che il razzismo esiste ancora ed è presente. E se puoi vederlo, puoi combatterlo.... Credo che [monitorare i crimini d'odio] possa davvero servire perché, in questo modo, chiunque, persone di ogni tipo, potranno vedere concretamente che la xenofobia e il razzismo sono un problema grave. È con questa consapevolezza che li si può combattere. Il paese può aspirare a diventare migliore liberandosi di questi problemi e cambiando questo stato di cose.... le vittime sanno bene che [i crimini d'odio] vengono commessi, ma sono tanti a non avvedersene e a continuare a sostenere che “il razzismo non c'è, non succede più”. Ma ora, con questi numeri, possiamo dimostrare che esiste, che succede ancora, ma anche che c'è una luce in fondo al tunnel e che, lavorando insieme, possiamo fermarlo e impedire che qualcuno ne sia ancora vittima... ». ²⁹⁴

Pur essendo probabilmente rimasto circoscritto agli attivisti informati e ai decisori politici e non anche esteso a un pubblico più vasto, un impulso significativo a collocare i crimini d'odio tra le priorità è stato impresso anche dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dalle relazioni critiche di organismi internazionali come il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale

294 Intervistato 24.

(CERD). Importanti sono stati, altresì, gli sviluppi giuridici e tecnici senza i quali non sarebbe stato possibile procedere all'attività di registrazione. Come è stato evidenziato per un paese, ad esempio, fino al riconoscimento giuridico della "esistenza di fatto" di coppie dello stesso sesso, "è stato difficile poter affermare che una categoria è vittima di reati se quella stessa categoria non è neanche riconosciuta sotto il profilo giuridico".²⁹⁵ In un altro paese, un intervistato ha fatto presente come solo dopo il riconoscimento, da parte della giurisprudenza, degli ebrei come gruppo etnico, sia stato possibile, o almeno molto più semplice, registrare e far emergere i reati commessi nei loro confronti.²⁹⁶

In altri contesti gli stakeholder hanno intrapreso un processo affinché la terminologia dei crimini d'odio assumesse un significato e trovasse applicazione nel contesto nazionale. In Grecia, ad esempio, i soggetti interessati hanno dibattuto sull'opportunità di adottare il termine "crimini d'odio", arrivando alla conclusione che nella lingua greca questo non veicolasse il significato corretto, mentre "violenza razzista" è stato ritenuto accettabile dalle comunità LGBT in quanto includente anche la violenza mirata nei loro confronti. Il risultato di questo dibattito, proseguito per diversi anni, è stato sancito in un recente accordo interagenzia facilitato dall'ODIHR con la cui definizione di crimine d'odio è stato fatto coincidere: un reato il cui movente è un pregiudizio.

Questa ricerca ha solo accennato all'influenza esercitata dalle narrative nazionali sul razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza di cui fanno parte anche eventi traumatici condivisi, come l'Olocausto, e altre esperienze significative vissute a livello nazionale e con conseguenze di lungo termine, come il colonialismo.²⁹⁷ È altresì importante tenere conto del ruolo di un discorso politico polarizzante e dell'impatto della crisi migratoria e dei profughi che ha colpito in particolar modo la Grecia, l'Italia e la Spagna. Si tratta di ambiti che è necessario indagare e integrare maggiormente nelle politiche e nei programmi attuali dell'UE.

Le esperienze vissute dalle vittime presentano molti aspetti di carattere universale che prescindono dalle "storie" nazionali, dalla disponibilità di dati o dalla priorità accordata loro dai policy maker o dagli addetti ai lavori. Tuttavia, la (in)visibilità delle loro esperienze varia in dipendenza del tipo di crimine d'odio preso in considerazione. Ad esempio, la relativa invisibilità dei crimini d'odio motivati dalla disabilità può essere in parte ricondotta al fatto che la violenza contro le persone in questa condizione è stata occultata nelle istituzioni e nelle famiglie fino a rendere invisibili le persone stesse.

Diversi intervistati hanno fatto riferimento a una realtà in cui la gran parte delle persone davvero non sa cosa siano i "crimini d'odio". Rimane ancora molto

²⁹⁵ Intervistato 19.

²⁹⁶ Intervistato 30.

²⁹⁷ Perry (2015) e Godzisz (2019).

lavoro da fare per sviluppare un dibattito nazionale sulla natura e sull'impatto dei crimini d'odio, per formulare interpretazioni condivise degli elementi chiave del concetto di crimine d'odio che possano descrivere e venire a capo della violenza e dell'esperienza di sentirsi bersaglio vissute da gruppi diversi, e per sperimentare e coniare nella lingua nazionale una terminologia utile. La metodologia delle connessioni e dell'interazione tra tutti gli stakeholder proposta dal progetto *Facing all the Facts* ha lo scopo di sostenere un approccio più inclusivo dei molteplici punti di vista espressi a livello nazionale. Sotto l'aspetto pratico si concentra sull'obiettivo di condividere storie, esperienze e percezioni e di valutare la situazione contingente, i problemi e le esigenze, nonché le azioni necessarie a provvedervi. È un dialogo talvolta scomodo o incerto, che può richiedere tempo e pazienza, ma assolutamente necessario perché le sofferenze e l'impatto dei crimini d'odio e di quanto sia necessario fare per porvi rimedio siano compresi e affrontati a livello nazionale.

Metodologia

Introduzione

La presente sezione consta di tre parti:

La prima parte descrive i quesiti della ricerca, la cronologia delle attività e i metodi utilizzati per individuare le lacune e le opportunità nei sistemi nazionali di registrazione e di raccolta dei dati sui crimini d'odio, includendo

- Una rassegna dei dati esistenti in letteratura, i quadri di riferimento delle politiche e delle prassi in materia di registrazione dei crimini d'odio;
- Una metodologia per i workshop a sostegno sia della consultazione bilaterale e multilaterale che della co-progettazione della grafica per presentare i risultati della ricerca.

La seconda parte si avvale del feedback e delle riflessioni formulate dai soggetti interessati per valutare gli esiti della metodologia di ricerca.

La terza parte presenta una guida passo dopo passo alle attività impiegate durante la ricerca, tra cui i workshop e le interviste agli agenti del cambiamento.

I parte: quesiti, metodi e cronologia della ricerca

I *Quesiti della ricerca:*

La ricerca nell'ambito del progetto *Facing all the Facts* si è incentrata sui tre quesiti di seguito elencati:²⁹⁸

1. Quali metodologie risultano efficaci per favorire l'incontro tra le pubbliche autorità (polizia, procuratori, ministeri, giudici, ecc.) e le OSC che si occupano delle diverse categorie di vittime al fine di procedere congiuntamente alla:
 - Descrizione della situazione attuale (di quali dati si dispone al momento, in quali luoghi si verificano crimini d'odio e nei confronti di chi);
 - Individuazione delle lacune e delle criticità (dove sono le carenze? chi è meno

298 L'ambito concettuale della ricerca si è incentrato sulla registrazione e sulla raccolta di dati sui crimini d'odio, escludendo una riflessione sul discorso d'odio e sulla discriminazione. Questo perché occorreva concentrare il tempo e le risorse disponibili sullo sviluppo degli aspetti sperimentali della metodologia, quali i workshop e la grafica. Le norme, gli standard e le prassi internazionali e nazionali in materia di registrazione e raccolta di dati sul discorso d'odio e sulla discriminazione sono altrettanto dettagliati e complessi di quelli relativi ai crimini d'odio. La loro inclusione nella metodologia avrebbe rischiato di estendere eccessivamente l'obiettivo della ricerca, tanto da renderlo irraggiungibile nel tempo a disposizione.

- protetto? cosa occorre fare?);
- Prioritizzazione degli interventi migliorativi (quali sono le cose più importanti da fare adesso e in futuro?).
 - 2. Quali azioni, meccanismi e principi favoriscono particolarmente e quali invece minano la collaborazione fra autorità pubbliche e OSC nella registrazione e nella raccolta di dati sui crimini d'odio?
 - 3. Cosa motiva e sostiene coloro i quali sono al centro delle iniziative tese a migliorare i sistemi nazionali?

| Cronologia della ricerca

Novembre 2016 – febbraio 2017

- Novembre 2016: riunione del gruppo di riferimento per definire la metodologia di ricerca.
- Creazione della “matrice di valutazione” sulla base dei “Dieci passi concreti” dell’ODIHR, nonché delle principali norme e standard internazionali per strutturare i dati riguardanti le modalità con cui le diverse autorità pubbliche registrano e raccolgono i crimini d’odio, focalizzando l’attenzione sulle forze di polizia, sulle procure, sui tribunali e sui ministeri pertinenti. La matrice includeva una descrizione del coinvolgimento delle organizzazioni della società civile (OSC) sotto tutti gli aspetti della registrazione e del monitoraggio dei crimini d’odio (cfr. [Allegato 1](#)). I partner nazionali si sono assunti il compito di completare la matrice nel miglior modo ad essi possibile, anche raccordandosi con i soggetti interessati competenti a livello nazionale.
- Elaborazione delle guide per le interviste agli “agenti del cambiamento”. I partner hanno iniziato ad individuare i partecipanti alle interviste.
- Avvio della definizione dell’agenda e della metodologia del workshop.

Marzo – maggio 2017

- Finalizzazione della metodologia per i workshop.
- Programmazione di 6 workshop nazionali per mappare lacune e opportunità nella raccolta dei dati nei paesi partner.

Maggio – giugno 2017

- Svolgimento dei workshop ad Atene, Budapest, Roma e Dublino.
- Interviste a 20 agenti del cambiamento nei predetti paesi (5 per paese).

Luglio – ottobre 2017

- Revisione dei risultati dei workshop, trascrizione delle interviste e conduzione dell'analisi tematica.
- Svolgimento del workshop a Madrid e interviste a 5 agenti del cambiamento.

Novembre 2017

- Svolgimento del workshop per l'Inghilterra e il Galles a Leeds.
- Interviste a 5 agenti del cambiamento.

Dicembre 2017 – aprile 2018

- Revisione dei risultati dei workshop di Madrid e Leeds; trascrizione delle interviste agli agenti del cambiamento; conduzione dell'analisi tematica.
- Finalizzazione della “grafica del percorso di un caso di crimine d’odio”.
- Finalizzazione del prototipo di “mappa del sistema”.
- Produzione delle prime bozze dei rapporti nazionali.
- Programmazione dei workshop di consultazione.
- Conduzione dei corsi di aggiornamento online per il *workstream* due.

Maggio 2018

- Svolgimento del workshop di consultazione a Roma.
- Revisione della mappa del sistema e del rapporto in base ai risultati del workshop.

Giugno – agosto 2018

- Programmazione dei restanti workshop di consultazione.
- Finalizzazione dei rapporti per la consultazione.

Settembre – dicembre 2018

- Svolgimento dei workshop di consultazione a Madrid, Atene, Budapest, Dublino e Londra.
- Revisione delle mappe dei sistemi e dei rapporti in base ai risultati dei workshop
- Stesura del rapporto europeo.
- Conferenza *Facing all the Facts*.

Dicembre 2018 – dicembre 2019

- Finalizzazione e pubblicazione di tutti i rapporti.

| Sintesi dei risultati:

Otto grafici:

- Il “[Percorso di un caso di crimine d’odio](#)” descrive il processo della registrazione e della raccolta dei dati sui crimini d’odio dal punto di vista della vittima. Il grafico illustra i dati e le informazioni che dovrebbero essere registrati e raccolti, i principali soggetti interessati e le conseguenze della mancata registrazione (inclusendo le versioni in lingua inglese, ungherese, greca, italiana e spagnola).
- Sei “mappe dei sistemi” nazionali ([Grecia](#), [Inghilterra e Galles](#), [Irlanda](#), [Italia](#), [Spagna](#), [Ungheria](#)) e un prototipo che presentano i principali soggetti interessati coinvolti nel “sistema” di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio e descrivono le relazioni esistenti all’interno del sistema con i colori “rosso”, “giallo” o “verde”.

Sei rapporti nazionali

- I rapporti relativi a [Grecia](#), [Inghilterra e Galles](#), [Irlanda](#), [Italia](#), [Spagna](#) e [Ungheria](#) illustrano il contesto dei progressi compiuti sul piano nazionale in materia di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio, le tematiche emergenti dalle interviste con gli “agenti del cambiamento”, l’analisi delle mappe dei sistemi dei paesi e le raccomandazioni ai fini dell’azione.

Un rapporto europeo

- Espone le tematiche emergenti in tutti e sei i paesi coinvolti nella ricerca e formula raccomandazioni per i responsabili delle politiche e gli esperti del settore in ambito europeo.

Due guide pratiche per orientare il lavoro di gruppo a livello nazionale, regionale/ locale:

- Appattura del percorso di un caso di crimine d’odio dal punto di vista della vittima e individuazione dei punti di forza e di debolezza nei processi nazionali.
- Mappatura dei principali soggetti interessati e delle relazioni più importanti nei sistemi nazionali di registrazione e di raccolta dei dati sui crimini d’odio; individuazione dei punti di forza e di debolezza e prioritizzazione congiunta degli interventi di miglioramento.

Un quadro di riferimento per l'autovalutazione esaustivo, basato su tutte le norme e gli standard pertinenti sulla segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio.

Formazione online sulla registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio per i decisori

- Corso online della durata di 1-2 ore che trae spunto dai risultati della ricerca, comprendente i grafici del *Percorso* e dei *sistemi* e i casi di studio sulle buone prassi per coadiuvare i discenti nell'esame dei principi della registrazione e della raccolta dei dati sui crimini d'odio, delle pertinenti norme e standard internazionali, nonché delle modalità per consolidare una cooperazione significativa ed efficace in tutti gli ambiti istituzionali.

Metodologia di ricerca innovativa

Il progetto ha coniugato metodi di ricerca tradizionali, come interviste e ricerca documentaria, con una combinazione innovativa di metodi tratti dalla ricerca partecipativa e dalla ricerca progettuale.²⁹⁹

La *ricerca documentaria* ha ispirato la produzione di [una serie di standard](#), desunti dagli obblighi e dagli adempimenti normativi esistenti in materia di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio, che sono stati utilizzati in attività partecipative per evidenziare lacune ed opportunità di miglioramento nei "sistemi"³⁰⁰ nazionali.

Le *interviste* con gli "agenti del cambiamento" sono servite per comprendere quali sono i fattori che sostengono o minano la cooperazione tra le OSC e le autorità pubbliche sul fronte della segnalazione e della registrazione dei crimini d'odio (almeno 5 per ciascun paese partecipante al progetto, 32 in totale).

Giacché tale progetto multi-agenzia e multi-paese si proponeva di comprendere e influenzare i "sistemi" nazionali rispetto alla tematica dei crimini d'odio nel corso del progetto e oltre, si è rivelato essenziale adottare metodi di ricerca partecipativa, coinvolgendo i soggetti interessati sul piano nazionale in ogni aspetto del progetto.³⁰¹ Notevole impegno è stato profuso per individuare e coinvolgere soggetti interessati che avessero un ruolo nella segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio, sia dal punto di vista dell'autorità pubblica che della società civile, in tutti gli aspetti della ricerca, con il duplice auspicio che il loro input producesse risultati proficui e validi e che la loro esperienza arricchisse le loro prassi e il processo decisionale. Quei soggetti interessati hanno preso parte

299 Per una dettagliata analisi accademica della metodologia, comprensiva delle lezioni da trarre per la ricerca accademica (soprattutto socio-legale) e politica, cfr. Perry-Kessaris e Perry (2019).

300 Cfr. infra la sezione sugli [Standard internazionali](#).

301 Bergold e Thomas 2012; Chevalier e Buckles 2013.

attiva ai *workshop partecipativi* che, tra l'altro, hanno direttamente ispirato la grafica del progetto. Grande cura è stata posta nella progettazione dei workshop nell'intento di creare uno spazio interattivo, non gerarchizzato, sicuro e riservato, in modo che i partecipanti potessero adottare, rispetto alle attività da svolgere, un approccio critico ancorché incentrato sulla soluzione.

Tuttavia, coinvolgere molti soggetti interessati che partono da punti di vista differenti – persino contraddittori – e che operano in contesti divergenti, rischia di produrre esiti di ricerca privi di focus e coerenza.³⁰² Per mitigare tali rischi, il progetto ha preso anche spunto dai metodi della ricerca progettuale (*design research*). In particolare, ha reso le idee evidenti e tangibili per agevolare la comunicazione e la sperimentazione.³⁰³ Ad esempio, durante i workshop partecipativi nazionali, i soggetti interessati hanno negoziato tra loro per costruire *prototipi*, rappresentando fisicamente quali informazioni sui crimini d'odio vengono segnalate e registrate, da chi e l'efficacia con cui ciò viene fatto. In questo modo, i partecipanti in rappresentanza dei soggetti interessati venivano stimolati e agevolati per entrare in “modalità progettuale”; guardare nuovamente con occhio “critico”, “immaginario” e “pratico” ad un argomento a loro molto familiare; ed esplorare insieme “l'effettivo [e] potenziale sistema all'interno del quale il crimine d'odio viene segnalato e registrato” in uno spazio “strutturato ancorché libero”.³⁰⁴

In una fase successiva, basata sulla progettazione, i risultati di queste attività partecipative sono stati compendati con i risultati della ricerca tradizionale generando due serie di *grafici progettuali* formali, che hanno poi dato vita ad altre attività partecipative. Uno dei grafici, ‘percorso di un caso di crimine d'odio’, è stato concepito con l'intento di rendere visibili, dal punto di vista della vittima, le fasi in cui è possibile o impossibile segnalare e/o registrare i casi di crimini d'odio e i principali attori coinvolti. La seconda serie di grafici, le mappe del ‘sistema nazionale’, si proponeva di rendere visibili sia i principali attori nazionali (autorità pubbliche e OSC) coinvolti nella segnalazione, registrazione e analisi dei crimini d'odio, che l'efficacia delle relazioni esistenti tra quegli attori.

Dall'insieme di questi metodi tradizionali, partecipativi e progettuali, sono scaturiti impegni specifici a livello nazionale, come pure riscontri tematici atti ad influenzare i quadri di riferimento e l'azione sul piano internazionale.

La parte restante di questa sezione descrive la ricerca in maniera più circostanziata e rivisita criticamente i punti di forza e di debolezza dei metodi di ricerca.

302 Bergold e Thomas 2012, paragrafi 2, 42 e 50.

303 Perry-Kessarís 2019 e, di prossima pubblicazione, 2020.

304 Perry e Perry-Kessarís, 2020.

Fase 1

Come si evince dal predetto grafico, sono state dapprima definite le tematiche che la ricerca intendeva esplorare (cfr. gli obiettivi di cui sopra); in secondo luogo, è stata presa l'iniziativa di pianificare e condurre i workshop, le interviste e la ricerca documentaria (cfr. cronologia di cui sopra); in terzo luogo, sono stati esaminati i temi e le questioni emergenti con i partner nazionali, giungendo poi alla fase due.

Fase 2

La riflessione sulle tematiche emergenti e sui riscontri ha condotto all'enucleazione di due concetti chiave: la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio è un *processo* (che dovrebbe essere) sostenuto da un *sistema* di relazioni intercorrenti tra tutti gli interlocutori istituzionali, di forza variabile.

La fase due ha comportato l'elaborazione e la verifica di due grafici raffiguranti i concetti di *processo* e di *sistema*. Il primo grafico, "Il percorso di un caso di crimine d'odio", raffigura un processo incentrato sulla vittima riguardante cosa va registrato, da chi e perché, unitamente alle conseguenze della mancata registrazione.³⁰⁵ Il secondo grafico, la "mappa dei sistemi" raffigura i principali attori con le relative responsabilità in materia di registrazione dei crimini d'odio quale sistema di relazioni di forza variabile. Parallelamente, è stata sviluppata una metodologia per i workshop in maniera da consentire agli stessi soggetti interessati di applicare l'approccio del "percorso" e della "mappa dei sistemi" al fine di descrivere congiuntamente l'attuale situazione, diagnosticare insieme i problemi e le opportunità e prioritizzare coralmemente le raccomandazioni per migliorare i rispettivi contesti nazionali.³⁰⁶ Una bozza di mappa dei sistemi è stata condivisa online per la consultazione e il feedback, dando luogo ad una seconda fase di riflessione nell'ambito del progetto.³⁰⁷

I workshop di consultazione della fase due hanno consentito di apportare correzioni alle mappe dei sistemi e feedback critico sulla metodologia stessa.³⁰⁸

Durante i workshop di consultazione della fase due, si è raggiunto un accordo su almeno una raccomandazione per paese. Questo metodo ha contribuito a costruire consenso e a condividere le conoscenze tra tutti i principali soggetti interessati a livello nazionale. Così facendo, la metodologia partecipativa e progettuale ha consentito ai principali soggetti interessati di utilizzare, influenzare e legittimare

305 Cfr. il rapporto principale per una presentazione esaustiva dei riscontri esposti nel Percorso di un caso di crimine d'odio.

306 Per una guida pratica, cfr. più avanti la III parte.

307 [La conferenza multimediale Facing All the Facts](#) dell'11 dicembre ha fornito un'altra occasione per condividere e riflettere sui risultati, sia durante la prima sessione plenaria che nel corso di un concomitante workshop.

308 Questa si è rivelata una fase importante da includere nel progetto perché vi erano delle lacune in alcune mappe dei sistemi. Ad esempio, in taluni contesti, i partner hanno fatto principalmente affidamento sulle informazioni che erano di dominio pubblico per valutare la forza delle relazioni in tutto il "sistema". Durante il workshop, i soggetti interessati hanno sottolineato l'importanza di apprezzare direttamente le istituzioni e le agenzie per confermare le attuali impostazioni e reperire elementi comprovanti la loro validità.

la progettazione degli output finali della ricerca.³⁰⁹ Un'ulteriore riflessione sulle raccomandazioni più comuni viene fornita nel corpo principale del rapporto europeo.

