

INCORAGGIARE LA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO

IL RUOLO DELLE FORZE DELL'ORDINE E DI ALTRE AUTORITÀ

RELAZIONE



© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) per la versione originale in lingua inglese della pubblicazione *Encouraging hate crime reporting – The role of law enforcement and other authorities*, pubblicata dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea. La FRA non è responsabile di questa traduzione.

Riutilizzo autorizzato con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di elementi che non sono di proprietà dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, potrebbe essere necessaria l'autorizzazione diretta dei rispettivi titolari dei diritti.

Né l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali né alcuna persona che agisca per conto dell'Agenzia può essere considerata responsabile per qualsiasi conseguenza derivante dal riutilizzo di questa pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-873-3	doi:10.2811/273499	TK-02-21-412-IT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-872-6	doi:10.2811/28539	TK-02-21-412-IT-N

© Crediti fotografici:

Copertina: © G. Lombardo/Adobe Stock
Pagina 14: © Евгений Вершинин/Adobe Stock
Pagina 15: © G. Lombardo/Adobe Stock
Pagina 16: © smolaw11/Adobe Stock
Pagina 22: © AungMyo/Adobe Stock
Pagina 23: © mavoimages/Adobe Stock
Pagina 25: © mavoimages/Adobe Stock
Pagina 32: © thauwald-pictures/Adobe Stock
Pagina 34: © PHILIPPE HUGUEN/BELGA/AFP
Pagina 35: © PiLensPhoto/Adobe Stock
Pagina 37: © Rawpixel.com/Adobe Stock
Pagina 38: © Rawpixel.com/Adobe Stock
Pagina 45: © Studio615/Adobe Stock
Pagina 49: © sewcream/Adobe Stock
Pagina 50: © fizkes/Adobe Stock
Pagina 55: © Daniel Ernst/Adobe Stock
Pagina 60: © fizkes/Adobe