Il feedback durante i workshop di consultazione della fase due ha condotto ad una revisione completa della metodologia della mappa dei sistemi. I partecipanti ai workshop hanno dichiarato in vari contesti che i criteri per la valutazione dei contesti nazionali non erano sufficientemente chiari e trasparenti. In linea con i principi della ricerca partecipativa e progettuale, il quadro di riferimento di autovalutazione è stato rivisto per collegarlo esplicitamente ai criteri, corredato da norme, standard e linee guida internazionali, consultato nel merito con i partner, altri soggetti interessati nazionali e, informalmente, con colleghi delle organizzazioni internazionali.

Nel corso della seconda e definitiva fase di riflessione, sono stati finalizzati i grafici, le risultanze nazionali sono state assemblate in 6 rapporti e i riscontri tematici di tutto il progetto sono stati esposti nel rapporto europeo. Sono stati inoltre individuati specifici principi, concetti e prassi di collegamento, che hanno contestualizzato le risultanze riguardanti il *processo* e i *sistemi*, andando ad integrare una presentazione generale di ciò che favorisce il raccordo e il progresso nel comprendere e analizzare le lacune e le opportunità esistenti negli approcci nazionali di registrazione dei crimini d'odio.

Comprendere le mappe dei sistemi nazionali

Il fine primario delle mappe dei "sistemi"³¹⁰ nazionali è di:

1. Rappresentare quegli attori che a livello nazionale giocano un ruolo chiave nella registrazione e nella raccolta dei dati sui crimini d'odio
2. Descrivere la forza delle relazioni in tutto il sistema sulla base di criteri specifici.

Un fine secondario o contestuale era quello di accertare se queste "mappe dei sistemi" potessero rappresentare e sviluppare l'idea condivisa che tutti i soggetti interessati (incluse le OSC che monitorano il fenomeno) sono partner paritetici in tale sistema, promuovendo così lo sviluppo di una cooperazione "trasversale" costante a livello nazionale.

309 D'altro canto, potrebbe essere controproducente mettere i soggetti interessati "in difficoltà" costringendoli a concordare specifiche raccomandazioni. In taluni contesti, si è rivelato più costruttivo approcciare separatamente i principali soggetti interessati per conoscere il loro punto di vista sulle raccomandazioni che li riguardavano.

310 La parola "sistema" viene di norma utilizzata in senso stretto con riferimento ai sistemi "ufficiali" di registrazione e raccolta dei dati, quali la polizia, le procure e i pertinenti ministeri. I risultati della ricerca suggeriscono che il significato e l'uso del termine dovrebbero essere ampliati in modo da includere quelle OSC che registrano e raccolgono dati sui crimini d'odio e/o assistono le vittime.

Illustrazione dei principali attori nei “sistemi” nazionali

Come per il grafico del *Percorso*, era un pre-requisito della progettazione avere su una pagina tutti i soggetti interessati pertinenti, con l'attenzione incentrata sulla vittima e collegati l'uno all'altro. Mentre in alcuni contesti sono rappresentati sulla mappa altri soggetti interessati, quelli di seguito elencati si trovano in tutte le mappe. La presente sezione spiega in linea generale il ruolo di ogni singolo attore sulle mappe dei sistemi e dovrebbe essere letta in correlazione con il quadro di [riferimento per l'autovalutazione](#).

Vittima(e) – In linea con il grafico del “percorso di un caso di crimine d'odio”, la vittima è collocata al centro del “sistema” a simbolizzare il punto focale più importante e a rappresentare il fatto che, se la vittima non denuncia, non c'è nessun crimine d'odio da registrare.

OSC che monitorano le principali fattispecie di crimine d'odio – queste icone includono il primo “livello” della registrazione e rappresentano le organizzazioni della società civile che dovrebbero registrare e di fatto registrano i crimini d'odio. Per essere incluse nel grafico, è necessario di norma che le OSC dispongano di una chiara metodologia per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio basata sulle dirette segnalazioni da parte delle vittime e/o di testimoni. La misura in cui le stesse condividono i dati e sensibilizzano le vittime sul servizio da esse offerto, si evidenzia nel colore della relazione (cfr. più avanti).

Agenzie di contrasto e giustizia penale - Forze di polizia/autorità di contrasto – oltre alle OSC, le forze di polizia sono l'istituzione che più verosimilmente riceve segnalazioni dalle vittime e dai testimoni e che ha (dovrebbe avere) i più stretti legami con le procure, altre agenzie e ministeri. Malgrado svolgano un'attività di registrazione e di raccolta dei dati sui crimini d'odio alquanto limitata, le forze di polizia sono inserite in ogni grafico, poiché sono il primo punto di contatto per la maggior parte delle vittime e, in conformità alle norme e agli standard internazionali, hanno la responsabilità più rilevante in tema di registrazione dei crimini d'odio. In alcune mappe, questa icona rappresenta un'ampia gamma di agenzie riconducibili alla categoria generica di “autorità di contrasto”, il che potrebbe richiedere un ulteriore testo esplicativo o più di un'icona per le autorità di contrasto.

Procure – Le procure hanno l'obbligo, in conformità alle norme e agli standard internazionali, di registrare informazioni e dati sui crimini d'odio, oltre ad avere una relazione di notevole importanza con le autorità di contrasto, ed è per questo che sono rappresentati su tutte le mappe dei sistemi. In alcuni paesi, le procure fanno parte della magistratura.

Tribunali/magistratura – I tribunali hanno l'obbligo – in conformità alle norme e agli standard internazionali – di registrare informazioni e dati sui crimini d'odio

ed è per questo che sono rappresentati su tutte le mappe dei sistemi. Sono i loro dati che (dovrebbero indicare) indicano se le leggi in materia di crimini d'odio sono state applicate. In alcuni contesti, magistratura e procure sono collegati.

Ministeri – In gran parte dei paesi, i ministeri dell'interno e della giustizia sono coinvolti nella collazione e nell'analisi dei dati sui crimini d'odio registrati dalle agenzie di contrasto e giustizia penale. In alcuni paesi, giocano anche un ruolo attivo altri ministeri come quello degli affari esteri, i ministeri competenti in materia di migrazione e integrazione, ovvero l'ufficio del primo ministro.

Per lo più, sono i ministeri che stabiliscono le politiche generali per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio, determinando specifici poteri che la polizia ed altre agenzie hanno in tema di registrazione dei crimini d'odio. In altre parole, gli stessi prescrivono i quadri di riferimento che consentono di passare da una modalità di scambio di dati e di collaborazione ad hoc ad una sistematica. È anche usuale che questi organi vengano consultati dai parlamenti in merito a questi dati, allorché vengono proposte, dibattute e riviste leggi sui crimini d'odio. Come osservato per le forze di polizia, mostrare la granularità e la complessità delle unità e dei dipartimenti che all'interno dei ministeri svolgono un ruolo attivo nella registrazione e raccolta dei dati comporta delle sfide.

Organizzazioni ed agenzie intergovernative (OIG) – Le OIG richiedono e ricevono una quantità significativa di dati e informazioni sui crimini d'odio dalle autorità nazionali. Nel caso di alcune OIG, i governi nazionali hanno un preciso obbligo di condividere i dati. Sebbene le OIG siano vincolate da minori obblighi e impegni rispetto alle autorità nazionali, si sono impegnate a condividere dati e informazioni e a coinvolgere i soggetti interessati nazionali in attività di rete, di sviluppo delle politiche e di costruzione delle capacità.

Popolazione – La popolazione nel suo insieme è testimone e, in taluni casi, vittima dei crimini d'odio. Al tempo stesso, essa costituisce un'audience di riferimento fondamentale su cui convogliare le iniziative di sensibilizzazione attorno alla problematica e far conoscere quanto si sta facendo per comprenderla e contrastarla opportunamente.³¹¹ La misura in cui il "crimine d'odio" penetra nella coscienza nazionale come problema di rilevanza nazionale che necessita di essere contrastato può determinare il grado di attenzione che esso riceve e la conseguente azione politica.

311 È importante notare, tuttavia, che l'inclusione della "popolazione" ha comportato un'incongruità metodologica. A parte la possibilità di essere testimone di un crimine d'odio, la popolazione non prende parte attiva nella registrazione e nella raccolta dei crimini d'odio. Inoltre, il termine "popolazione" ingloba persone enormemente diverse che vanno da quei gruppi della comunità che sono bersaglio dei crimini d'odio ed operano a stretto contatto con le vittime a quelli che potrebbero persino essere ostili all'"agenda". L'inclusione della popolazione nel suo insieme ha generato discussioni in merito all'opportunità o meno di includervi anche altri organi come i "media" o il "parlamento". Questo punto andrebbe ulteriormente esaminato nella futura attività di ricerca.

OIG

FORZE DI
POLIZIA

RETE

PM/GIUDICI

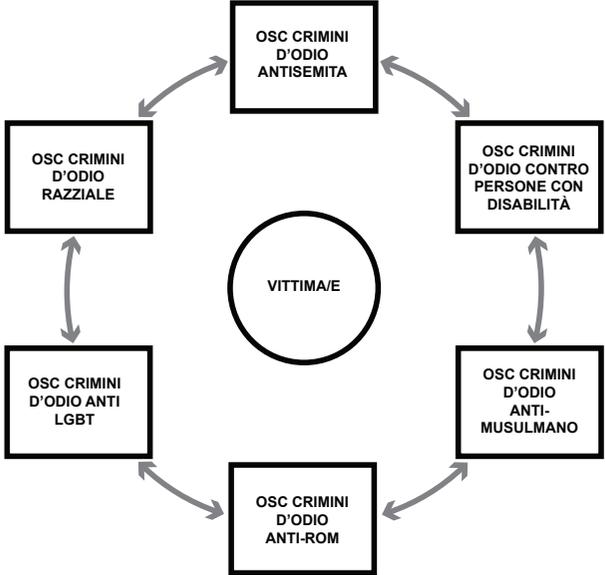
MINISTERO
DELL'INTERNO

MINISTERO
DELLA
GIUSTIZIA

UFFICIO
NAZIONALE
ANTI-DISCRIM-
INAZIONE

JUDICIARY

ALTRO
MINISTERO



POPOLAZIONE

Il quadro di riferimento per l'autovalutazione

Le tabelle che seguono illustrano le evidenze collazionate al fine di comprendere e descrivere gli attuali punti di forza e di debolezza nelle relazioni di cui si compongono i sistemi nazionali di registrazione e di raccolta dei dati sui crimini d'odio, sviluppando ed integrando gli approcci esistenti quali il quadro delle "Osservazioni chiave" elaborato dall'OSCE-ODIHR ed il suo Programma INFACHT.³¹² Nell'Allegato sugli [standard internazionali](#) sono riportati gli orientamenti relativi agli elementi che le autorità pubbliche possono acquisire, utilizzare e pubblicare. Il presente quadro di riferimento intende sostenere una valutazione della situazione nazionale inclusiva e incentrata sulla vittima, basata su un concetto di *relazioni*, integrando un'analisi delle evidenze della collaborazione fra le organizzazioni della società civile (OSC) e le autorità pubbliche nella registrazione e nella raccolta dei dati sui crimini d'odio, nonché degli elementi che rivelano la qualità dell'impegno profuso dalle suddette organizzazioni nella registrazione e nel monitoraggio diretto dei crimini d'odio commessi nei confronti delle comunità che sostengono e rappresentano.

La tabella 1 presenta l'approccio generale all'autovalutazione e le principali relazioni all'interno del "sistema". La tabella 2 è stata utilizzata per completare la descrizione della situazione nazionale. Giova osservare che in uno stesso paese molte agenzie diverse possono essere impegnate a vario titolo nella registrazione e nella raccolta dei dati, specialmente nei sistemi autonomistici. Ove possibile, si è cercato di cogliere tale complessità. Ai fini del presente progetto, l'attenzione è focalizzata sul livello nazionale. Laddove esistono informazioni circa significative differenze regionali all'interno di uno stesso paese, queste vengono segnalate. Vi possono essere, inoltre, notevoli varianti nella procedura legale che disciplina il modo in cui i casi passano dalla fase delle indagini a quella dell'azione penale nelle varie giurisdizioni. Ad esempio, i casi possono essere denunciati direttamente alle procure anziché alle forze di polizia; taluni casi sono perseguiti penalmente dalle forze di polizia, non dal pubblico ministero. Anche in questo caso, la metodologia mira a riflettere tale complessità, pur restando, tuttavia, un "work in progress", modificabile a livello nazionale successivamente alla pubblicazione.

312 Il testo delle Osservazioni chiave dell'ODIHR è reperibile al seguente link: <http://hatecrime.osce.org/sites/default/files/documents/Website/Key%20Observations/KeyObservations-20140417.pdf>. Questa metodologia potrebbe altresì essere integrata nel quadro dell'autovalutazione INFACHT, descritta alle pagine 22-23 del seguente documento: <https://www.osce.org/odihr/INFACHT?download=true>.

Tabella 1: Autovalutazioni: approccio generale

Relazione	Evidenze utilizzate per descrivere le relazioni Si applicano due principali categorie di evidenze sulla scorta delle norme e degli standard internazionali citati.		Punteggio
	Quadro di riferimento	Azione	
<p>Si identificano le principali relazioni nel sistema: Forze di polizia – pubblica accusa; magistratura; Ministero dell’Interno Pubblica accusa – magistratura, Ministero della Giustizia Ministeri - Ministeri (es. Ministero dell’Interno-Ministero della Giustizia, ecc.) Vittima – forze di polizia; pubblica accusa, ministeri; OSC Popolazione – forze di polizia; ministero(i), pubblica accusa; OSC Organizzazioni della società civile (OSC) – forze di polizia; pubblica accusa; ministeri, altre OSC. Organizzazioni intergovernative (OIG) – ministero(i); OSC Ulteriori informazioni di base sui quadri di riferimento e sulle azioni attuali delle OIG sono contenute nel correlato documento sugli standard.</p> <p>Anche altri enti e ministeri sono competenti, compresi gli organismi di contrasto alle discriminazioni (equality bodies) e le agenzie e i ministeri non appartenenti al settore della giustizia penale. Detti enti sono inclusi, se del caso, nei rapporti nazionali.</p>	<p>I quadri di riferimento tecnici consentono la registrazione e la raccolta dati.</p> <p>I quadri di riferimento strategici consentono la condivisione delle informazioni all’interno del sistema.</p> <p>I ministeri più attivi e responsabili elaborano un quadro strategico che conferisce alla polizia e alle altre agenzie la capacità tecnica di identificare, registrare e agire sui dati relativi ai crimini d’odio. Se un ministero non ha elaborato un quadro interdipartimentale che consenta alle forze di polizia di registrare tutte le motivazioni del pregiudizio o non ha dato impulso al processo di elaborazione di orientamenti comuni sulla registrazione e sulla raccolta dei dati, le forze di polizia hanno limitate possibilità di relazionarsi con le vittime in questo ambito.</p>	<p>Evidenze dell’utilizzo dei quadri di riferimento – i dati sono registrati, condivisi, raccolti, pubblicati e si dà seguito alle informazioni per sviluppare politiche e migliorare le risposte.</p> <p>Gli operatori in “prima linea”, che si tratti di investigatori, pubblici ministeri o OSC, sono quelli che “rendono operativi” i quadri di riferimento strategici esistenti ovvero ne vengono limitati.</p>	<p>assegnato un punteggio da 0 a 3 per:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “quadro di riferimento” 2. “azione” <p>Un punteggio complessivo di 5-6 = verde; 3-4 = giallo; 0-2 = rosso.</p> <p>Verde = Buona relazione. Quadro ed azione efficaci, con margini di miglioramento.</p> <p>Giallo = Relazione adeguata. Quadro ed azione relativamente limitati.</p> <p>Rosso = Relazione insufficiente. Quadro ed azione molto limitati.</p>

Tabella 2: Relazioni e criteri specifici

Analisi generale			
Relazione	Evidenze: la presente colonna illustra gli elementi presi in considerazione per attribuire ad una relazione il colore “rosso”, “giallo” o “verde” (cfr. Tabella 1)	Punteggio Quadro: Azione: Totale: Colore:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Forze di polizia – pubblica accusa	<p>Norma/standard pertinente: Le forze di polizia sono in grado di registrare compiutamente i crimini d’odio, inclusi gli indicatori di pregiudizio, e di segnalare specificatamente le motivazioni del pregiudizio e i tipi di reato (Standard 1, 2, 3, 4).</p> <p>Le forze di polizia sono in grado di registrare informazioni sulle esigenze delle vittime in termini di assistenza e sicurezza (Standard 5).</p> <p>La procure sono in grado di registrare le informazioni trasmesse dalla polizia sulle motivazioni del pregiudizio e sui tipi di reato (Standard 4) e le informazioni pertinenti sull’assistenza alle vittime e sulla loro sicurezza (Standard 5).</p> <p>I due organismi fanno parte di un quadro strategico e tecnico atto a registrare e condividere i dati sugli indicatori di pregiudizio, i tipi di reato e le esigenze di assistenza/sicurezza delle vittime (Standard 8; Standard 9).</p>	<p>Norma/standard pertinente: Il sistema genera dati realistici (cifre molto basse indicano una misura irrealistica della diffusione dei crimini d’odio (Standard 6 e 7).</p> <p>I dati sono condivisi sistematicamente fra la polizia e le procure per portare avanti i singoli casi, anche provvedendo alle esigenze di sicurezza delle vittime, e per esaminare eventuali criticità nelle prestazioni.</p> <p>Le forze di polizia e le procure si riuniscono periodicamente per esaminare i progressi e condividere le informazioni e/o partecipare a eventi formativi comuni.</p>	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

<p>Forze di polizia – magistratura</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Le forze di polizia sono in grado di registrare compiutamente i crimini d’odio, inclusi gli indicatori di pregiudizio, e di segnalare specificatamente le motivazioni del pregiudizio e i tipi di reato (Standard 1, 2, 3, 4).</p> <p>Gli organi giurisdizionali hanno la possibilità di registrare informazioni relative alle sentenze, incluso se sia stato preso in considerazione l’elemento dell’odio e quale ne sia stato l’esito (Standard 7).</p> <p>I due organismi fanno parte di un quadro strategico e tecnico che consente il tracciamento dei casi dalla fase delle indagini a quella della pronuncia della sentenza e la registrazione e la condivisione dei dati sulle esigenze di sicurezza e assistenza della vittima (Standard 5, 8 e 9).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Il sistema genera dati realistici (cifre molto basse indicano una misura irrealistica della diffusione dei crimini d’odio (Standard 6 e 7)).</p> <p>Vengono utilizzate le informazioni emergenti – ad esempio, le parti si riuniscono per discutere i dati disponibili, risolvere problemi e individuare gli interventi.</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	
	<p>Quadro di riferimento</p>	<p>Azione</p>	
<p>Forze di polizia – Ministero dell’Interno</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Le forze di polizia sono in grado di registrare esaurientemente i crimini d’odio, inclusi gli indicatori di pregiudizio, e di segnalare specificatamente le motivazioni del pregiudizio e i tipi di reato (Standard 1, 2, 3, 4).</p> <p>Le forze di polizia sono in grado di registrare informazioni sull’assistenza alle vittime e sulla loro sicurezza (Standard 5).</p> <p>Queste informazioni possono essere condivise con il Ministero dell’Interno o altro ministero competente per la raccolta e l’analisi dei dati.</p> <p>I due organismi fanno parte di un quadro strategico e tecnico atto a registrare e condividere i dati sugli indicatori di pregiudizio, i tipi di reato e le esigenze di assistenza/sicurezza delle vittime (Standard 8 e 9).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Vengono utilizzate le informazioni emergenti – ad esempio, le parti si riuniscono per discutere i dati disponibili, risolvere problemi e individuare gli interventi.</p> <p>Il sistema produce dati realistici (cifre molto basse indicano che le norme penali non vengono utilizzate) (Standard 6 e 7).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>

	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
<p>Pubblica accusa – magistratura</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>La pubblica accusa è in grado di registrare informazioni pertinenti sugli elementi che dimostrano l'esistenza del pregiudizio e, se del caso, di presentarli sistematicamente in giudizio (Standard 4 e 7).</p> <p>Esiste la possibilità di registrare informazioni relative alle sentenze, incluso se sia stato preso in considerazione l'elemento dell'odio e quale ne sia stato l'esito (Standard 7).</p> <p>I due organismi fanno parte di un quadro di riferimento strategico e tecnico atto a registrare e condividere i dati sugli indicatori di pregiudizio, i tipi di reato e le esigenze di assistenza/sicurezza delle vittime (Standard 8 e 9).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Vengono utilizzate le informazioni emergenti – ad esempio, le parti si riuniscono per discutere i dati disponibili, risolvere problemi e individuare gli interventi.</p> <p>Il sistema produce dati realistici (cifre molto basse indicano che le norme penali non vengono utilizzate) (Standard 6).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
<p>Pubblica accusa – Ministero della Giustizia</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>La pubblica accusa è in grado di registrare le informazioni pertinenti, incluse quelle relative alle evidenze del pregiudizio, e di condividerle con il Ministero della Giustizia per i fini della raccolta dati (Standard 4).</p> <p>I due organismi fanno parte di un quadro di riferimento strategico e tecnico atto a registrare e condividere i dati sugli indicatori di pregiudizio, i tipi di reato e le esigenze di assistenza/sicurezza delle vittime (Standard 8 e 9).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Vengono utilizzate le informazioni emergenti – ad esempio, le parti si riuniscono per discutere i dati disponibili, risolvere problemi e individuare gli interventi.</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

Ministero dell'Interno – Ministero della Giustizia (ed altri ministeri designati a livello nazionale)	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>I due organismi ricevono dati ed informazioni, rispettivamente, dalle forze di polizia e dalle procure (Standard 1, 2, 3, 4).</p> <p>I due organismi fanno parte di un quadro di riferimento strategico e tecnico atto a registrare e condividere i dati sugli indicatori di pregiudizio, i tipi di reato e le esigenze di assistenza/sicurezza delle vittime nel sistema giudiziario penale (Standard 8 e 9).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Vengono utilizzate le informazioni emergenti – ad esempio, le parti si riuniscono per discutere i dati disponibili, risolvere problemi e individuare gli interventi.</p> <p>Il sistema produce dati realistici (cifre molto basse indicano che le norme penali non vengono utilizzate) (Standard 6 e 7).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	
	<p>Quadro di riferimento</p>	<p>Azione</p>	
Vittima – forze di polizia	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Le forze di polizia sono in grado di registrare esaurientemente i crimini d'odio, inclusi gli indicatori di pregiudizio – compresa la percezione della vittima - e di segnalare le motivazioni del pregiudizio e i tipi di reato (Standard 1, 2, 3, 4).</p> <p>Le forze di polizia sono in grado di registrare informazioni sull'assistenza alle vittime e sulla loro sicurezza (Standard 5).</p> <p>Esiste una procedura per tenere le vittime informate dei progressi nelle indagini (Standard 10, 11, 12, 13, 14).</p> <p>Le forze di polizia possono accettare denunce anonime di crimini d'odio (Standard 42).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Il sistema viene utilizzato per registrare le motivazioni basate sul pregiudizio e i tipi di reato e per assicurare assistenza specifica alle vittime (Standard 15 e 16).</p> <p>Il sistema viene utilizzato per tenere informate le vittime dei progressi nelle indagini (Standard 11).</p> <p>Si adottano iniziative per incrementare le segnalazioni (Standard 17).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	
	<p>Quadro di riferimento</p>	<p>Azione</p>	

Vittima – pubblica accusa	Standard/norma pertinente: Esiste una procedura per tenere le vittime informate dei progressi nel procedimento penale (Standard 10, 11, 12, 13, 14, 18, 19).	Standard/norma pertinente: Il sistema è utilizzato per tenere le vittime informate.	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Vittima – Ministero dell’Interno (o ministero competente)	Standard/norma pertinente: Esiste un quadro di riferimento ben definito e corredato da risorse adeguate per raccogliere dati sui crimini d’odio non denunciati – ad esempio attraverso indagini sulla vittimizzazione che includono quesiti sui crimini d’odio (Standard 20, 21, 22).	Standard/norma pertinente: Sono stati assunti impegni a livello strategico per il miglioramento delle segnalazioni e dell’assistenza e sono state intraprese iniziative per dargli seguito (Standard 17). Vengono condotte indagini di vittimizzazione i cui risultati sono pubblicati in un formato accessibile (Standard 23).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

Vittima – OSC che monitora i crimini d’odio razziale	Standard/norma pertinente: L’OSC è in grado di registrare sistematicamente i crimini e gli incidenti d’odio utilizzando una metodologia trasparente, incentrata sulla vittima e accessibile alla/e propria/e comunità target (Standard 31 e 42).	Standard/norma pertinente: Il sistema è utilizzato dalle vittime. L’OSC fornisce regolarmente diretta assistenza alle vittime o le indirizza ai servizi di sostegno (Standard 29).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Vittima – OSC che monitora i crimini d’odio nei confronti delle persone con disabilità	Standard/norma pertinente: L’OSC è in grado di registrare sistematicamente crimini e incidenti d’odio utilizzando una metodologia trasparente, incentrata sulla vittima e accessibile alla/e propria/e comunità target (Standard 31 e 42)	Standard/norma pertinente: Il sistema viene usato dalle vittime. L’OSC fornisce regolarmente diretta assistenza alle vittime o le indirizza ai servizi di sostegno (Standard 29).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Vittima – OSC che monitora i crimini d’odio anti-LGBT	Standard/norma pertinente: L’OSC è in grado di registrare sistematicamente crimini e incidenti d’odio utilizzando una metodologia trasparente, incentrata sulla vittima e accessibile alla/e propria/e comunità target (Standard 31 e 42)	Standard/norma pertinente: Il sistema viene usato dalle vittime. L’OSC fornisce regolarmente diretta assistenza alle vittime o le indirizza ai servizi di sostegno (Standard 29).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

Vittima – OSC che monitora i crimini d’odio anti-rom	Standard/norma pertinente: L’OSC è in grado di registrare sistematicamente crimini e incidenti d’odio utilizzando una metodologia trasparente, incentrata sulla vittima e accessibile alla/e propria/e comunità target (Standard 31 e 42).	Standard/norma pertinente: Il sistema viene usato dalle vittime. L’OSC fornisce regolarmente diretta assistenza alle vittime o le indirizza ai servizi di sostegno (Standard 29).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Vittima – OSC che monitora i crimini d’odio antisemita	Standard/norma pertinente: L’OSC è in grado di registrare sistematicamente crimini e incidenti d’odio utilizzando una metodologia trasparente, incentrata sulla vittima e accessibile alla/e propria/e comunità target (Standard 31 e 42).	Standard/norma pertinente: Il sistema viene usato dalle vittime. L’OSC fornisce regolarmente diretta assistenza alle vittime o le indirizza ai servizi di sostegno (Standard 29).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Vittima – OSC che monitora i crimini d’odio anti-musulmano	Standard/norma pertinente: L’OSC è in grado di registrare sistematicamente crimini e incidenti d’odio utilizzando una metodologia trasparente, incentrata sulla vittima e accessibile alla/e propria/e comunità target (Standard 31 e 42).	Standard/norma pertinente: Il sistema viene usato dalle vittime. L’OSC fornisce regolarmente diretta assistenza alle vittime o le indirizza ai servizi di sostegno (Standard 29).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

Popolazione – forze di polizia	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Le forze di polizia sono in grado di registrare esaurientemente i crimini d’odio, inclusi gli indicatori di pregiudizio, e di segnalare specificatamente le motivazioni del pregiudizio e i tipi di reato (Standard 1, 2, 3).</p> <p>Per i dettagli relativi ai dati registrati dalle forze di polizia, cfr. la relazione forze di polizia-pubblica accusa.</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>I dati sui crimini d’odio vengono prodotti, pubblicati e resi accessibili (Standard 6).</p> <p>Sono adottate misure volte a incrementare la segnalazione (Standard 17 e 42).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Popolazione – Ministero dell’Interno	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Il Ministero dell’Interno ha accesso ai dati delle forze di polizia e ad altri dati ufficiali sui crimini d’odio (cfr. le relazioni pertinenti).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Sono prodotti, pubblicati e resi accessibili dati e informazioni (ad esempio sulla strategia e sui piani d’azione in materia di crimini d’odio) (Standard 6).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Popolazione – pubblica accusa	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>La pubblica accusa registra ed acquisisce dati sul numero e sugli esiti dei procedimenti penali per crimini d’odio (Standard 4 e 7).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>I dati relativi ai procedimenti penali per crimini d’odio sono prodotti, pubblicati e resi accessibili (Standard 6).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

Popolazione – organi giurisdizionali	Standard/norma pertinente: Gli organi giurisdizionali registrano ed acquisiscono dati sul numero e sugli esiti dei casi in cui è stata applicata la legislazione in materia di crimini d'odio (Standard 4).	Standard/norma pertinente: I dati sulle sentenze relative ai casi di crimini d'odio sono prodotti, pubblicati e resi accessibili (Standard 6 and 7).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
Popolazione – OSC	Standard/norma pertinente: L'OSC è in grado di registrare sistematicamente crimini e incidenti d'odio utilizzando una metodologia trasparente, incentrata sulla vittima e accessibile alla/e propria/e comunità target (Standard 31 e 42).	Standard/norma pertinente: L'OSC pubblica regolarmente dati e informazioni che descrivono le esperienze delle vittime di crimini d'odio in base ai propri sistemi di registrazione (Standard 39). L'OSC utilizza i propri dati per sensibilizzare al problema e sollecitare miglioramenti (Standard 40).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
OSC – forze di polizia	Standard/norma pertinente: I due organismi hanno siglato un accordo per indirizzare i casi ai servizi di sostegno (Standard 16 e 29). Esiste una struttura di collegamento che potrebbe includere reti di polizia specializzate, un accordo di formazione, un protocollo per lo scambio di informazioni, ecc. (Standard 24, 25, 26). Entrambi gli organismi fanno parte di un gruppo interistituzionale che periodicamente prende in esame le evidenze della diffusione del crimine d'odio e le risposte alla problematica, valutando l'opportunità di interventi migliorativi (Standard 8 e 9).	Standard/norma pertinente: Le strutture e i quadri di riferimento vengono utilizzati in modo significativo/fra i due organismi esiste un rapporto significativo. Ad esempio, l'OSC utilizza i propri dati per sensibilizzare al problema e sollecitare miglioramenti (Standard 40).	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

OSC – pubblica accusa	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Non è previsto un accordo per la condivisione delle informazioni.</p> <p>Entrambi gli organismi fanno parte di un gruppo interistituzionale che periodicamente prende in esame le evidenze della diffusione del crimine d’odio e le risposte alla problematica, valutando l’opportunità di interventi migliorativi (Standard 8, 9 e 41).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Evidenze del contributo delle OSC alla formazione dei pubblici ministeri; e/o analisi congiunte dei casi, e/o procure specializzate che stabiliscono contatti con le OSC (Standard 25).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	
	<p>Quadro di riferimento</p>	<p>Azione</p>	
OSC – ministeri	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>NB – non tutti i ministeri avranno relazioni con le OSC. In generale, il principale ministero competente in materia di crimini d’odio dovrebbe avere qualche collegamento.</p> <p>Quadro di riferimento: l’OSC fa parte di un quadro interistituzionale incentrato sulla registrazione e raccolta di dati sui crimini d’odio (Standard 8 e 9).</p>	<p>Standard/norma pertinente:</p> <p>Le OSC svolgono un ruolo attivo nell’ambito di questi quadri di riferimento; i dati delle OSC vengono effettivamente presi in considerazione nel processo decisionale governativo.</p> <p>Le OSC utilizzano i propri dati per sensibilizzare al problema e sollecitare miglioramenti (Standard 40).</p>	<p>Quadro:</p> <p>Azione:</p> <p>Colore:</p>
	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	
	<p>Quadro di riferimento</p>	<p>Azione</p>	

<p>Rete di OSC – OSC che si occupa di crimini d’odio anti-LGBT</p>	<p>Standard/norma pertinente: Entrambi gli organismi fanno parte di un contesto di condivisione dei dati e di stretta collaborazione tesa a promuovere miglioramenti nelle risposte ai crimini d’odio (Standard 31).</p>	<p>Standard/norma pertinente: Il quadro di riferimento è utilizzato. Vi sono riscontri della costruzione di intese e dell’attività di sensibilizzazione sulla base di posizioni condivise.</p>	<p>Quadro: Azione: Colore:</p>
<p>*Per “Rete” si intende un gruppo di OSC che collaborano nella registrazione e nel monitoraggio dei crimini d’odio utilizzando una metodologia comune. Tale rete può essere composta da un numero variabile di OSC coordinate da una persona o da una organizzazione che ne fa parte.</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	
	<p>Quadro di riferimento</p>	<p>Azione</p>	
<p>Rete di OSC – OSC che si occupa di crimini d’odio anti-rom</p>	<p>Standard/norma pertinente: Entrambi gli organismi fanno parte di un contesto di condivisione dei dati e di stretta collaborazione tesa a promuovere miglioramenti nelle risposte ai crimini d’odio (Standard 31).</p>	<p>Standard/norma pertinente: Il quadro di riferimento è utilizzato. Vi sono riscontri della costruzione di intese e dell’attività di sensibilizzazione sulla base di posizioni condivise.</p>	<p>Quadro: Azione: Colore:</p>
	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	<p>Descrizione della situazione nazionale:</p>	
	<p>Quadro di riferimento</p>	<p>Azione</p>	

Rete di OSC – OSC che si occupa di crimini d’odio razziale	Standard/norma pertinente: Entrambi gli organismi fanno parte di un contesto di condivisione dei dati e di stretta collaborazione tesa a promuovere miglioramenti nelle risposte ai crimini d’odio (Standard 31).	Standard/norma pertinente: Il quadro di riferimento è utilizzato. Vi sono riscontri della costruzione di intese e dell’attività di sensibilizzazione sulla base di posizioni condivise.	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale:	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	
OIG – ministero competente / organismo di giustizia penale	Standard/norma pertinente: C’è un accordo e un quadro di riferimento per i dati e le informazioni concernenti i crimini d’odio da condividere con un’OIG e viceversa. (Standard 30, 32, 33, 34, 35, 36, e 37) Le Parti sono in grado di influenzare norme e standard internazionali sulla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio, nonché sulle connesse attività e linee guida. Cfr. documento sugli standard per le informazioni riguardanti le attuali piattaforme di scambio e la cooperazione.	Standard/norma pertinente: Cfr. documento sugli standard per l’attività in corso da parte delle OIG per relazionarsi con le autorità nazionali in merito alla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio. La valutazione nazionale farà riferimento ai seguenti fattori: i dati vengono condivisi con le OIG in base a obblighi stabiliti/ richieste periodiche; i rappresentanti nazionali partecipano agli eventi delle OIG finalizzati alla creazione di reti di contatti; i rappresentanti nazionali chiedono e implementano attività di costruzione delle capacità nell’ambito della registrazione e della raccolta di dati sui crimini d’odio.	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale: Non pertinente – si tratta di un quadro di riferimento internazionale prestabilito.	Descrizione della situazione nazionale:	
	Quadro di riferimento	Azione	

OIG – Rete di OSC	Standard/norma pertinente: Esiste un accordo e un quadro di riferimento per la condivisione dei dati e delle informazioni sui crimini d'odio con una OIG e viceversa (Standard 37) Le Parti sono in grado di influenzare le norme e gli standard internazionali in materia di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio e sulle relative attività e linee guida. Per le informazioni riguardanti le attuali piattaforme di scambio e la cooperazione, cfr. il documento sugli standard.	Standard/norma pertinente: I dati vengono condivisi dalle Parti nell'ambito di richieste periodiche. Le OSC partecipano agli eventi delle OIG finalizzati alla creazione di reti di contatti, sollecitano e realizzano attività di costruzione delle capacità in materia di registrazione e raccolta di dati sui crimini d'odio.	Quadro: Azione: Colore:
	Descrizione della situazione nazionale: Non pertinente – si tratta di un quadro di riferimento internazionale prestabilito.	Descrizione della situazione nazionale:	

Il parte: Valutazione critica dei metodi del Percorso e dei Sistemi³¹³

Entrambi i grafici sono stati utilizzati come strumenti per l'attività collaborativa durante la seconda serie di workshop nazionali. La presente sezione individua le tematiche metodologiche che scaturiscono da questa attività.

Metodi del workshop a sostegno dell'attività collaborativa

I partecipanti alla prima serie di workshop hanno riferito di aver trovato utile confrontarsi con i colleghi di altre organizzazioni ed istituzioni – di sovente per la prima volta – e condividere le informazioni sul modo in cui ciascuno di loro acquisisce i dati sui crimini d'odio, sulle lacune esistenti e le potenziali conseguenze di queste lacune. I partecipanti ai vari workshop hanno raccontato di aver appreso informazioni nuove sugli attuali sistemi di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati. In alcuni workshop, i partecipanti hanno concordato specifiche azioni di cooperazione – ad esempio l'organizzazione di incontri per discutere ulteriormente il modo in cui migliorare la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio tra più istituzioni. Il feedback ricevuto dai workshop interattivi includeva le seguenti indicazioni:

- “È utile constatare e raffrontare le percezioni della gente” (OSC)
- “È stato interessante guardare l'altra persona negli occhi e ammettere che la relazione avrebbe potuto essere migliorata.” (autorità pubblica)
- “Questo modo di procedere non è per me usuale – La cosa più positiva è che vi si rispecchiano molti elementi.” (OSC)
- “È stato alquanto appagante poiché, nonostante ci trovassimo d'accordo, abbiamo anche avuto divergenze.” (autorità pubblica)

Questo feedback e le intese per collaborare successivamente ai workshop provano che i metodi interattivi, incentrati sulla vittima, hanno raggiunto il loro obiettivo: collegare, “entrare in sintonia” e tessere relazioni a livello nazionale.

Necessità di tener conto del contesto nazionale

La stessa metodologia è stata usata per tutti i workshop ad eccezione del workshop di consultazione finale per l'Inghilterra e il Galles, per le seguenti ragioni:

- Il sistema di registrazione dei crimini d'odio nel Regno Unito è assai complesso. Concentrando l'attenzione sull'intero “sistema” nel rapporto nazionale e nella

mezza giornata del workshop di consultazione, si correva il rischio di ripetere semplicemente quanto già noto, senza apportare elementi nuovi in termini di conoscenze o di azione;

- Le interviste con gli agenti del cambiamento stavano portando la ricerca verso un’attenta considerazione della denuncia da parte di terzi – il suo attuale stato e le possibili direzioni future. In ossequio alla nostra metodologia partecipativa *design driven*, è stata data priorità a questo focus di ricerca essendo più utile a quanti sono impegnati nella trattazione di tali questioni a livello nazionale.

Abbiamo pertanto utilizzato il workshop di consultazione di Londra per esaminare i nostri riscontri in merito alla denuncia da parte di terzi ed arrivare ad un accordo sulle eventuali raccomandazioni. Non abbiamo condotto l’esercizio della “mappa dei sistemi” sulla parete adesiva, né rivisto in maniera approfondita la bozza della mappa dei sistemi.³¹⁴

Uso della “parete adesiva”³¹⁵

Una “parete adesiva” è un [grande pezzo di stoffa sul quale viene spruzzato dell’adesivo](#), fissato su una parete con nastro adesivo o adesivo rimovibile blu/bianco. Viene utilizzata in vari modi come strumento di facilitazione per corsi di formazione e workshop. Come di seguito descritto nella guida dettagliata delle attività, durante i primi workshop, i partecipanti hanno lavorato in piccoli gruppi per descrivere le informazioni e i dati che vengono raccolti e registrati nelle fasi della segnalazione, dell’indagine, dell’azione penale e del giudizio. I partecipanti hanno affisso, rimosso o spostato etichette e foglietti a loro piacimento e spesso negoziando tra loro. Durante il secondo workshop, i partecipanti hanno lavorato per creare le proprie “mappe dei sistemi”. È stato chiesto loro di apporre un cordoncino rosso, giallo o verde per raffigurare la forza dei collegamenti e delle relazioni, sempre negoziando e discutendo tutte le ‘divergenze’ per cercare di concordare il colore definitivo del cordoncino. Nei vari workshop, gran parte dei partecipanti ha fatto delle foto alla parete adesiva di fine esercizio. Positivo il feedback sull’utilizzo di tale strumento.

Il feedback comprendeva le seguenti indicazioni:

- La tecnica ha consentito ai partecipanti di costruire e visualizzare un quadro più completo della registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio;
- È stata interattiva e divertente;
- E pratica da usare

Dal punto di vista dell’autorità pubblica in particolare, questi approcci altamente interattivi e in qualche modo sperimentali erano del tutto nuovi e raramente

³¹⁴ Cfr. [il rapporto su Inghilterra e Galles](#) (*Connecting on hate crime data in England and Wales*).

³¹⁵ Si ringrazia l’Istituto degli Affari Culturali per averci fornito ispirazione su questo metodo di facilitazione.

praticati nei vari workshop, riunioni ed eventi formativi ai quali sono abituati. È stato incoraggiante vedere la maggior parte dei partecipanti prendere parte attiva all'utilizzo della parete adesiva e mostrarsi aperti a questa nuova tecnica. Ciò nonostante, diversi partecipanti che operano all'interno di un'istituzione pubblica hanno osservato che i "fattori innovativi" della parete adesiva e dei cordoncini colorati compromettevano la "serietà" delle attività. Uno dei partecipanti ha rilevato che questi tipi di approcci non possono essere introdotti come un esercizio "una tantum" e che necessitano di essere regolarmente promossi ed utilizzati in contesti istituzionali più formali prima che possano essere pienamente accettati come modalità credibili di interazione. Questo è uno spunto importante per l'attività futura.

Limiti metodologici dei workshop nazionali

Non tutti i workshop hanno avuto una piena rappresentanza di tutte le pertinenti istituzioni, organizzazioni e dei gruppi interessati. Di conseguenza, sono mancati dei punti di vista essenziali e queste lacune si riverberano in una serie di possibili problematiche:

- Una mancanza di assunzione di impegno da parte dell'istituzione invitata rispetto all'importanza della registrazione e della raccolta dei dati sui crimini d'odio;
- Una debolezza nella relazione tra il partner nazionale e l'istituzione o l'organizzazione interessata;
- Una mancanza di capacità: una vasta gamma di gruppi può essere bersaglio di crimini d'odio, ma non tutti i gruppi sono efficacemente rappresentati nelle attività di monitoraggio delle OSC a livello nazionale. Ad esempio, mentre le persone con disabilità sono un bersaglio conosciuto dei crimini d'odio in tutta Europa, pochissime OSC conducono un'efficace attività di registrazione e di monitoraggio in questo settore.

La mancanza di coinvolgimento dei principali soggetti interessati in taluni workshop è stata controbilanciata dalla ricerca documentaria e dallo specifico *follow up* all'atto di completare le mappe dei sistemi.

I workshop nazionali e i relativi output non possono rispecchiare la diversità degli approcci regionali e locali. Di conseguenza, manca nelle relazioni nazionali e nelle mappe dei sistemi una grande quantità di lavoro importante e valido. Si raccomanda di intraprendere analoghi esercizi a livello regionale e locale, seguendo la guida delle attività esposta nelle pagine che seguono.

Punti di forza e sfide del grafico sul percorso di un caso di crimine d'odio

L'immagine del *Percorso* è stata condivisa durante i workshop di consultazione. Il feedback ha messo in evidenza i seguenti aspetti:

- L'adozione di un approccio incentrato sulla vittima sottolinea il fatto che il nostro sistema di giustizia penale non lo contempla – (autorità pubblica)
- L'esperienza della vittima è al momento piuttosto analoga a quella di un labirinto, dove alle vittime può capitare di scontrarsi con dei “muri”, sentirsi bloccate e non saper dove andare – (mondo accademico)
- È davvero utile vedere tutte le agenzie come componenti dello stesso quadro – (OSC)
- Posso usare questo grafico nei miei corsi di formazione con i colleghi – (autorità pubblica)
- Il grafico illustra riscontri che avrebbero richiesto molte pagine di spiegazione per esprimerli in forma narrativa (autorità pubblica)
- L'ambiente generalmente “ostile” che molte vittime si trovano ad affrontare non è sufficientemente veicolato dall'immagine (autorità pubblica)
- Come possiamo assicurare che tutti i gruppi di vittime sono rappresentati in questo grafico? (OSC e mondo accademico)
- Accertarsi che si ha la possibilità di stampare l'immagine e di utilizzarla in forma cartacea per gli eventi formativi ed altre attività (OSC)
- Il grafico del *Percorso* rappresenta solo tre fasi del processo di giustizia penale. La fase che precede la segnalazione non è raffigurata ed anche la fase che segue quella del giudizio non è visibile. Ciò significa che importanti funzioni afferenti all'autorità locale, al sistema della messa alla prova e a quello penitenziario non sono rappresentate (feedback misto)

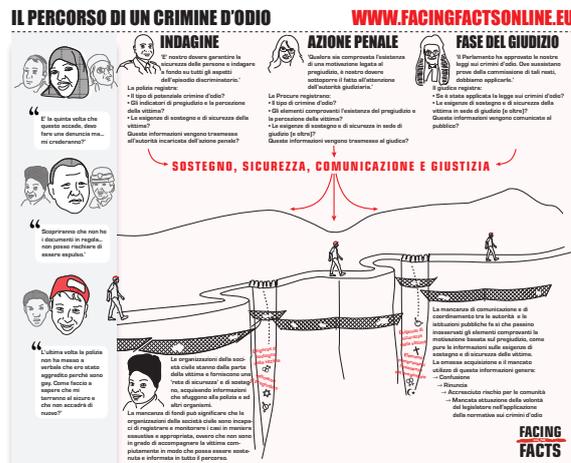
La potenziale versatilità del grafico come strumento di interazione e di formazione è posta in evidenza dai commenti di cui sopra. Si raccomanda che i discenti, i formatori e i partecipanti ai workshop lavorino con versioni A3 del grafico stampate a colori per inserire informazioni riguardanti il contesto nazionale o ritrarre elementi comprovanti l'esperienza della vittima. Si raccomanda, altresì, di elaborare ulteriori grafici per rappresentare altri aspetti dell'esperienza dei crimini d'odio nella fase che precede la denuncia e/o segue quella del giudizio (ad es. la messa alla prova). In via preliminare, è stato messo a punto un video istruttivo su come utilizzare il grafico in quanto strumento di formazione e di perfezionamento, che è stato inserito nel [corso di formazione online](#) per i decisori.

Sfide e limiti metodologici delle mappe dei sistemi nazionali

Le mappe dei sistemi hanno richiesto molto tempo e impegno al ricercatore principale, ai partner nazionali e al *graphic designer* per completarle.³¹⁶ È stato difficile elaborare un quadro di riferimento che rispondesse ai nostri obiettivi, che erano quelli di produrre una valutazione della situazione nazionale omnicomprensiva e incentrata sulla vittima, basata su un concetto di *relazioni* che integra una considerazione dell'evidenza della cooperazione tra OSC e autorità pubblica, nonché dell'evidenza della qualità dell'impegno profuso dalle OSC per registrare e monitorare direttamente i crimini d'odio perpetrati in danno delle comunità che esse sostengono e rappresentano. L'articolato processo di elaborazione delle mappe dei sistemi ha rivelato che l'attuale quadro di riferimento normativo non obbliga i pertinenti soggetti interessati ad attuare un meccanismo pratico di connessione tra loro (ad es. definizioni condivise di crimine d'odio come base di un sistema di segnalazione, dispositivo tecnico per trasmettere le informazioni e i dati da un'agenzia all'altra);

- 3. Non concettualizza le *relazioni* tra tutti i soggetti interessati come elementi di importanza fondamentale nel generare obblighi normativi.

Ad un attento esame è chiaro che, ad eccezione della Direttiva Vittime, l'attuale quadro di riferimento normativo è incentrato sulle *istituzioni* piuttosto che sulla *vittima*. Mentre la maggior parte degli obblighi internazionali s'incentra sulla registrazione e la raccolta dei dati da parte dell'istituzione, la Direttiva obbliga le istituzioni a cooperare tra loro e con le OSC per far sì che le vittime siano tenute informate e al sicuro, e a raccogliere dati in virtù di quegli obblighi. La sezione Risultanze di questo rapporto propone un modello vittimocentrico per la segnalazione, la registrazione e la raccolta dei dati, che potrebbe ispirare il quadro di riferimento normativo internazionale ed eventualmente migliorare queste tipologie di valutazione nel futuro.



| Limitazioni specifiche delle mappe dei sistemi

- Le mappe rappresentano soltanto il livello nazionale: non era possibile effettuare la ricerca e includere l'attività di registrazione e di raccolta dei dati effettuata a livello locale e regionale. Di conseguenza, manca la concreta prassi locale e regionale e la complessità delle autorità e delle strutture di contrasto nazionali rischia di essere eccessivamente semplificata, particolarmente nei sistemi autonomistici come nel caso di Spagna e Italia o in contesti decentrati come il Regno Unito.³¹⁷
- Descrivere entrambe le "parti" di una relazione con una sola "linea". In alcune relazioni, una parte svolge la maggior parte del "lavoro". Ad esempio, il flusso di informazioni e di dati potrebbe essere positivo da una OSC all'autorità pubblica, ma molto limitato in senso contrario. Ciò ha indotto alcuni partecipanti al workshop ad usare due colori per descrivere la stessa relazione. Nella mappa dei sistemi pubblicata online, la linea può essere solo di un colore e la narrativa dell'autovalutazione mira a descrivere dove una "parte" ha un quadro di riferimento più forte e/o è più attiva dell'altra.
- Alcune relazioni sono naturalmente "a senso unico". Ad esempio, non c'è un'aspettativa rispetto alle vittime di condividere dati e informazioni con le OSC o con le autorità pubbliche come la polizia. Di contro, ci si aspetta che la polizia prenda delle misure per assicurare che tutti gli elementi di un crimine d'odio vengano raccolti, comunicare con le vittime e incoraggiare la denuncia.
- Alcune relazioni non hanno bisogno di esistere. Per esempio, il Ministero dell'Interno potrebbe assumere la leadership nel coordinare dati e informazioni verso le OIG. Di conseguenza, non è necessario che vi sia una relazione diretta tra forze di polizia, procure o altri ministeri e le OIG. Questo punto viene anche chiarito nelle analisi nazionali.
- Complicare o semplificare in maniera eccessiva – Se, da un lato, il numero di linee e di relazioni può rendere le mappe difficili da "leggere", dall'altro lato, diverse mappe non riescono a rendere la profondità e la complessità dell'azione nei contesti nazionali perché il dettaglio rischierebbe di essere sovrachiante.³¹⁸ Si è cercato di raggiungere un equilibrio, ma esistono ancora margini di miglioramento. Sarebbe interessante esplorare la possibilità di ricorrere ad una tecnologia che consenta di illuminare e mettere in evidenza visualmente talune relazioni e/o zoomare certe aree della mappa per esaminarle più da vicino all'interno del più ampio contesto nazionale.
- Informazioni mancanti – Pur avendo profuso il massimo impegno per lavorare congiuntamente ai soggetti interessati nazionali in modo da assicurare l'accuratezza delle informazioni e dei dati, è inevitabile che alcune informazioni saranno mancanti o eventualmente imprecise. Le mappe dei sistemi sono state

³¹⁷ Un approccio per contrastare queste vulnerabilità è di utilizzare la stessa metodologia a livello locale e regionale o aumentare il focus su un settore dei crimini d'odio o su una parte del sistema. Ciò consente di ottenere una maggiore granularità nell'ambito del più ampio quadro nazionale offerto in queste relazioni.

³¹⁸ Ad esempio, vi può essere una grande complessità di dati e dettagli relativi alle varie fattispecie di reato e alle caratteristiche protette/motivazioni del pregiudizio che vengono raccolti a livello nazionale. Laddove esistano lacune (ad es. LGBT) se ne fa menzione, non figura tuttavia una descrizione dettagliata delle fattispecie di reato e delle caratteristiche protette in ogni singolo contesto nazionale. Si può aggiungere a livello nazionale in qualsiasi momento.

concepito per essere dinamiche e possono essere aggiornate apportandovi correzioni man mano che le situazioni nazionali cambiano ed evolvono. I soggetti interessati nazionali avranno modo di lavorare con il progetto *Facing all the Facts* per modificare e aggiornare le mappe successivamente alla loro pubblicazione.

- Presentare un quadro comparativo dei diversi contesti – Alcuni contesti sono significativamente avanti nel loro percorso di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio, mentre altri si trovano giusto all’inizio. Ad esempio, l’Inghilterra e il Galles hanno adottato un approccio strategico alla registrazione e alla raccolta dei dati sui crimini d’odio sin dal 2008, mentre l’Irlanda ancora non lo ha attuato. Il quadro di riferimento per la valutazione attribuisce un “valore” sia al quadro di riferimento (l’Inghilterra e il Galles avranno un maggior punteggio) che alle azioni intraprese tra i soggetti interessati (l’impegno dei soggetti interessati irlandesi viene considerato in tale quadro). Questa impostazione è più funzionale ad una descrizione comparativa.
- Descrizione e non “valutazione”: il progetto *Facing all the Facts* non si propone di stabilire norme e standard nel settore della registrazione e della raccolta dei dati sui crimini d’odio o di fornire una ‘valutazione’ formale degli sforzi compiuti a livello nazionale. Si prefigge, invece, di sviluppare strumenti trasparenti, basati sugli standard esistenti, in modo da riunire i principali soggetti interessati per descrivere congiuntamente l’attuale sistema e le relazioni esistenti; diagnosticare coralmemente le aree suscettibili di miglioramento e prioritizzare assieme il lavoro da svolgere nel breve, medio e lungo termine. Appunto per questo, viene usato il termine “descrizione” e viene enfatizzata l’importanza di riesaminare e rivedere la descrizione nel tempo.

Conclusioni

Il feedback e l’analisi della metodologia di ricerca-azione e dei risultati del presente progetto suggeriscono che:

- Prendere tempo per coinvolgere tutti i soggetti competenti nel processo di descrizione e comprensione del “sistema” nazionale di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio può portare ad una migliore comprensione a livello nazionale della natura e dell’impatto dei crimini d’odio e di chi dovrebbe fare e sta facendo cosa in questo settore;
- Incentrare l’attenzione sulle relazioni e sulla forza variabile delle stesse mette in luce la dinamica e complessa natura del sistema che necessita di essere compreso e sostenuto;
- Il focus esplicito sulla relazione OSC/ONG-autorità pubblica ha portato le OSC dalla periferia all’interno di questo “sistema” in quanto attori centrali, favorendo il focus sulla vittima.

Comunque sia, il processo è stato dispendioso in termini di tempo e abbastanza caotico in varie fasi, avendo richiesto molti input dai partner nazionali. La ragione di questo risiede in parte nel fatto che per la prima volta è stato creato ed applicato un quadro di riferimento normativo, integrante il punto di vista della vittima e quello della comunità, per descrivere e diagnosticare i sistemi nazionali. Verso le fasi conclusive della ricerca, quando si stavano finalizzando le analisi dei paesi, il team di ricerca ha osservato che il processo era stato così difficile in parte perché l'attuale quadro di riferimento non prende in considerazione i seguenti aspetti:

- Che dovrebbero essere creati dei “nodi” di connessione tra tutte le istituzioni tramite accordi tecnici e programmatici, quali definizioni interistituzionali e linee guida per la segnalazione dei crimini d’odio, database elettronici o manuali che siano collegati, ovvero
- Che le *relazioni* tra le istituzioni, basate su incontri periodici, sulla comunicazione e su obiettivi comuni sono fondamentali.

La conseguenza di queste lacune è che è difficile sviluppare, descrivere ed attuare un “sistema” *vittimocentrico*. Dalla prospettiva della vittima e della comunità, proteggere i confini istituzionali, una preoccupazione di molte autorità pubbliche, può essere in conflitto con l’impegno profuso nel raggiungere gli auspicati risultati della sicurezza in senso lato e della giustizia. Fintantoché tale prospettiva non viene integrata nel quadro normativo internazionale, rimarrà difficile descrivere, valutare e prioritizzare in modo compiutamente efficace. Questi punti vengono affrontati più in dettaglio nella sezioni Risultanze e Raccomandazioni.

Inoltre, considerando la questione in termini più pragmatici, i workshop di un giorno e quelli di mezza giornata, e i rapporti nazionali e mappe dei sistemi che ne conseguono, avranno un impatto limitato se non verranno riconsiderati e revisionati. Si raccomanda ai soggetti interessati nazionali di continuare ad utilizzare gli strumenti prodotti dal progetto per rivalutare la loro situazione a livello nazionale, regionale e locale e di concordare conseguentemente specifiche azioni e aggiornamenti alle mappe dei loro sistemi.

III parte: Guida del facilitatore per i workshop nazionali e le interviste agli agenti del cambiamento

Workshop nazionali

Sono stati individuati e riuniti insieme i soggetti interessati di tutte le OSC e le autorità pubbliche per mappare gli attuali sistemi di registrazione, il quadro nazionale dei crimini d'odio e convenire sulle lacune esistenti e sui potenziali interventi di miglioramento. Per quanto siano serviti come esercizio per la raccolta di dati sulle attuali prassi e lacune, i workshop si proponevano anche l'obiettivo di testare nuove modalità per mettere in collegamento persone coinvolte nella registrazione dei crimini d'odio che solitamente non lavorano insieme su questa materia.

La metodologia del workshop si è incentrata su attività e strumenti quali la "parete adesiva" che spingono i vari soggetti interessati a considerare e persino a sperimentare situazioni ciascuno dal punto di vista dell'altro, nonché a capire e concordare ciò che potrebbero offrirsi reciprocamente per migliorare i dati disponibili circa la diffusione e l'impatto dei crimini d'odio e meglio soddisfare le esigenze delle vittime in termini di assistenza e di sicurezza.

Il nostro intento era di testare modalità per mettere insieme agenzie e organizzazioni chiave e fornire uno spazio per:

- Descrivere coralmemente come vengono registrati i crimini d'odio e da chi
- Diagnosticare insieme le attuali lacune nella registrazione
- Iniziare a prioritizzare congiuntamente gli interventi di miglioramento

I partecipanti:

- Hanno preso parte ad una riflessione volta a stimolarli ad assumere un'altra prospettiva
- Hanno utilizzato casi di studio per spiegare come avrebbero registrato un caso di crimine d'odio ricorrendo alla loro metodologia corrente, ad esempio dalla prospettiva di una OSC o della polizia
- Hanno condiviso e mappato insieme le informazioni esistenti sulla diffusione e l'impatto dei crimini d'odio ed hanno discusso apertamente della loro affidabilità e validità da varie prospettive
- Hanno individuato le eventuali prossime iniziative e gli interventi che si possono effettuare congiuntamente, e
- Hanno fornito un feedback sui punti di forza e di debolezza della metodologia del workshop.

Allorché si è trattato di formulare delle raccomandazioni a livello nazionale, si è preso spunto dalle risorse internazionali, come le attività di sviluppo delle capacità offerte dalla FRA e dall'ODIHR.

La sezione che segue fornisce linee guida dettagliate sulle modalità di conduzione di tali attività, raggruppando gli insegnamenti tratti dall'attività di facilitazione svolta in 12 workshop nell'arco di due anni. La sezione Risultanze enuclea temi nazionali trasversali e i rapporti nazionali esaminano in dettaglio le risultanze dei workshop.

Interviste agli agenti del cambiamento

Cosa si intende per agenti del cambiamento? Esistono alcune definizioni del termine, ma in estrema sintesi si tratta di singoli individui o gruppi di persone che determinano un cambiamento nel modo di fare le cose o nel modo di pensare. Nel caso della registrazione dei crimini d'odio, potrebbero essere soggetti che hanno avuto un ruolo significativo nel promuovere miglioramenti in questo ambito dal punto di vista delle forze di polizia, dei pubblici ministeri e dei giudici o delle OSC. Essi possono operare presso un'istituzione pubblica, una OSC, svolgere una funzione educativa ovvero essere passati da un ruolo all'altro. Possono aver istituito un nuovo sistema di monitoraggio, convinto un'istituzione a introdurre una formazione sui crimini d'odio oppure aver significativamente contribuito all'opera di sensibilizzazione sul fenomeno dei crimini d'odio e sull'esigenza di affrontarlo, per un certo periodo di tempo, talvolta per anni.

Mentre i workshop sono collettivi e incentrati sul gruppo, lo scopo delle interviste con gli agenti del cambiamento è stato quello di analizzare più in profondità la loro prospettiva su temi specifici, complessi o delicati.

I partner principali hanno individuato le figure chiave – gli “agenti del cambiamento” – che sono state al centro delle iniziative volte a comprendere e ad affrontare i crimini d'odio a livello nazionale. Lo scopo delle interviste era scoprire cosa, a loro avviso, favorisce – e cosa mina – la cooperazione fra le autorità pubbliche e quelle organizzazioni della società civile che svolgono attività di registrazione e monitoraggio. Si voleva inoltre acquisire il loro punto di vista sulla “storia” dei crimini d'odio nel paese: quali sono stati gli eventi chiave che hanno formato la coscienza nazionale sui crimini d'odio? Sotto il profilo specifico del miglioramento del quadro dei dati sui crimini d'odio, cosa occorre fare nel prossimo futuro?

Le interviste si sono tenute nella stessa settimana dei workshop e in base alla disponibilità dei singoli intervistati.

I partner del progetto hanno collaborato con il ricercatore principale nell'individuare cinque persone per ciascun paese che fossero rappresentative dei diversi punti di vista.

Si è dovuto tener conto dei seguenti aspetti:

- Videoriprese: le interviste con gli agenti del cambiamento sono state filmate;
- Consentire il completo o parziale anonimato ove richiesto (es. soltanto il paese, senza nomi; mantenere anonima solamente una parte dell'intervista, ecc.);
- Ideazione di una guida per la conduzione delle interviste che va oltre la superficie delle barriere che si frappongono alla registrazione dei crimini d'odio e/o alla collaborazione con le OSC, per arrivare al cuore delle sfide e delle esperienze positive vissute dagli intervistati, presentando nuovi ed insoliti spunti conoscitivi;
- Evitare di concentrare l'attenzione sulla condivisione di "buone prassi", analizzando, invece, cosa funziona per favorire e sostenere l'attività di questi particolari agenti del cambiamento nel *loro* contesto e, dal loro punto di vista, far emergere elementi comuni che possano costituire la base per la formulazione di raccomandazioni a livello nazionale ed europeo. Esaminare quali competenze e quali tecniche funzionano, incluse quelle della diplomazia. Si è analizzato con quale tipo di modello operano gli agenti del cambiamento che hanno avuto successo nei diversi ambiti istituzionali.

La guida per le interviste è riportata nell'allegato 2 del presente rapporto. Le tematiche nazionali trasversali emerse dalle interviste sono illustrate nella sezione Risultanze, mentre le conclusioni di rilevanza nazionale sono presentate nei rapporti nazionali.

Linee guida generali per la pianificazione di un workshop

- Invitare i rappresentanti dei vari dipartimenti ed agenzie governative che hanno una qualche competenza nella registrazione dei crimini d'odio, incluse le forze di polizia, le procure, i tribunali e gli enti statistici.
- Assicurarci che le OSC che si invitano siano attualmente impegnate nella registrazione degli incidenti d'odio nei confronti di uno o più gruppi target sulla base di una metodologia solida e trasparente come la segnalazione diretta della vittima di persona o online.
- In taluni contesti sarà difficile convincere i rappresentanti di una o più autorità pubbliche a partecipare, in quanto queste potrebbero non considerare il fenomeno dei crimini d'odio una priorità, oppure potreste non disporre dei contatti giusti, o l'argomento del workshop potrebbe essere percepito come troppo politicamente sensibile, ecc. Cercate di far fronte a tali rischi lavorando con altri che hanno rapporti con il vostro gruppo target per fornire le argomentazioni, le informazioni e l'assistenza necessarie a convincere gli appartenenti a tale gruppo a partecipare

- Considerazioni di natura pratica: occorrono attrezzature per l'interpretazione e idealmente uno spazio per attività da svolgere in piccoli gruppi (una grande sala oppure aule per gruppi di lavoro); generi di ristoro, ecc.

Attività 1: assumere “l'altra” prospettiva: cosa significa crimine d'odio per me?

Fondamento logico

Scopo dell'esercizio è *adottare* diversi punti di vista nel riflettere sul significato di crimine ispirato dall'odio, sul suo impatto e la sua rilevanza. L'esercizio mira a mettere in comunicazione i partecipanti in vari modi e a mescolare le “gerarchie” dall'inizio.

Occorrente

Una decina di fogli di carta in formato A4

Istruzioni

Prima del workshop

Prendete diversi fogli di carta in formato A4.

Utilizzando un foglio per ciascuno dei ruoli seguenti, scrivete:

- “vittima”
- “operatore di polizia”
- “organizzazione della società civile (OSC)”
- “responsabili delle politiche” (Ministero della Giustizia/Ministero dell'Interno)
- “pubblico ministero”
- “giudice”
- “statistico”
- Ecc.

Scrivete il ruolo in inglese e, se del caso, nella lingua nazionale.

Osservate l'elenco dei partecipanti e prendete nota di quale ruolo assegnare ad ognuno di essi. Ad esempio, vi potrebbe essere qualcuno o un particolare ruolo che potrebbe trarre beneficio dal considerare un particolare punto di vista. Assicuratevi di attribuire ai singoli partecipanti un ruolo che **non** ricoprono al momento.

Durante il workshop

1. Introducete l'attività dicendo ai partecipanti:

vi è stato assegnato un “ruolo” diverso da quello che svolgete ogni giorno o che riteniamo sia differente dalla vostra esperienza. Dedicate qualche minuto a riflettere su cosa significa per voi crimine d'odio da questo nuovo punto di vista e condividete i vostri pensieri con il gruppo. Cos'è importante e cos'è significativo? Di cosa avete bisogno?³¹⁹

Ad esempio, se vi è stato affidato il ruolo della “vittima”, cosa significa crimine d'odio per voi? Cos'è importante per voi e di cosa avete bisogno?

Analogamente, se siete un responsabile delle politiche presso il Ministero della Giustizia o il Ministero dell'Interno, cosa significa per voi crimine d'odio e cosa vi occorre sapere di tale fenomeno?

Se siete un operatore di polizia, cosa significa per voi crimine d'odio? Cos'è importante e qual è il senso? Di cosa avete bisogno per svolgere il vostro lavoro?

2. Suddividete i partecipanti in gruppi di non più di 5 persone e chiedete loro di trovare uno spazio nel quale discutere assieme.

Quesiti per la discussione / riepilogo finale

3. Riunite nuovamente i partecipanti in seduta plenaria e chiedete loro di condividere uno o due punti salienti che li hanno più colpiti nel corso dell'esercizio. Registrate i punti importanti che emergono dalla discussione sui cartelloni posizionati in tutta la sala.

Attività 2: il “percorso” di un caso di crimine d'odio

Fondamento logico

Scopo del presente esercizio è tracciare il percorso di un caso dalla prospettiva dell'esperienza della vittima. A conclusione dell'esercizio, i partecipanti analizzeranno quali informazioni *sono* e quali *dovrebbero* essere acquisite per contribuire a garantire sicurezza e giustizia ed il ruolo svolto dall'operatore di polizia, dal pubblico ministero, dal responsabile delle politiche e dalle OSC nel raggiungimento di tale obiettivo.

319 Prendete in considerazione l'ipotesi di distribuire questo testo su tutti i tavoli.

Occorrente

- “parete adesiva”³²⁰
- Pennarelli neri
- Cartoncini colorati (almeno 20 di diversi colori brillanti)
- Adesivo rimovibile
- Copia cartacea del testo relativo al caso di studio
- Grafico del *Percorso di un caso di crimine d’odio*

Istruzioni

Prima del workshop

Esaminate attentamente l’elenco dei partecipanti e create i gruppi mescolando ruoli e prospettive. Valutate inoltre se mettere insieme determinati soggetti, ad esempio nel caso vi sia una possibilità di giungere ad un’intesa e allo sviluppo dei loro rapporti.

Prendete i cartoncini e scrivete:

- “vittima”, oppure disegnate un figura umana stilizzata
- “indagine”
- “azione penale”
- “giudizio”
- “domande”
- Oppure disegnate un punto esclamativo !

Arrivate presto nella sala del workshop, appendete la parete adesiva in un punto dove vi sia spazio sufficiente per permettere ai partecipanti di starvi in piedi davanti e di muoversi attorno.

Quindi,

- Collocate i cartoncini “indagini”, “azione penale”, “giudizio” lungo la sommità della parete adesiva
- Collocate la “vittima” in un qualunque punto della parete

320 Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.facilitationcenter.com/sticky-walls.html>

- Collocate i cartoncini delle domande e dei problemi nella parte bassa della parete.
- Prendete i cartoncini rimasti e i pennarelli e poneteli sul tavolo dei partecipanti. Siate generosi.

Durante il workshop

1. Dividete i partecipanti nei gruppi predefiniti e distribuite le copie del testo.
2. Spiegate ai partecipanti che dovranno mettere sulla parete tutto ciò che sanno sulla registrazione dei crimini d'odio dalla fase delle indagini, a quella dell'azione penale fino al giudizio, scrivendo le informazioni sui cartoncini che poi attaccheranno alla parete. Spiegate che ogni persona dispone di informazioni da aggiungere alla parete, si tratti di un operatore di polizia, di un giudice, di un rappresentante di una OSC, di un pubblico ministero, di un rappresentante di un ministero o di altra persona. Spostate la vittima in ciascuna delle tre fasi per mostrare che l'obiettivo del gruppo è tracciare un quadro delle informazioni che vengono acquisite in merito all'esperienza della vittima. Spiegate che le domande e i problemi dovranno essere annotati per iscritto e collocati nell'estremità inferiore della mappa.
3. Concedete ai partecipanti 30-45 minuti di tempo per lavorare in piccoli gruppi, concordare e scrivere le informazioni che vogliono condividere. Invitateli ad attaccare i loro cartoncini alla parete.
4. Concedete ai partecipanti del tempo per fare un giro attorno alla parete e visionare i contributi degli altri. Lo si può fare durante la pausa caffè.
5. Riunite nuovamente i partecipanti in plenaria per condividere e commentare l'attività svolta.

Punti di discussione

Evidenziate nella discussione i seguenti punti:

- Le OSC sono verosimilmente nella posizione migliore per affiancare la vittima in ciascuna fase e/o nell'intero processo (monitorano il processo ma non possono essere responsabili dei dati quantitativi);
 - Vi è un forte rischio che le informazioni vadano perse nei passaggi tra la fase delle indagini, quella dell'azione penale, quella del giudizio e quella dell'elaborazione delle politiche;
 - L'esperienza vissuta dalla vittima può ingenerare in essa confusione, rivittimizzazione, rinuncia e aumentato rischio;
 - Spiegate perché è importante – senza queste informazioni non sappiamo se le vittime hanno accesso alla sicurezza e alla giustizia.
6. Quindi distribuite le copie in formato A3 del “Percorso di un caso di crimine d'odio”. Concedete ai partecipanti alcuni minuti per studiare il grafico. In piccoli gruppi o in plenaria chiedete ai partecipanti di riflettere sui seguenti quesiti: il

grafico corrisponde alle informazioni già identificate? Cosa manca? Cosa c'è di nuovo? Invitate i partecipanti ad aggiungere, scrivendo o disegnando sul grafico, le informazioni nazionali o a comunicare l'esperienza della vittima sulla base delle informazioni di cui dispongono.

Testo da distribuire ai partecipanti

Informazioni di base

Il caso riguarda un uomo di origine africana vittima di un'aggressione a sfondo razziale, sulle strade di una grande città, ad opera di due uomini che hanno lanciato insulti razzisti e pronunciato la frase "torna al tuo paese". Chiamata da un testimone, la polizia raccoglie le dichiarazioni della vittima e di altri testimoni. Viene confermata la matrice razziale dell'aggressione.

All'interno del vostro gruppo, cercate di dare una risposta ai seguenti quesiti:

Quali informazioni acquisisce la **polizia** in merito a questo caso? Dal momento che si tratta di un evidente episodio di razzismo, in che modo vengono raccolte e condivise tali informazioni? In che modo l'episodio viene inserito nelle statistiche sui crimini d'odio?

Annotate le informazioni sui fogli che vi sono stati distribuiti. Utilizzate tutti i fogli di cui avete bisogno.

Quali sono le lacune? Vi sono informazioni che non vengono rilevate?

Il caso procede alla fase dell'**azione penale**. In che modo vengono acquisite le informazioni dal pubblico ministero? Se quest'ultimo decide di procedere per il reato d'odio, in che modo viene registrato? Può essere inserito nei dati statistici?

Cosa succede se la vittima decide di non testimoniare? Tale informazione viene acquisita dal pubblico ministero o dalla polizia?

Annotate queste informazioni sui fogli che vi sono stati distribuiti. Utilizzate tutti i fogli di cui avete bisogno.

Il caso va in **giudizio**: può essere registrato come caso di crimine d'odio dal tribunale? Se la risposta è affermativa, in che modo?

Cosa succede in caso di assoluzione? L'informazione viene rilevata nelle statistiche giudiziarie? E in caso di condanna? E' possibile registrare il fatto che è stata applicata una legge in materia di crimini d'odio?

Annotate queste informazioni sui fogli che vi sono stati distribuiti. Utilizzate tutti i fogli di cui avete bisogno.

La vittima viene indirizzata ad una OSC per ricevere assistenza. In che modo l'OSC acquisisce questa informazione? Quali altre informazioni vengono raccolte? Cosa succede se la vittima è insoddisfatta del trattamento ricevuto dalla polizia? Quest'ultima informazione viene registrata?

Cos'altro registrano le OSC? Le risposte della polizia, del pubblico ministero e dei tribunale vengono documentate? In che modo queste informazioni vengono condivise con la polizia e il pubblico ministero?

Annotate queste informazioni sui fogli che vi sono stati distribuiti. Utilizzate tutti i fogli di cui avete bisogno.

Ora immaginate che nella vostra posizione di responsabile delle politiche abbiate bisogno di raccogliere statistiche sul numero di crimini d'odio registrati dalla polizia, sul numero dei procedimenti penali e delle condanne, ecc. Dove trovereste questo tipo di informazione? Scrivetelo sui fogli.

Annotate queste informazioni sui fogli che vi sono stati distribuiti. Utilizzate tutti i fogli di cui avete bisogno.

Dopo aver annotato il sistema di registrazione tenendo conto di ciascun punto di vista, pensate alle lacune che rimangono. Ad esempio, se considerassimo un'aggressione omofobica, verrebbero acquisiti gli stessi dati? Cosa sarebbe diverso? Annotate le lacune e le domande.

Ora recatevi alla "parete adesiva" ed attaccate i vostri fogli in corrispondenza dei cartoncini "indagini", "azione penale" e "giudizio".

Affiggete le lacune e le domande nella parte inferiore della parete.

Attività 3: il "sistema" di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio

Fondamento logico

Lo scopo di questa attività è:

- Tracciare un quadro del "sistema" nazionale di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio;
- Identificare i punti di forza e di debolezza del sistema;
- Co-definire le priorità negli interventi di miglioramento.

È importante sottolineare che questa attività dovrebbe svolgersi congiuntamente ad un'attività di ricerca molto più approfondita finalizzata alla mappatura del "sistema" nazionale, utilizzando il quadro di autovalutazione descritto nella II parte. Complessivamente tale processo richiede tempo e risorse.

I partecipanti completeranno l'attività in due fasi. In primo luogo mapperanno il sistema attuale sulla parete adesiva, concentrandosi sulle loro relazioni. In secondo luogo, riesamineranno la mappa realizzata durante la fase di ricerca e formuleranno le raccomandazioni sui possibili miglioramenti (cfr. I e II parte).

Occorrente

- "parete adesiva"³²¹
- Pennarelli neri
- Cartoncini colorati (almeno 30 di diversi colori brillanti)
- Adesivo rimovibile
- Alcuni metri di corda o filo di colore giallo, rosso e verde (il filo è una buona scelta in quanto è leggero e aderisce più facilmente alla parete)
- Copia cartacea del grafico della *mappa del sistema* nazionale
- Copia cartacea dell'autovalutazione nazionale preparata in precedenza

Istruzioni

Prima del workshop

Completate il processo di autovalutazione del paese con i partner nazionali (cfr. I parte), concedendovi alcune settimane.

Idealmente, la bozza dell'autovalutazione dovrebbe essere condivisa con i soggetti coinvolti prima dell'evento, offrendo loro, così, l'opportunità di comprendere il processo e correggere eventuali errori. Spiegate loro che la valutazione non è di pubblico dominio e che avranno l'opportunità di fornire un feedback durante il workshop e, successivamente, per iscritto.

Prima dell'inizio del workshop, prendete i cartoncini e scrivete, su ognuno di essi, le seguenti parole in inglese e nella lingua nazionale:

- Vittima
- "AS" ("antisemita", ovvero sia le OSC che registrano e monitorano i crimini antisemiti)
- "AM" ("anti-musulmano", ovvero sia le OSC che registrano e monitorano i crimini islamofobici)

321 Per ulteriori informazioni, cfr. <http://www.facilitationcenter.com/sticky-walls.html>

- “AD” (“antidisabili”, ovverosia le OSC che registrano e monitorano i crimini d’odio nei confronti delle persone con disabilità)
- “AR” (“anti-rom”, ovverosia le OSC che registrano e monitorano i crimini d’odio nei confronti dei rom)
- “Razzista” (indica le OSC che registrano e monitorano i crimini di matrice razzista)
- “anti-LGBT” (indica le OSC che registrano e monitorano i crimini nei confronti delle persone LGBT)
- Forze di polizia
- Procure
- Giudici
- Ministero della Giustizia
- Ministero dell’Interno
- Ministero degli Affari Esteri (facoltativo)
- Popolazione
- OIG (organizzazioni intergovernative incluse OSCE-ODIHR, FRA, ONU, ECRI)
- EB (*Equality Body* : organismo di contrasto alle discriminazioni)
- Altro (aggiungete il nome di qualsiasi altro ente che svolga un ruolo significativo nella registrazione e nel monitoraggio dei crimini d’odio a livello nazionale)

Disponete i cartoncini uno sull’altro nell’ordine suindicato, con la “vittima” in cima.

Quindi prendete il filo o la corda e per ciascuno dei tre colori tagliate 15 pezzi della lunghezza di circa 50 centimetri. Legateli assieme (senza stringere), formando mazzetti da 5 pezzi. In questo modo avrete abbastanza materiale per tre piccoli gruppi.

Esaminate attentamente l’elenco dei partecipanti e create i gruppi mescolando ruoli e prospettive. Valutate inoltre se mettere nello stesso gruppo determinati soggetti, ad esempio nel caso vi sia una possibilità di giungere a un’intesa e allo sviluppo dei loro rapporti.

Arrivate alla sede dell’evento con molto anticipo, in modo da appendere la parete adesiva ed organizzare i tavoli per i gruppi, tenuto conto delle esigenze di interpretariato.

Durante il workshop:

1. Dividete i partecipanti nei gruppi cui sono stati preassegnati.
2. Illustrate lo scopo della sessione:
 - Tracciare un quadro del “sistema” nazionale per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d’odio;
 - Identificare i punti di forza e di debolezza del sistema;
 - Co-definire le priorità negli interventi di miglioramento.
3. Spiegate che nella seconda parte del workshop verrà esaminata nel dettaglio la

mappa del sistema. Nella prima parte ci si concentrerà sul processo di interazione fra i soggetti partecipanti, approfondendo i collegamenti e le lacune esistenti nelle loro relazioni per quanto riguarda la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio.

4. Spiegate che per prima cosa saranno indicate le organizzazioni e le istituzioni principali che svolgono questa funzione.
5. Iniziate a collocare i cartoncini sulla parete adesiva.
 - Cominciando con il cartoncino “vittima”, spiegate che la vittima è, e dovrebbe essere, al centro del processo di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio.
 - Proseguite poi con i cartoncini AS, AM, AR, Razzista, anti-LGBT e AD spiegando che questi rappresentano le OSC che registrano e monitorano i crimini d'odio e offrono assistenza alle vittime.
 - Quindi collocate i cartoncini relativi alle forze di polizia, alle procure e ai giudici, spiegando che ognuna di queste istituzioni ha il compito di registrare informazioni sulle indagini, sull'esercizio dell'azione penale e sul giudizio nei casi di crimini d'odio.
 - Collocate i cartoncini dei ministeri, spiegando che hanno un ruolo nella compilazione e nell'analisi dei dati provenienti dagli organismi della giustizia penale e da altre fonti.
 - Collocate il cartoncino EB spiegando che anche l'organismo di contrasto alle discriminazioni svolge un ruolo nel monitoraggio dei crimini d'odio.
 - Collocate il cartoncino delle OIG spiegando che i ministeri, le agenzie governative e le OSC spesso inviano loro informazioni per fini di monitoraggio nazionale e/o per la redazione di rapporti annuali, che rappresentanti del paese partecipano ad incontri internazionali ed attività di sviluppo di capacità, ecc.
 - Collocare il cartoncino della popolazione spiegando che è anche importante considerare quali informazioni sui crimini d'odio sono facilmente accessibili al pubblico.
 - Infine, – o quando lo ritenete opportuno – aggiungete qualsiasi altra organizzazione o istituzione che ritenete pertinente.

A questo punto avete lo schema di base della mappa del sistema.

6. Spiegate ai partecipanti che ora dovranno attingere alla propria esperienza per sviluppare la mappa e valutare la forza del collegamento/dei collegamenti all'interno del sistema.
7. Sottolineare che il focus dell'esercizio è la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio, e non altri aspetti della risposta al fenomeno dei crimini d'odio. Invitate i partecipanti ad usare il limitato tempo di cui dispongono per concentrarsi sulle loro relazioni. Ad esempio, se in un gruppo ci sono un operatore di polizia ed un rappresentante di una OSC che registra i crimini d'odio nei confronti delle comunità LGBT, ponete l'accento sulla valutazione comune della loro specifica

relazione. Lo stesso dicasi se in un gruppo ci sono un operatore di polizia e un pubblico ministero.

8. Chiedete ai partecipanti di discutere, in coppia, su due specifici ambiti della relazione:
 - ⇒ Condividono uno stesso quadro di riferimento tecnico e strategico per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio, per la protezione e l'assistenza alle vittime? Ad esempio, esiste un accordo a livello nazionale che definisce le modalità di registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio, nonché le modalità di raccolta delle informazioni sull'assistenza e la sicurezza delle vittime? Esiste un sistema elettronico per acquisire tali informazioni, vi sono linee guida che descrivono il processo per tappe che serve a realizzare tutto ciò? Chiedete ai partecipanti di concordare un punteggio da 0 a 3 (dove 0 indica una relazione debole e 3 una forte).
 - ⇒ Quale azione viene adottata per registrare e condividere i dati (nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati e sulla riservatezza della vittima)? Quale provvedimento viene adottato per assicurare che le vittime siano indirizzate verso gli enti in grado di offrire loro assistenza e che sia dato seguito alle informazioni sulla loro sicurezza? Chiedete ai partecipanti di concordare un punteggio da 0 a 3 (dove 0 indica una relazione debole e 3 una forte).
 - ⇒ Spiegate che dovranno attribuire un colore alla loro "relazione": un punteggio complessivo da 0 a 2 corrisponde al colore rosso, da 3 a 4 corrisponde al colore giallo, da 5 a 6 al colore verde.
9. Concedete ai gruppi una sessantina di minuti per discutere sull'attività ed iniziare a concordare i "colori". In caso di disaccordo, esortate i partecipanti a scegliere un solo colore. Qualora non sia possibile, consentite ai partecipanti di inserire più di un colore sulla mappa. Lo scopo di questa attività è incoraggiare l'interazione, il contatto e la discussione al di là dei "confini". Non è necessario "dire l'ultima parola" sulla situazione nazionale. Ricordate che nella seconda parte dell'esercizio mostrerete la mappa definitiva del sistema con gli elementi di prova dettagliati.
10. Dopo che i partecipanti avranno finito di collocare i fili colorati sulla parete adesiva, riunite l'intero gruppo per una riflessione sul processo e sugli esiti.

Header Riepilogando:

11. Chiedete un feedback sul processo. Cosa è risultato utile in questa attività? Cosa si potrebbe migliorare?
12. Chiedete una sintesi dei contributi dei partecipanti. Quali relazioni hanno esaminato? Quale colore hanno assegnato alla particolare relazione e perché?

Avete concluso la fase 1 dell'esercizio e a questo punto potrebbe essere opportuno fare una pausa.

13. Ora mostrate al gruppo la mappa dettagliata del sistema, predisposta in precedenza. Descrivete brevemente la mappa e l'autovalutazione. Spiegate che non c'è tempo di esaminare tutte le evidenze nel dettaglio, ma i soggetti interessati potranno inviare commenti scritti dopo il workshop.
14. Consentite ai partecipanti di studiare la mappa e il quadro di autovalutazione per circa 30-40 minuti.
15. Quindi avviate il dibattito, chiedendo ai partecipanti se desiderano condividere qualche riflessione generale sulla valutazione.
16. Tirate le fila e chiudete la discussione ricordando ai partecipanti che potranno fornire commenti scritti dopo il workshop. Spiegate che nella parte finale dell'attività passerete a identificare gli interventi migliorativi. Chiedete al gruppo di definire, sulla base di questa attività, quali sono le priorità di intervento. Cosa è possibile concordare in questa sede? Affiggete le idee principali sulla parete adesiva.
17. Concludete l'attività con eventuali riflessioni finali. Incoraggiate i partecipanti a fotografare la mappa definitiva.³²²
18. Integrate i nuovi commenti e le nuove risultanze nella mappa del sistema nazionale.

Allegato 1: La matrice per la valutazione dei dati sui crimini d'odio a livello nazionale

La presente matrice si basa sulla guida dell'ODIHR che enuncia i "dieci passi concreti" che i governi e le autorità pubbliche dovrebbero intraprendere per valutare il loro attuale quadro di riferimento per la registrazione dei crimini d'odio e identificare priorità ed azioni.

Per rispondere alle esigenze di questo progetto, la matrice si focalizza su tre ulteriori ambiti: il coinvolgimento delle OSC in ciascun passo, una valutazione dei sistemi di monitoraggio propri delle OSC ed una valutazione degli interventi tesi a migliorare la segnalazione dei crimini d'odio.

La matrice è stata compilata insieme ai partner nazionali allo scopo di tracciare, prima del primo workshop, un quadro della situazione nazionale sulla registrazione dei crimini d'odio e sulla cooperazione fra OSC ed autorità pubbliche in ciascun paese. Tale panoramica ha identificato i potenziali settori da attenzionare nel corso dei workshop nazionali e, insieme agli esiti dei workshop, ha costituito la base del quadro di autovalutazione definitivo.

322 NB: questa attività ha integrato l'elaborazione, per ciascun paese, di "mappe dei sistemi" nazionali online, che vengono esaminate a livello tematico nella sezione Risultanze e, nel dettaglio, in ciascun rapporto nazionale.

Settore di policy	Descrizione e valutazione	Ruolo delle OSC
1. Esiste un quadro di riferimento giuridico in materia di crimini d'odio?	Descrivere le norme giuridiche vigenti includendo i relativi link, e rilevare le lacune (fattispecie di reato/caratteristiche protette)	In che modo sono state/sono coinvolte le OSC nel processo di elaborazione ed emanazione della normativa in questione e nella sua applicazione?
2. Esiste una struttura di coordinamento nazionale che monitora i dati sui crimini d'odio e coinvolge le OSC includendo suoi rappresentanti?	Elencare le istituzioni coinvolte e descrivere il tipico ordine del giorno delle riunioni, la loro frequenza, il grado di coinvolgimento dei funzionari, se sono presi in considerazione casi specifici di crimini d'odio, se vi sono strutture locali e/o regionali; se le strutture prendono in considerazione modelli o particolari picchi di crimini d'odio e le relative ragioni.	Le OSC hanno un chiaro ruolo nella predisposizione dell'ordine del giorno/nelle riunioni sono rappresentati tutti i gruppi colpiti? Le OSC sono coinvolte in eventuali discussioni su singoli casi? I dati sono condivisi con le OSC? Se esistono gruppi locali o regionali, le informazioni sugli schemi locali di crimini d'odio/ sui gruppi colpiti vengono discusse con le OSC? In una scala da 1 a 10, quanto è costruttivo tale dialogo? Quali sono i problemi?
3. Esiste fra le forze di polizia, le procure e i giudici una definizione di monitoraggio condivisa per i "crimini d'odio"?	Indicare quali istituzioni condividono tale definizione e le specifiche categorie di informazioni incluse. Includere le motivazioni del pregiudizio e i tipi di reato compresi nelle definizioni e quelli che ne restano esclusi. Precisare se la definizione è valida per tutto il paese o soltanto per alcune aree / giurisdizioni.	I dati sono condivisi con le OSC? Esiste una forma di collaborazione su casi specifici? Le segnalazioni delle OSC fanno riferimento e/o seguono le stesse definizioni nazionali di crimine d'odio?

<p>4. Esiste un sistema consolidato di registrazione dei dati che include i campi pertinenti (motivazioni del pregiudizio e tipi di reato) nei moduli/sistemi elettronici di registrazione?</p> <p>È chiaro a chi compete verificare e registrare gli eventi come crimini d'odio?</p> <p>I dati sono raccolti dalle varie forze di polizia, procure, corti di giustizia ed altre agenzie? Sono comparabili?</p> <p>Esistono direttive per tutto il personale sulle modalità di identificazione e registrazione degli "incidenti" e dei crimini d'odio?</p>	<p>Descrivere l'attuale sistema di registrazione e le sue lacune.</p>	<p>Le OSC sono state coinvolte nell'elaborazione di eventuali direttive in materia?</p> <p>Come detto sopra, esistono accordi per la condivisione dei dati?</p> <p>Quali dati delle OSC sono disponibili? Quanto corrispondono ai "dati ufficiali"? Quali sono le lacune?</p>
<p>4a. Quali sono i metodi di registrazione dei crimini d'odio utilizzati dalle OSC?</p>	<p>Elencare le OSC che svolgono attività di monitoraggio dei crimini d'odio e descrivere brevemente i loro metodi e i tipi di crimini d'odio che monitorano. Valutare i loro punti di forza e di debolezza. (cfr. http://www.facingfactsonline.eu)</p>	
<p>5. Esiste un programma di formazione per le forze di polizia, i pubblici ministeri e tutti gli altri soggetti tenuti a utilizzare il sistema di registrazione?</p>		<p>Le OSC sono coinvolte nella progettazione e nell'erogazione di tale formazione?</p>
<p>5a. Quale formazione erogano le OSC ai loro addetti al monitoraggio, personale e volontari inclusi?</p>	<p>Descrivere eventuali percorsi formativi intrapresi dalle OSC per svolgere la loro attività di monitoraggio.</p>	

<p>6. I dati vengono raccolti e registrati?</p> <p>Qual è l'approccio adottato? Nella registrazione dei crimini d'odio, viene adottato l'approccio più ampio possibile? Ad esempio, si tiene conto della percezione della vittima?</p> <p>Le informazioni raccolte sono dettagliate?</p>	<p>Descrivere la procedura passo per passo seguita dalla polizia nel registrare un crimine d'odio.</p> <p>Descrivere la procedura passo per passo seguita dal pubblico ministero nel registrare la sua decisione di esercitare l'azione penale.</p> <p>Descrivere la procedura passo per passo seguita dai giudici nel registrare le sentenze relative ai crimini d'odio.</p>	<p>Se una OSC è impegnata nell'assistenza ad una vittima ed è in contatto con le autorità, esiste una procedura per acquisire la sua opinione/percezione circa il fatto che un evento sia da ritenersi un crimine d'odio?</p> <p>I dati/le evidenze raccolti dalle OSC relativamente al monitoraggio dei tribunali e alle risposte delle forze di polizia/procure sono presi in considerazione dai responsabili delle politiche?</p>
<p>7. Esistono sondaggi sulla criminalità o indagini di vittimizzazione che rivolgono alla popolazione quesiti sull'esperienza dei reati, a prescindere dalla denuncia? Includono quesiti sulla vittimizzazione per crimini d'odio?</p> <p>Se non esistono tali indagini, in che modo si misurano i reati sommersi?</p> <p>È stata finanziata o commissionata una ricerca su piccola scala? Quali sono state le risultanze?</p>	<p>Descrivere eventuali indagini correnti tese a comprendere e misurare i crimini d'odio sommersi.</p>	<p>Le OSC sono state coinvolte nella progettazione delle indagini di vittimizzazione?</p> <p>Alle OSC sono state commissionate indagini su piccola scala da condurre con i gruppi colpiti?</p>
<p>8. I dati sui crimini d'odio sono rivisti ed analizzati periodicamente per una maggiore comprensione del fenomeno e migliorare le relative risposte?</p> <p>Ciò potrebbe avvenire a livello locale e/o nazionale.</p>	<p>Descrivere le eventuali procedure esistenti per analizzare i dati disponibili e utilizzarli per migliorare le risposte ai crimini d'odio.</p>	<p>Si tiene conto delle opinioni delle OSC sulla revisione e valutazione dei dati sui crimini d'odio?</p>
<p>8a. I dati delle OSC sono rivisti ed analizzati regolarmente per meglio comprendere il loro servizio e la qualità dei loro dati?</p>	<p>Descrivere le eventuali procedure esistenti per analizzare i dati disponibili e utilizzarli per migliorare le risposte ai crimini d'odio.</p>	

<p>9. I dati sui crimini d'odio e le iniziative del governo tese ad affrontare lo specifico fenomeno sono pubblicati?</p> <p>Le informazioni vengono anche pubblicizzate?</p> <p>I dati, inclusi quelli delle forze di polizia, delle procure e quelli raccolti dalle rilevazioni sulla criminalità, sono pubblicati tutti insieme?</p>	<p>Fornire i link ad eventuali rapporti pubblicati.</p> <p>Precisare se vengono intraprese attività di sensibilizzazione con riferimento alla pubblicazione.</p>	<p>I dati delle OSC sono inclusi?</p> <p>Le OSC sono incluse nelle attività di sensibilizzazione?</p>
<p>10. Sono prese in considerazione le problematiche di genere e quelle più ampie relative all'intersezionalità?</p> <p>In che modo?</p>	<p>Le persone possono essere prese di mira in base a più identità e possono avere esigenze basate su identità che si sovrappongono (ad esempio, la religione e il genere).</p> <p>Illustrare il modo in cui se ne tiene conto nelle direttive, nella formazione e nella registrazione dei crimini d'odio.</p>	
<p>11. NUOVO: ci sono iniziative a livello nazionale tese a migliorare la segnalazione dei crimini d'odio e del discorso d'odio?</p>	<p>Descrivere eventuali iniziative quali attività di sensibilizzazione, campagne sui social media, attività di coinvolgimento della comunità, ecc.</p>	<p>Tali attività comportano la collaborazione con la società civile?</p>

Allegato 2: Guida alla conduzione delle interviste con gli “agenti del cambiamento”

Gli intervistati (rappresentanti di OSC ed autorità pubbliche) saranno incoraggiati a raccontare la storia del loro lavoro sui crimini d’odio, descrivendo il proprio coinvolgimento in un “percorso” volto a migliorare le conoscenze e le risposte al fenomeno. Saranno invitati a descrivere i “momenti cruciali” che hanno fatto compiere passi avanti e, in qualche caso, indietro.

Tutte le citazioni saranno verificate prima della pubblicazione.

Verranno specificatamente approfonditi determinati argomenti:

- Una domanda sulla posizione attualmente ricoperta dall’intervistato e sul relativo mandato.
- “Potrebbe descrivermi due o tre esperienze particolarmente significative, in termini di impatto positivo e/o negativo, di collaborazione con le OSC e le autorità pubbliche nel contrasto ai crimini d’odio.”
- Quali sono le sfide nell’ottenere l’impegno e la collaborazione effettivi e paritari fra le OSC e le autorità pubbliche riguardo al fenomeno dei crimini d’odio?
- Quale elemento del contesto sociale, politico e culturale desidera evidenziare in quanto in grado di favorire od ostacolare gli interventi per migliorare la registrazione dei crimini d’odio?
- Con quale tipo di modello gli agenti del cambiamento di successo lavorano nei diversi ambiti istituzionali? Competenze? Tecniche? Diplomazia?
- Quali sono le analogie e quali le differenze fra i modelli di registrazione utilizzati dallo Stato e quelli utilizzati dalle OSC? Quali sono le ragioni di tali differenze? Quali sono le conseguenze?
- Racconti la sua esperienza con riferimento agli aspetti pratici, positivi e negativi, dell’individuazione e del coinvolgimento delle OSC “idonee” nelle seguenti attività:
 - ❖ Monitoraggio dei crimini d’odio
 - ❖ Condivisione dei dati
 - ❖ Adesione a gruppi strategici interistituzionali sui crimini d’odio a livello nazionale
 - ❖ Contributo alle linee guida sulla registrazione dei crimini d’odio ad uso della polizia e dei pubblici ministeri
 - ❖ Elaborazione ed erogazione di corsi di formazione
- Vi sono differenze fra le varie OSC che operano con diversi gruppi bersaglio? Cosa comporta in termini di impegno?
- In che modo ritiene sia possibile soddisfare e gestire al meglio le aspettative delle varie OSC che operano nel settore?
- Quali ulteriori miglioramenti desidera vedere nelle risposte ai crimini d’odio?

- In che modo i “crimini d’odio” possono essere meglio “tradotti” nei vari contesti; esiste una comprensione del fenomeno e del concetto a livello nazionale? Fra le autorità pubbliche? Le OSC? La popolazione?
- Qual è stata la natura del cambiamento nel tempo? Cosa ha determinato o contribuito a tale cambiamento?
- Può descrivere un “evento che ha determinato un cambiamento”? Qual è stata la differenza che ha causato?
- Potrebbe definire il cambiamento avvenuto nel suo contesto un “microcambiamento”, come la goccia d’acqua che scava la roccia, ossia un lento cambiamento che ha favorito l’adozione delle giuste iniziative per rispondere ad un particolare evento?
- Pensi ad un’iniziativa volta a migliorare i dati/le risposte ai crimini d’odio: cosa ha funzionato? Quali sono le sfide? Cosa vorrebbe vedere cambiato?

Allegato 3: Standard internazionali relativi alla segnalazione e registrazione dei crimini d’odio e alla relativa raccolta dati

Il presente documento elenca gli “standard” sui quali si basano i quadri di riferimento per l’autovalutazione nazionale elaborati dal progetto. Gli standard comprendono strumenti giuridicamente vincolanti, impegni politicamente vincolanti e semplici raccomandazioni tratte dalle linee guida pertinenti. Lo scopo è offrire un “punto di partenza” raccogliendo una serie di leggi, impegni politici, buone prassi ed altri documenti che costituiscono la base del primo quadro di riferimento inclusivo e incentrato sulla vittima sulla segnalazione dei crimini d’odio e sulla relativa raccolta dati che integra la prospettiva della società civile. I rapporti nazionali e i workshop interattivi hanno consentito di testare il quadro di riferimento e il rapporto europeo identifica alcuni settori di intervento che potrebbero meglio integrare e consolidare l’attuale quadro normativo internazionale sulla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d’odio.

In sintesi, gli “standard” inclusi nel presente documento sono:

- Gli standard giuridicamente vincolanti quali le sentenze della Corte europea dei Diritti dell’Uomo, la Convenzione sulla eliminazione della discriminazione razziale, e le norme europee quali la “Direttiva Vittime” e la Decisione quadro sul razzismo e la xenofobia;
- Gli impegni assunti dal Consiglio dei Ministri dell’OSCE;
- I documenti recanti orientamenti e principi elaborati sotto gli auspici del Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo, alla xenofobia ed altre forme di intolleranza;
- Le Raccomandazioni di politica generale dell’;
- I pareri espressi dall’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali;

- La relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI;
- Le linee guida operative elaborate dalle OIG e dalle organizzazioni della società civile.

Elenco degli standard

Standard 1 le decisioni della Corte europea dei Diritti dell'Uomo hanno stabilito che le forze di polizia hanno il dovere di "smascherare" la motivazione del pregiudizio nei crimini d'odio.³²³ Una fase essenziale del processo di "smascheramento" è la corretta registrazione dei crimini e degli "incidenti" d'odio.

Standard 2 Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n. 11 (2007), paragrafo 68 "al fine di acquisire un quadro quanto più possibile accurato della situazione con riferimento al verificarsi di manifestazioni di razzismo nella società e di monitorare la risposta delle autorità di giustizia penale a tali manifestazioni, è necessario sviluppare un sistema affidabile per la registrazione e il monitoraggio degli episodi di razzismo."³²⁴

Standard 3 Principi guida fondamentali in materia di registrazione dei crimini d'odio, elaborati dal Sottogruppo sulle metodologie per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio del Gruppo di alto livello per il contrasto al razzismo, alla xenofobia ed altre forme di intolleranza: "Le procedure operative standard degli organismi di polizia debbono prevedere strumenti che consentano all'operatore di segnalare l'eventuale motivazione del pregiudizio e l'obbligo di avvalersene; l'operatore di polizia deve essere in grado di utilizzare gli *indicatori* di pregiudizio allo scopo di identificare la *motivazione* del pregiudizio; l'operatore di polizia deve poter segnalare un evento come potenziale crimine d'odio e registrare le informazioni relative al pregiudizio che potrebbero essere utili ai fini del prosieguo delle indagini".³²⁵

Standard 4 Commissione europea, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, 27 gennaio 2014: "Dati affidabili, comparabili e raccolti sistematicamente possono contribuire a un'attuazione più efficace della decisione quadro. Le denunce di discorsi di incitamento all'odio e di reati basati sull'odio vanno sistematicamente riportate, così come gli antefatti, per poter valutare il livello di azioni penali e sentenze."³²⁶

323 Per un esempio di motivazione razziale, cfr. CEDU, Šečić c. Croazia, n. 40116/02, 31 maggio 2007; per la motivazione antireligiosa, cfr. CEDU, Milanović c. Serbia, n. 44614/07, 14 dicembre 2010; per la motivazione omofobica, cfr. CEDU, Idenkoba e altri c. Georgia, n. 73235/12, 12 maggio 2015.

324 Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (2007).

325 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b), p. 19.

326 Commissione europea (2014) p. 9.

Standard 5 Direttiva Vittime, articolo 22(1): “Valutazione individuale delle vittime per individuarne le specifiche esigenze di protezione. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime siano tempestivamente oggetto di una valutazione individuale, conformemente alle procedure nazionali, per individuare le specifiche esigenze di protezione e determinare se e in quale misura trarrebbero beneficio da misure speciali nel corso del procedimento penale, come previsto a norma degli articoli 23 e 24, essendo particolarmente esposte al rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni ... (3) Nell’ambito della valutazione individuale è rivolta particolare attenzione alle vittime ... di reati motivati da pregiudizio o discriminazione che potrebbero essere correlati, in particolare, alle loro caratteristiche personali; In tal senso, sono oggetto di debita considerazione le vittime ... dei reati basati sull’odio...”³²⁷ Al fine di identificare e soddisfare le esigenze delle vittime, è importante creare un sistema in grado di registrare tali esigenze.

Standard 6 Decisione del Consiglio dei ministri dell’OSCE n. 9/09: gli Stati partecipanti dell’OSCE si sono impegnati “[a] raccogliere, conservare e divulgare dati e statistiche attendibili sufficientemente dettagliati sui crimini ispirati dall’odio e sulle manifestazioni violente di intolleranza, inclusi il numero di casi denunciati alle forze di polizia, il numero di casi perseguiti e le condanne comminate.”³²⁸

Standard 7 Raccomandazione di politica generale dell’ECRI n. 1 (1996): “Raccogliere e pubblicare dati e statistiche precise sul numero di reati a sfondo razziale o xenofobo segnalati alla polizia, sul numero di procedimenti penali, sui motivi della mancata azione giudiziaria e sui risultati delle azioni giudiziarie.”³²⁹

Standard 8 Meccanismi di raccolta dati e monitoraggio dei crimini di odio, una guida pratica, OSCE-ODIHR (2014), Raccomandazione 18: “Costituire gruppi di lavoro governativi ufficiali sui crimini d’odio allo scopo di migliorare la raccolta dati, intensificare lo scambio informativo e sviluppare un approccio nazionale più coordinato e strategico allo specifico fenomeno. Coinvolgere tutte le agenzie e i dipartimenti governativi che si occupano di qualsiasi aspetto del fenomeno, nonché i rappresentanti della società civile.”³³⁰

Standard 9 il Protocollo greco sulla cooperazione interistituzionale elaborato nell’ambito del progetto dell’OSCE-ODIHR, finanziato dall’UE, “Sviluppare una risposta globale della giustizia penale ai crimini d’odio”, contempla obblighi per le autorità pubbliche e le OSC di registrare e condividere informazioni sui crimini d’odio.³³¹

327 Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea (25 ottobre 2012), p. 71.

328 Decisione del Consiglio dei Ministri dell’OSCE n. 9/09 (2009), p. 2.

329 Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI) (1996), p. 5.

330 Ufficio dell’OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE-ODIHR) (29 settembre 2014a).

331 Accordo sulla cooperazione interagenzia in materia di crimini razziali in Grecia (6 giugno 2018).

Standard 10 Direttiva Vittime, articolo 1 “Obiettivi”, comma 1: “Scopo della presente direttiva è garantire che le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e possano partecipare ai procedimenti penali. Gli Stati membri assicurano che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria, in tutti i contatti con servizi di assistenza alle vittime o di giustizia riparativa o con un’autorità competente operante nell’ambito di un procedimento penale. I diritti previsti dalla presente direttiva si applicano alle vittime in maniera non discriminatoria, anche in relazione al loro status in materia di soggiorno”.³³² Al fine di identificare e soddisfare le esigenze delle vittime in termini di informazioni, assistenza e protezione, è importante creare un sistema in grado di registrare tale esigenze.

Standard 11 Direttiva Vittime, articolo 6 “Diritto di ottenere informazioni sul proprio caso”: “Gli Stati membri provvedono a che la vittima sia informata, senza indebito ritardo, del proprio diritto di ricevere ... informazioni sul procedimento avviato a seguito della denuncia relativa a un reato da essa subito e provvedono a che la stessa ottenga, previa richiesta, tali informazioni”.³³³ Dette informazioni includono dettagli sui progressi e sugli esiti del processo penale, inclusa la decisione di non proseguire le indagini o di non perseguire l’autore di reato, i capi di imputazione, il luogo e gli esiti del giudizio, ecc. e se l’autore del reato è stato scarcerato o se è evaso, unitamente alla natura delle conseguenti misure di protezione attivate. Il presente standard richiede un punto di collegamento ed un sistema per lo scambio informativo fra la vittima e i responsabili dei vari aspetti del processo penale.

Standard 12 Direttiva Vittime, articolo 3 “Diritto di comprendere e di essere compresi”: “Gli Stati membri adottano le misure adeguate per assistere la vittima, fin dal primo contatto e in ogni ulteriore necessaria interazione con un’autorità competente nell’ambito di un procedimento penale, incluso quando riceve informazioni da questa, a comprendere e a essere compresa.”³³⁴ Ciò include il diritto della vittima a ricevere informazioni in un linguaggio accessibile e ad essere accompagnata da una persona di sua scelta per aiutarla ad esercitare tale diritto. Il presente standard prevede l’obbligo per le autorità competenti di identificare, registrare ed agire sulla base di informazioni in merito alle necessità di comunicazione.

Standard 13 Direttiva Vittime, articolo 4 “Diritto di ottenere informazioni fin dal primo contatto con un’autorità competente”: l’articolo contempla l’obbligo per gli Stati membri di assicurare che alla vittima siano offerte una serie di informazioni “senza indebito ritardo, fin dal primo contatto con un’autorità competente affinché possa accedere ai diritti previsti dalla presente direttiva”, incluso il tipo di assistenza

³³² Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea (25 ottobre 2012), p. 65.

³³³ Ibid. p. 67.

³³⁴ Ibid. p. 66.

che può ricevere, la protezione, l'assistenza di un legale, il risarcimento ed altre informazioni che le consentono di accedere ai suoi diritti.³³⁵ Tale obbligo impone alle autorità competenti di attuare un sistema di comunicazione e di condivisione delle informazioni con le vittime.

Standard 14 Direttiva Vittime, articolo 7 “Diritto all’interpretazione e alla traduzione”.³³⁶

Standard 15 Gli Stati partecipanti dell’OSCE si sono impegnati “[a] condurre senza indugio indagini sui crimini ispirati dall’odio e assicurare che i moventi di tali crimini siano riconosciuti”.³³⁷

Standard 16 Direttiva Vittime, articolo 8 “Diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime”: gli Stati membri sono tenuti a “provvedere a che la vittima, in funzione delle sue esigenze, abbia accesso a specifici servizi di assistenza riservati, gratuiti e operanti nell’interesse della vittima, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale.”³³⁸ Ciò include agevolare l’indirizzamento verso gli specifici servizi di assistenza a titolo gratuito, indipendentemente dalla presentazione da parte della vittima di formale denuncia relativa a un reato. L’adempimento di tale obbligo comporta l’introduzione di un sistema per entrare in contatto con le vittime, valutarne e registrarne le esigenze, nonché agire di conseguenza.

Standard 17 Gli Stati partecipanti dell’OSCE si sono impegnati “[a] adottare misure appropriate per incoraggiare le vittime a denunciare i crimini ispirati dall’odio”³³⁹; “[a] adottare misure appropriate per incoraggiare le vittime a denunciare i crimini ispirati dall’odio riconoscendo che la mancata denuncia di tali crimini impedisce agli Stati di mettere a punto efficienti strategie. A tale riguardo, quali misure complementari, individuare metodi per facilitare il contributo della società civile alla lotta ai crimini ispirati dall’odio”.³⁴⁰

Standard 18 Direttiva Vittime, articolo 10 “Diritto di essere sentiti”: tale obbligo si riferisce al diritto delle vittime di essere sentite da un giudice.³⁴¹

Standard 19 Direttiva Vittime, articolo 11 “Diritti in caso di decisione di non esercitare l’azione penale”: “Gli Stati membri garantiscono alla vittima, secondo il ruolo di quest’ultima nel pertinente sistema giudiziario penale, il diritto di chiedere

335 Ibid.

336 Ibid. p. 67.

337 Consiglio dei Ministri dell’OSCE (2009), p. 2.

338 Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea (25 ottobre 2012), p. 68.

339 Consiglio dei Ministri dell’OSCE (2009), p. 2.

340 Ibid.

341 Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea (25 ottobre 2012), p. 69.

il riesame di una decisione di non esercitare l'azione penale.”³⁴² Il presente standard prevede l'obbligo per le autorità competenti di stabilire un collegamento e comunicare con le vittime.

Standard 20 Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n. 4 (1998): “raccomanda ai governi degli Stati membri di provvedere affinché sia garantita l'organizzazione di indagini nazionali per determinare come viene vissuta e percepita l'esperienza della discriminazione e del razzismo da parte delle vittime potenziali.”³⁴³

Standard 21 Meccanismi di raccolta dati e monitoraggio dei crimini d'odio, una guida pratica, OSCE-ODIHR (2014), Raccomandazione 20: “Progettare e svolgere indagini di vittimizzazione che affrontino le stesse motivazioni del pregiudizio e i tipi di reati rilevati dalle statistiche ufficiali, al fine di prevedere semplici e significativi confronti di dati e valutare l'entità del sommerso dei crimini d'odio e le relative ragioni.”³⁴⁴

Standard 22 Prassi di registrazione e raccolta dati sui crimini d'odio nell'UE, FRA, Parere 3: “per acquisire migliori conoscenze sulla vittimizzazione per crimini d'odio nei loro Stati, le autorità nazionali dovrebbero progettare e svolgere indagini di vittimizzazione che includano quesiti specifici sui crimini d'odio. Le risultanze di tali indagini dovrebbero essere incluse nei rapporti sui crimini d'odio degli Stati membri che presentano i casi di crimini d'odio registrati dalla polizia.”³⁴⁵

Standard 23: Meccanismi di raccolta dati e monitoraggio dei crimini di odio, una guida pratica, OSCE-ODIHR (2014), Raccomandazione 24: “Pubblicare insieme i dati ufficiali sui crimini d'odio e i dati rilevati dalle indagini di vittimizzazione, onde consentire il confronto tra i crimini d'odio denunciati e quelli non denunciati.”³⁴⁶

Standard 24 Formazione per le forze di polizia e le autorità della giustizia penale, 10 Principi guida fondamentali elaborati dal Gruppo di alto livello per il contrasto del razzismo e della xenofobia ed altre forme di intolleranza, Principio 2 “Individuare i destinatari e creare sinergie, sviluppare un modello di cooperazione strutturata con la società civile”.³⁴⁷

Standard 25 Prassi di registrazione e raccolta dati sui crimini d'odio nell'UE, FRA (2018), Parere 4: “Gli Stati membri dell'UE dovrebbero istituire ambiti di cooperazione sistematica fra le agenzie di polizia e le competenti organizzazioni della società civile (OSC). Ciò può realizzarsi sotto il profilo dello scambio di dati ed informazioni; attraverso la consultazione tempestiva delle OSC competenti,

342 Ibid.

343 Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (1998).

344 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE-ODIHR) (29 settembre 2014a).

345 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b), p. 12.

346 Ufficio dell'OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (OSCE-ODIHR) (29 settembre 2014a).

347 Gruppo di alto livello per il contrasto del razzismo e della xenofobia ed altre forme di intolleranza (novembre 2017).

attingendo alla loro esperienza; cooperando all'elaborazione di istruzioni, orientamenti o formazione in materia di registrazione dei crimini d'odio, incluso lo scambio di competenze specialistiche per sviluppare, perfezionare e rivedere gli indicatori di pregiudizio; e coinvolgendo le OSC nei gruppi di lavoro che si occupano di come migliorare la registrazione dei crimini d'odio.” 348

Standard 26 Nel ricorso *Identoba c. Georgia*, la CEDU ha stabilito che la polizia georgiana avrebbe dovuto essere a conoscenza della specifica minaccia nei confronti delle comunità LGBT sulla base delle risultanze del monitoraggio compiuto dalle OSC, incluse l'ILGA e le OSC locali, le quali avevano dimostrato l'esistenza di atteggiamenti negativi “in parti della società georgiana nei confronti delle minoranze sessuali”.³⁴⁹ Le prove specifiche di gravi forme di violenza nei confronti delle persone LGBT raccolte dall'ILGA e dalle OSC locali sono state citate dalla Corte, la quale ha sostenuto che sulla scorta di tali evidenze, la polizia georgiana avrebbe dovuto adottare provvedimenti più efficaci volti ad impedire gli attacchi verificatisi durante una marcia per celebrare la Giornata internazionale contro l'omofobia nel 2012. Ciò costituisce il fondamento logico di una collaborazione sistematica sul fronte della registrazione dei crimini d'odio fra le forze di polizia e le OSC che monitorano tali reati: in tal modo la polizia può ricevere informazioni utili circa i rischi cui le comunità di minoranza debbono far fronte di modo che si possa intraprendere un'azione preventiva.³⁵⁰

Standard 27 Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 4/13, norma specifica riguardante i rom e i sinti: “[rafforzando le capacità delle] agenzie e del personale preposti all'applicazione della legge di individuare, raccogliere dati, indagare e perseguire i crimini motivati dall'odio contro i rom e i sinti.”³⁵¹

Standard 28 Allegato alla Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 12/04, norma specifica relativa ai crimini d'odio antisemita e ai crimini d'odio razziale e xenofobo: “raccogliere e conservare informazioni e statistiche attendibili sui crimini a sfondo antisemita/crimini ispirati dall'odio motivati da razzismo, xenofobia e relativi atti di discriminazione e intolleranza”.³⁵²

Standard 29 Le OSC che ricevono le segnalazioni sui crimini e sugli incidenti d'odio dalle vittime dovrebbero essere efficacemente addestrate ad identificare e registrare i crimini d'odio e fornire direttamente supporto o indirizzare le vittime ai competenti servizi di assistenza.³⁵³

348 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (giugno 2018b), p. 12.

349 CEDU (12 maggio 2015), par. 80.

350 Cfr. anche Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (dicembre 2018d).

351 Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 4/13 (6 dicembre 2013).

352 Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 12/04 (7 dicembre 2004).

353 CEJL (2012), capitolo 3.

Standard 30 Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 13/06, all'OSCE-ODIHR è affidato il compito di “continuare a fungere da punto di raccolta di informazioni e statistiche sui crimini ispirati dall'odio e sulla pertinente legislazione, nonché a rendere accessibili al pubblico tali informazioni, tramite il suo sistema informatico sulla tolleranza e la non discriminazione, e i suoi rapporti concernenti le sfide e le risposte a episodi motivati dall'odio nella regione OSCE”.³⁵⁴

Standard 31 *Facing Facts!* Linee guida per il monitoraggio dei crimini d'odio, Capitolo 2: i sistemi di registrazione dei crimini e degli incidenti d'odio dovrebbero basarsi su chiare categorie di reati che siano raffrontabili con i sistemi di registrazione di polizia. I metodi di registrazione dovrebbero includere elementi probatori degli indicatori di pregiudizio, inclusa la percezione della vittima o di qualsiasi altra persona. Le piattaforme di segnalazione dovrebbero essere note e accessibili alle comunità target.³⁵⁵

Standard 32 Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 9/09: gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a “riferire periodicamente all'ODIHR informazioni e statistiche attendibili sui crimini d'odio”.³⁵⁶

Standard 33 Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 9/09: gli Stati partecipanti all'OSCE hanno convenuto di “designare ... un punto di contatto nazionale sui crimini d'odio per riferire periodicamente all'ODIHR dati e statistiche attendibili sui crimini d'odio”.³⁵⁷

Standard 34 Direttiva Vittime, paragrafo 64: “La raccolta sistematica e adeguata di dati statistici è un elemento riconosciuto essenziale per la definizione di politiche efficaci in ordine ai diritti previsti dalla presente direttiva. Al fine di agevolare la valutazione dell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione i dati statistici relativi all'applicazione delle procedure nazionali in materia di vittime di reato, compresi almeno il numero e il tipo dei reati denunciati e, nella misura in cui tali dati sono noti e disponibili, il numero, il sesso e l'età delle vittime. Dati statistici pertinenti possono includere i dati registrati dalle autorità giudiziarie e dalle autorità di contrasto e, per quanto possibile, i dati amministrativi raccolti dai servizi di assistenza sanitaria e di assistenza sociale e dalle organizzazioni pubbliche e non governative di assistenza alle vittime o dai servizi di giustizia riparativa e di altro tipo che lavorano con le vittime di reato. I dati giudiziari possono includere informazioni sul reato denunciato, il numero di casi oggetto di indagine e le persone processate e condannate. I dati amministrativi inerenti a servizi possono includere, per quanto possibile, informazioni sulle modalità di ricorso delle vittime ai servizi offerti dalle autorità statali e dalle organizzazioni di assistenza pubbliche e private, quali il numero di casi di rinvio da

³⁵⁴ Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n.13/06 (2006), p. 4.

³⁵⁵ CEJI (2012), capitolo 2.

³⁵⁶ Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 9/09 (2009), p. 3.

³⁵⁷ Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 9/09 (2009), p. 3.

parte della polizia ai servizi di assistenza alle vittime, il numero delle vittime che chiedono, ottengono o non ottengono assistenza o giustizia riparativa.”³⁵⁸

Standard 35 CERD: gli Stati devono presentare relazioni periodiche al Comitato per l’eliminazione della discriminazione razziale sui progressi compiuti nell’applicazione della Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD), che possono includere dati e informazioni sui crimini d’odio.³⁵⁹

Standard 36 La Revisione Periodica Universale (UPR), sotto l’egida del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, consente agli Stati di fornire informazioni sulle iniziative che hanno intrapreso per adempiere ai loro obblighi in materia di diritti umani, incluso quello di capire e fronteggiare la violenza razziale. Gli Stati sono responsabili dell’attuazione delle raccomandazioni formulate durante la UPR.³⁶⁰

Standard 37 Decisione del Consiglio dei Ministri dell’OSCE n. 13/06: l’Ufficio dell’OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) è incaricato di “proseguire la sua stretta cooperazione con altre pertinenti agenzie intergovernative e organismi della società civile impegnati nel settore della promozione del rispetto e della comprensione reciproci e della lotta all’intolleranza e alla discriminazione, anche attraverso la raccolta di dati relativi ai crimini ispirati dall’odio”.³⁶¹

Standard 38 Direttiva Vittime, articolo 9 “Assistenza prestata dai servizi di assistenza alle vittime”: la Direttiva obbliga “I servizi di assistenza alle vittime, di cui all’articolo 8, paragrafo 1” a fornire uno standard minimo di servizi, fra cui informazioni e consigli sui loro diritti, “informazioni su eventuali servizi specialistici di assistenza o il rinvio diretto a tali servizi.” Tali obblighi impongono alle OSC abilitate di munirsi di un sistema per comunicare con le vittime, nonché di valutare e rispondere alle loro esigenze di assistenza e di protezione.³⁶²

Standard 39 Facing Facts! Linee guida per il monitoraggio dei crimini d’odio, Capitolo 3: i dati sui crimini d’odio raccolti dalle OSC dovrebbero essere regolarmente pubblicati e rivolti alle pertinenti categorie di destinatari, inclusi i responsabili delle politiche, le comunità colpite e la collettività.³⁶³

358 Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea (25 ottobre 2012), p. 64.

359 Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) (2019).

360 Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (2019c).

361 Decisione del Consiglio dei Ministri dell’OSCE n. 13/06 (2006), p. 4.

362 Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea (25 ottobre 2012), pp. 68-69.

363 CEJI (2012), capitolo 4.

Standard 40 Facing Facts! Linee guida per il monitoraggio dei crimini d'odio, Capitolo 7: i dati sui crimini d'odio raccolti dalle OSC dovrebbero essere utilizzati per sollecitare miglioramenti nella conoscenza e nelle risposte ai crimini d'odio a livello nazionale, anche attraverso la formazione di operatori di polizia/procuratori e/o influenzando i responsabili delle politiche.³⁶⁴

Standard 41 Direttiva Vittime, paragrafo 62: “Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare le organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni non governative riconosciute e attive che lavorano con le vittime di reato, e collaborare strettamente con esse, in particolare per quanto riguarda le iniziative politiche, le campagne di informazione e sensibilizzazione, i programmi nel campo della ricerca e dell’istruzione, e la formazione, nonché la verifica e valutazione dell’impatto delle misure di assistenza e di protezione di tali vittime.”³⁶⁵ “Collaborare strettamente” implica la creazione di strutture di cooperazione, riunioni periodiche e attività congiunte, incluso lo scambio di dati al fine di verificare il successo dell’attuazione delle politiche.

Standard 42 Direttiva Vittime, paragrafo 63: “Gli operatori preposti a raccogliere denunce di reato presentate da vittime dovrebbero essere adeguatamente preparati ad agevolare la segnalazione di reati, e dovrebbero essere poste in essere misure che consentano a terze parti, comprese le organizzazioni della società civile, di effettuare le segnalazioni. Dovrebbe essere possibile avvalersi di tecnologie di comunicazione, come posta elettronica, videoregistrazioni o moduli elettronici in linea per la presentazione delle denunce.”³⁶⁶

Standard 43 Raccomandazione CM/Rec (2010/5) sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull’orientamento sessuale o sull’identità di genere, con la quale il Comitato dei Ministri raccomanda agli Stati membri del Consiglio d’Europa di garantire:

- Indagini efficaci e tempestive sui crimini d'odio “per i quali sussistano ragionevoli sospetti per ritenere che siano stati motivati dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere della vittima”;
- Che “nella determinazione della pena, possa costituire circostanza aggravante la motivazione legata all’orientamento sessuale o all’identità di genere”;
- L’adozione di misure volte a incoraggiare la denuncia e che sia fornita a chi denuncia “adeguata assistenza e sostegno”;
- Che “siano raccolti ed analizzati i dati pertinenti ... sui ‘reati dell’odio’ e sugli incidenti ispirati dall’odio motivato dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere.”

³⁶⁴ Ibid., capitolo 7.

³⁶⁵ Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea (25 ottobre 2012), p. 64.

³⁶⁶ Ibid.

Informazioni di base per le relazioni con le OIG nei sistemi nazionali

Attuali piattaforme delle OIG per il raccordo con le autorità nazionali e le OSC in relazione alla segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio

Tali piattaforme costituiscono degli spazi di connessione e consentono alle autorità nazionali di contribuire allo sviluppo di norme, standard, linee guida e attività internazionali in materia di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio.

Esiste al momento un contesto informale di riunioni dei Punti di contatto nazionali³⁶⁷. Le OSC sono spesso invitate a prendere parte a specifiche sessioni.

Le riunioni del Gruppo di alto livello per il contrasto del razzismo e della xenofobia ed altre forme di intolleranza, creato nel 2016, consentono agli Stati membri di contribuire alle politiche europee in materia di crimini d'odio ed hanno portato all'elaborazione di vari documenti sui principi, incluso quello sulla registrazione dei crimini d'odio da parte delle forze di polizia, citato nel presente documento. Il Gruppo di alto livello include l'adesione in qualità di membri effettivi delle OSC a livello UE e la partecipazione ad hoc alle riunioni delle OSC nazionali. Come indicato nella sua *home page*, "Il Gruppo di alto livello è concepito come una piattaforma di sostegno all'UE e alle iniziative nazionali al fine di assicurare un'efficace applicazione delle norme pertinenti e la realizzazione di politiche efficaci per prevenire e combattere il crimine e il discorso d'odio. Il che avviene stimolando discussioni tematiche sulle lacune, le sfide e le risposte, promuovendo lo scambio di migliori prassi, elaborando direttive e rafforzando la collaborazione e le sinergie tra i principali soggetti interessati."³⁶⁸

L'ECRI si compone di un rappresentante nazionale per ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa. L'organismo elabora e pubblica Raccomandazioni di politica generale.³⁶⁹

Azioni attualmente intraprese dalle OIG per raccordarsi con le autorità nazionali e le OSC in materia di segnalazione, registrazione e raccolta dei dati sui crimini d'odio

Le visite nei paesi da parte dell'ECRI si basano sulla raccolta e la revisione dei dati nazionali sui crimini d'odio in collaborazione con le autorità nazionali. La precisa metodologia non è di pubblico dominio.³⁷⁰

367 Cfr., ad esempio, OSCE-ODIHR, Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione (16 novembre 2018).

368 Commissione europea (18 marzo 2019).

369 Cfr. Portale del Consiglio d'Europa (2019b).

370 Cfr. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e Consiglio d'Europa (s.d.). Cfr. anche Portale del Consiglio

La FRA pubblica periodicamente indagini di vittimizzazione generali e specifiche sui crimini d'odio che possono essere utilizzate per orientare le politiche in materia di crimini d'odio a livello nazionale.³⁷¹

La FRA chiede regolarmente informazioni sulle metodologie utilizzate dagli Stati per la registrazione e la raccolta dei dati sui crimini d'odio.³⁷² Nel suo ultimo rapporto viene presentata una dettagliata rassegna comparativa degli approcci seguiti dagli Stati.³⁷³

Le OIG pubblicano direttive e linee guida che possono essere utilizzate per orientare le politiche e le prassi a livello nazionale, come evidenziato nel presente documento.

Sebbene non sia inclusa tra gli impegni assunti dai Ministri dell'OSCE, la relazione annuale sui crimini d'odio elaborata dall'ODIHR riporta informazioni sugli incidenti d'odio trasmesse dalle OSC.³⁷⁴

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale prenderà in esame e pubblicherà i dati pervenuti dalle OSC, inclusi quelli sui crimini d'odio, nell'ambito della sua regolare attività di controllo dell'attuazione della Convenzione ICERD a livello nazionale.³⁷⁵

I rapporti dell'ECRI contengono dati provenienti dalle OSC, ma non viene reso pubblico alcun metodo che spieghi come ciò avvenga.

La piattaforma sui diritti fondamentali della FRA fornisce un dispositivo di contatto e cooperazione in una gamma di settori, compresi i crimini d'odio.³⁷⁶ La FRA pubblica regolarmente indagini di vittimizzazione generali e specifiche sui crimini d'odio che possono essere utilizzate dalle OSC per le loro iniziative di sensibilizzazione a livello nazionale.³⁷⁷

Le OIG pubblicano direttive e linee guida che possono essere utilizzate per orientare le prassi e l'attività di sensibilizzazione delle OSC a livello nazionale, come evidenziato nel presente documento.

d'Europa (2019a).

371 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019d).

372 Cfr. Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019a).

373 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2018b).

374 OSCE-ODIHR, Dipartimento Tolleranza e Non-discriminazione (2019b).

375 Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2019a).

376 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019b).

377 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019d).

Riferimenti

Libri

Chevalier, J.M. and Buckles, D.J. (2013). *Participatory action research: Theory and methods for engaged inquiry*. 1st ed. New York: Routledge.

Manzini, E. (2015). *Design, when everybody designs*. London: MIT Press.

Perry-Kessarlis, A. (2020). [in corso di pubblicazione]. *Doing sociolegal research in design mode*. Routledge.

Walters, M.A. (2014). *Hate Crime and Restorative Justice: Exploring Causes, Repairing Harms*. Oxford: Oxford University Press.

Whine, M. (2016). National monitoring of hate crime in Europe: The case for a European Level Policy. In: **Schweppe J., Walters, M.A. eds.** *The globalization of hate: Internationalizing hate crime?* Oxford: Oxford University Press, pp.213-223.

Articoli di riviste

Bergold, J, & Thomas, S. (2012). Participatory Research Methods: A Methodological Approach in Motion. *Forum: Qualitative Social Research*, 13 (1).

Clayton, J., Donovan, C., and Macdonald, S. J. (2019). New directions in Hate Reporting Research: agency, heterogeneity and relationality. *Sociological Research Online*, 24 (2), pp. 185-202. Reperibile al link: <http://nrl.northumbria.ac.uk/35295/1/Donovan%20et%20al%20-%20New%20directions%20in%20hate%20reporting%20research%20AAM.pdf>

Godzisz, P. (2019). The Europeanization of anti-LGBT hate crime laws in the Western Balkans. *Crime, Law and Social Change* [Online], 71 (291). Reperibile al link: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-019-09818-9>.

Lunenburg, F. C. (2010). Managing change: the role of the change agent. *International Journal of Management, Business and Administration* [Online], 13 (1). Reperibile al link: https://naaee.org/sites/default/files/lunenburg_fred_c._managing_change_the_role_of_change_agent_ijmba_v13_n1_2010.pdf [ultimo accesso: 17 October 2019].

Perry, J. (2015). A shared global perspective on hate crime? *Criminal Justice Policy Review*, 27 (6), pp.610-626.

Perry-Kessarlis, A. (2017). The pop-up museum of legal objects project: an experiment in “sociological design”. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 68 (2), pp. 225-44.

— (2019). Legal Design for Practice, Activism, Policy, and Research. *Journal of Law and Society*, 46 (2), pp.185-210.

Perry, J. and Perry-Kessarlis, A. (2019). Participatory and designerly strategies for sociological research impact: lessons from research aimed at making hate crime visible. Reperibile al link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3387479

Whine, M. (2019). Cooperation between criminal justice agencies and civil society in combating hate crime. *Crime, Law and Social Change*, 71 (3), pp.275-289.

Legislazione regionale

Consiglio dell'Unione europea (2008). *Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*. [Online]. Reperibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=IT> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (25 ottobre 2012). *Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*. [Online]. Reperibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=en> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

Legislazione internazionale

Agreement on inter-agency co-operation on addressing racist crimes in Greece (6 giugno 2018). [Online]. Atene. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/402260?download=true> [ultimo accesso: 30 agosto 2019].

Consiglio dei Ministri dell'OSCE (7 dicembre 2004). *Decision No. 12/04 on combating intolerance and discrimination and promoting mutual respect and understanding*. [Online]. Sofia: OSCE. p. 4. Reperibile al link: <https://www.osce.org/mc/23133?download=true> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2005). *Decision No. 10/05 on Tolerance and non-discrimination: promoting mutual respect and understanding*. [Online]. Lubiana: OSCE. Disponibile al sito: <https://www.osce.org/mc/17462?download=true> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (5 dicembre 2006). *Decisione n. 13/06 sulla lotta all'intolleranza e alla discriminazione e promozione del rispetto e della comprensione reciproci*. [Online]. Bruxelles: OSCE. Disponibile al sito: <https://www.osce.org/it/mc/23117?download=true> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (2007). *Decisione n. 10/07 sulla tolleranza e la non-discriminazione: promozione del rispetto e della comprensione reciproca*. [Online]. Disponibile al sito:

<https://www.osce.org/it/mc/29456?download=true> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (2009). *Decisione n. 9/09 sulla lotta ai crimini ispirati dall'odio*. [Online]. Disponibile al sito: <https://www.osce.org/it/mc/67624?download=true>

<https://www.osce.org/cio/40695?download=true> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (6 dicembre 2013). *Decisione n. 4/13 sul potenziamento delle iniziative dell'OSCE volte ad attuare il piano d'azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area dell'OSCE, con particolare attenzione alle donne, ai giovani e ai bambini rom e sinti*. [Online]. Kiev: OSCE. Reperibile al link: <https://www.osce.org/it/mc/109802?download=true> [ultimo accesso: 2 settembre 2019].

Nazioni Unite. (2002). *Durban Declaration and Plan of Action, adopted at the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Violence*. New York: United Nations Department of Public Information. Paragraph 74. Reperibile al link: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

Assemblea Generale delle Nazioni Unite (1965). *Resolution 2106 (XX): International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)*. [Online]. A/RES/2142. New York: Nazioni Unite. Disponibile al sito: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> [ultimo accesso: 17 agosto 2019].

Giurisprudenza

Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (31 maggio 2007). *Še i c. Croazia* (Sentenza) n. 40116/02.

— (26 luglio 2007). *Angelova e Iliev c. Bulgaria* (Sentenza) n. 55523/00.

— (14 dicembre 2010). *Milanovi c. Serbia* (Sentenza) n. 44614/07.

— (24 luglio 2012). *Dordevic c. Croazia* (Sentenza) n. 41526/10.

— (12 maggio 2015). *Identoba e altri c. Georgia* (Sentenza) n. 73235/12.

Articoli

CEJI (2012). *Making hate crimes visible: guidelines for monitoring hate crimes and hate motivated incidents*. [Online]. Reperibile al link seguente: <https://ceji.org/wp-content/uploads/2012/11/Guidelines-for-monitoring-of-hate-crimes-and-hate-motivated-incidents-PROTECTED.pdf> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

Chakraborti, N., Garland, J. e Hardy, S. (2014). *The Leicester Hate Crime Project findings and conclusions: full report*. Leicester: University of Leicester.

Chakraborti, N. e Hardy, S. (aprile 2016). *Healing the harms: identifying how best to support hate crime victims*. Leicester: University of Leicester. Reperibile al link: <http://hertscommissioner.org/fluidcsm/files/files/pdf/Victims-Commissioning/Healing-the-Harms---Final-Report.pdf> [ultimo accesso: 3 settembre 2019].

Community Security Trust (2018). *Antisemitic incidents report, 2018*. [Online]. Reperibile al link: <https://cst.org.uk/data/file/2/9/Incidents%20Report%202018%20-%20web.1549538710.pdf> (ultimo accesso: 28 luglio 2019).

Consiglio dell'Unione europea (5-6 Dicembre 2013). *Council conclusions on combating hate crime in the European Union*. [Online]. p. 4. Reperibile al link: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf [ultimo accesso: 18 agosto 2018].

— (2015). *Piano d'azione dell'Ue per i diritti umani e la democrazia*. Reperibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/publications/eu-action-plan-on-human-rights-democracy/> [ultimo accesso: 28 luglio, 2019].

Gruppo ad alto livello dell'Unione europea sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e le altre forme di intolleranza (febbraio 2017). *Hate Crime Training for*

Law Enforcement and criminal justice authorities: 10 Guiding Principles. Bruxelles: Direzione generale per la giustizia e i consumatori. Reperibile al link: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43050 [ultimo accesso: 28 luglio 2019].

— (novembre 2017). *Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles*. [Online]. Reperibile al link: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=37188&no=1> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (novembre 2018). *Guidance note on the practical application of Council Framework Decision 2008/13/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*. [Online]. Reperibile al link: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607 [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Commissione europea (2012). *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*. [Online]. Reperibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:IT:PDF> [ultimo accesso: 14 Ottobre 2019].

— (2014). *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*. [Online]. Bruxelles: Commissione europea. Reperibile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0027&from=IT> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (18 marzo 2019). *A EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance*. [Online]. Reperibile al link: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=51025 [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (1996). *Raccomandazione di politica generale n°1 dell'ECRI relativa alla lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza*. [Online]. Strasbourg: ECRI. Reperibile al link: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-1-on-combating-racism-xenophobia/16808b59ea>

[ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (1998). *Raccomandazione di politica generale n°4 dell'ECRI relativa alle indagini nazionali per determinare come viene vissuta e percepita l'esperienza*

della discriminazione e del razzismo da parte delle vittime potenziali. [Online]. Strasbourg: ECRI. Reperibile al link: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-4-on-national-surveys-on-the-exp/16808b5a62> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (2007). *ECRI general policy recommendation n°11 on combating racism and racial discrimination in policing*. [Online]. Strasbourg: ECRI. Reperibile al link: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combatingracism-and-racia/16808b5adf> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) e Consiglio d'Europa (s.d.). *ECRI: European Commission against Racism and Intolerance*. [Online]. Reperibile al link: <https://rm.coe.int/ecri-european-commission-against-racism-and-intolerance-brochure/16808c6e42>.

— (marzo 2018). *Compilation of ECRI's general policy recommendations*. [Online]. Strasbourg: ECRI. Reperibile al link: <https://rm.coe.int/compilation-ofecri-s-general-policy-recommendations-march-2018/16808b7945> [ultimo accesso: 21 febbraio 2019].

European Network Against Racism (ENAR) (2019). *Racist crime & institutional racism in Europe*. [Online]. Shadow Report. Reperibile al link: <https://www.enareu.org/Justice-gap-racism-pervasive-in-criminal-justice-systems-across-Europe> [ultimo accesso: 16 ottobre 2019].

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2009). *EU-MIDIS technical report I: methodology, sampling and fieldwork*. [Online]. Reperibile al link: https://fra.europa.eu/sites/default/files/eu-midis_technical_report.pdf [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (2014). *EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey: main results*. [Online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Reperibile al link: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbtsurvey-main-results_tk311364oenc_1.pdf [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (2016). *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*. [Online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available from: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-justice-hate_crime-victims_en.pdf [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (8 dicembre 2017a). *Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities*. [Online]. Reperibile al link: <https://fra.europa.eu/en/news/2017/improving-recording-hate-crime-law-enforcement-authorities> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2017b). *Second European Union minorities and discrimination survey: main results*. [Online]. Reperibile al link: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2018a). *EU-MIDIS II: second European Union minorities and discrimination survey*. [Online]. Available from: https://ec.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00141_en

[ultimo accesso: 14 ottobre 2019].

— (gennaio 2018b). *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*. [Online]. Reperibile al link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu> [ultimo accesso 19 agosto 2019].

(giugno 2018c). *Hate Crime Recording and Data Collection Across the EU*. [Online]. P. 101. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Reperibile al sito: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hate-crime-recording> [ultimo accesso : 22 febbraio 2019].

— (dicembre 2018d). *Experiences and perceptions of antisemitism: second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*. [Online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Reperibile al link: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-experiences-and-perceptions-of-antisemitism-survey_en.pdf [ultimo accesso 19 agosto 2019].

— (dicembre 2018e). *Unmasking bias motives in crimes: selected cases of the European Court of Human Rights*. [Online]. Vienna: FRA. Reperibile al link: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-unmasking-bias-motives-paper_en.pdf [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019e). *Technical assistance to national law enforcement and criminal justice authorities*. [Online]. Reperibile al link: <https://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/workshops-recording> [ultimo accesso 19 agosto 2019].

HMICFRS (2014). *Crime-recording: Making the Victim Count*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmicfrs/publications/crimerecording-making-the-victim-count/> [ultimo accesso: 6 settembre 2019].

— (2018). *Understanding the Difference: The Initial Police Response to Hate Crime* Inspection Report. [Online]. London: HMICFRS. pp.48–49 Reperibile al link: www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/understanding-the-difference-the-initial-police-response-to-hate-crime.pdf [ultimo accesso: 7 agosto 2019]

Home Office (2019). *Home Office Counting Rules for Recorded Crime*. [Online]. Reperibile al link: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/822471/count-general-jul-2019.pdf [ultimo accesso: 16 ottobre 2019].

International Lesbian and Gay Association-Europe (ILGA) (2008). *Handbook on monitoring and reporting homophobic and transphobic incidents*. [Online]. Available from: https://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/handbook_monitoring_reporting_homo-transphobic_crimes.pdf [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

Julier, G. e Kimbell, L. (2016). *Co-producing social futures through design research*. Brighton: University of Brighton.

Kees, S-J, Iganski, P. Kusche, R., wiider, M., Chahal, K. (2016). *Hate crime victim support in Europe: a practical guide*. [Online]. Dresden: RAA Sachsen E.V. – Counselling Services for Victims of Hate Crimes. Reperibile al link: https://www.verband-brg.de/wp-content/uploads/2019/01/RAA_Saxony-Hate_Crime_Victim_Support_in_Europe_2016_m.pdf [ultimo accesso: 3 settembre 2019].

Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite (Office of the High Commissioner - OHCHR) (2019). *Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD): Introduction*. Reperibile al link: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIntro.aspx> [ultimo accesso: 17 agosto 2019].

ODIHR Key Observations (s.d.). [Online]. Reperibili al link: <http://hatecrime.osce.org/sites/default/files/documents/Website/Key%20Observations/KeyObservations-20140417.pdf> [ultimo accesso: 7 agosto 2019].

OSCE/ODIHR Tolerance and Non-Discrimination Department (16 novembre 2018). *On International Day for Tolerance, OSCE/ODIHR Director urges states to renew efforts to counter hate-motivated crime as new hate crime data published*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/403199> [ultimo accesso: 2 settembre 2019].

— (2019b). *Our methodology*. [Online]. Reperibile al link: <http://hatecrime.osce.org/what-do-we-know/our-methodology> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (15 settembre 2005). *Combating hate crimes in the OSCE region: an overview of statistics, legislation, and national initiatives*. [Online]. Warsaw: OSCE/ODIHR. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/16405?download=true> [ultimo accesso: 14 ottobre 2019].

— (2009a). *Hate crime laws, a practical guide*. [Online]. Warsaw: ODIHR. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/36426> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (2009b). *Preventing and responding to hate crimes: a resource guide for NGOs in the OSCE region*. [Online]. Warsaw: OSCE/ODIHR. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/39821?download=true%3E> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (4 ottobre 2012). *Training against hate crimes for law enforcement (TAHCLE): programme description*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/tahcle?download=true> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (29 settembre 2014a). *Hate crime data collection and monitoring: a practical guide*. [Online]. Warsaw: ODIHR. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (29 settembre 2014b). *Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT): programme description*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/pahct> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

— (29 agosto 2018a). *Information Against Hate Crimes Toolkit (INFAHCT)*. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/INFAHCT?download=true> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019a). *Building a comprehensive criminal justice response to hate crime*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.osce.org/projects/criminal-justice-response-hate-crime> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Perry, J. (2019). *Development of the international framework on the crime reporting, recording and data collection*. Reperibile al link: <https://www.facingfacts.eu/timeline-of-the-international-framework-on-hate-crime-reporting-recording-and-data-collection/> [ultimo accesso: 17 agosto 2019].

Racist Violence Recording Network (2019). *Annual report 2018*. [Online]. Reperibile al link: http://rvrn.org/wp-content/uploads/2019/04/RVRN_report_2018en.pdf [ultimo accesso: 5 settembre 2019].

Scheppe, J., Haynes A., and Walters, M. A. (2018). *Life cycle of a hate crime*:

comparative report. ICCL: Dublin. Reperibile al link: <https://www.iccl.ie/wp-content/uploads/2018/04/Life-Cycle-of-a-Hate-Crime-Comparative-Report-FINAL.pdf> [ultimo accesso: 23 febbraio 2019].

Tell MAMA (2017). *Beyond the incident: outcomes for victims of anti-Muslim prejudice*. Reperibile al link: <https://tellmamauk.org/tell-mamas-annual-report-for-2017-shows-highest-number-of-anti-muslim-incidents/> [ultimo accesso 28 luglio 2019].

Trickett, L. e Hamilton, P. (2016). *Hate crime training of police officers in Nottingham: a critical review*. Nottingham: Nottingham Trent University. Reperibile al link: <http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/28089/> [ultimo accesso 22 maggio 2019].

True Vision (2019). *What is Hate Crime?* [Online]. Reperibile al link: http://www.report-it.org.uk/what_is_hate_crime [ultimo accesso: 3 settembre 2019].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (febbraio 2015). *International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)*. [Online]. Reperibile al link: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/BG-ICCS-UNODC.pdf> [ultimo accesso: 16 ottobre 2019].

— (17 maggio 2019). *28th Crime Commission to address crime motivated by intolerance or discrimination*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/May/28th-crime-commission-to-address-crime-motivated-by-intolerance-or-discrimination.html> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Walters, M. A., Brown, R. and Wiedlitzka, S. (2016a). *Preventing hate crime: emerging practices and recommendations for the effective management of criminal justice interventions*. [Online]. Project Report. Sussex Crime Research Centre and The International Network for Hate Studies. Sussex, UK. Reperibile al link: http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/64925/1/Interventions%20for%20Hate%20Crime%20-%20FINAL%20REPORT_2.pdf [ultimo accesso: 7 agosto 2019].

— (2016b). *Causes and motivations of hate crime*. **Research Report**. Equality and Human Rights Commission. Report number: 102.

Walters, M.A., Wiedlitzka, S., Owusu-Bempah, A. and Goodall, K. (2017). *Hate crime and the legal process: options for law reform*. [Online]. Final Report. University of Sussex. Reperibile al link: <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=final-report---hate-crime-and-the-legal-process.pdf&site=539> [ultimo accesso: 14 agosto 2019].

Working Group Against Hate Crime (GYEM) (18 novembre 2016). *List of indicators for more effective prosecution.* [Online]. Reperibile al link: <http://gyuloletellen.hu/aktualitasok/indikatorlista-hatekonyabb-buntetoeljarasert> [ultimo accesso: 6 settembre 2019].

Siti web e basi dati

Amnesty International Hungary (2019). [Online]. Reperibile al link: <https://www.amnesty.hu/> [ultimo accesso: 9 settembre 2019].

Central Statistics Office (2019). *Statistics under reservations FAQs.* [Online]. Reperibile al link: <https://www.cso.ie/en/methods/crime/statisticsunderreservationfaqs/> [ultimo accesso: 9 settembre 2019].

Portale del Consiglio d'Europa (2019a). *European Commission against Racism and intolerance (ECRI): country monitoring.* [Online]. Reperibile al link: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/country-monitoring> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019b). *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) standards.* [Online]. Reperibile al link: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-standards> [ultimo accesso: 2 settembre 2019].

Eurostat (2018). *Statistics explained: crime statistics.* [Online]. Reperibile al link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics [ultimo accesso: 16 ottobre 2019].

Commissione europea (s.d.). *Apply for grants.* [Online]. Reperibile al link: <https://ec.europa.eu/justice/grants1/open-calls/index-pp_en.htm> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (2019a). *Annual fundamental rights reports: past editions.* [Online]. Reperibile al link: <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/annual-reports> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019b). *Civil society and the Fundamental Rights Platform.* [Online]. Reperibile al link: <https://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019c). *Compendium of practices*. [Online]. Reperibile al link: <https://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime/compendium-practices?page=2> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019d). *Surveys*. [Online]. Reperibile al link: <https://fra.europa.eu/en/research/surveys> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Facilitation Center (2019). *Facilitation store: sticky walls*. [Online]. Reperibile al link: <http://www.facilitationcenter.com/sticky-walls.html> [ultimo accesso: 4 settembre 2019].

Facing Facts Online (2019). [Online]. Reperibile al link: <https://www.facingfactsonline.eu/> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

Háttér Társaság (2019). [Online]. Reperibile al link: <http://hatter.hu/> [ultimo accesso: 9 Settembre 2019].

Hungarian Civil Liberties Union (TASZ) (2018). [Online] Reperibile al link: <https://tasz.hu/> [ultimo accesso: 9 settembre 2019].

Hungarian Helsinki Committee (2019). [Online] Reperibile al link: <https://www.helsinki.hu/#> [ultimo accesso: 9 settembre 2019].

OSCE/ODIHR Tolerance and Non-Discrimination Department (2019a). [Online]. Reperibile al link: <http://hatecrime.osce.org/> [ultimo accesso: 18 agosto 2019].

OSCE Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (Office for Democratic Institutions and Human Rights) (OSCE/ODIHR) (2019b). *Greece: project background documents*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.osce.org/odihr/402266> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (2019a). *3rd UPR cycle: contributions and participation of "other stakeholders" in the UPR*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/ngosnhris.aspx> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019b). *UPR Sessions*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRSessions.aspx> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

— (2019c). *Universal Periodic Review*. [Online]. Reperibile al link: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx> [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

United Nations Human Rights Office of the Commissioner (2019). *UN Treaty Body Database: concluding observations - advanced unedited*. [Online]. Reperibile al

link: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=5 [ultimo accesso: 19 agosto 2019].

Working Group Against Hate Crime (GYEM) (2014a). *Law enforcement problems in hate crime procedures: the experiences of the Working Group Against Hate Crime (GYEM).* [Online]. Reperibile al link: http://gyuloletellen.hu/sites/default/files/ejk_casesummary.pdf [ultimo accesso: 9 settembre 2019].

— (2014b). *Jogalkalmazási problémák a gyölet-b ncesekekmenyekkel kapcsolatos eljárásokban A Gyölet-b ncesekekmenyek Elleni Munkacsoport (GYEM) tapasztalatai.* [Online]. Reperibile al link: http://gyuloletellen.hu/sites/default/files/ejk_esetosszefoglalo.pdf [ultimo accesso: 9 settembre 2019].

— (2019a). [Online]. Reperibile al link: <http://gyuloletellen.hu/about-us> [ultimo accesso: 9 settembre 2019].

— (2019b). *Cases.* [Online]. Reperibile al link: <http://gyuloletellen.hu/esetek> [ultimo accesso: 9 settembre 2019].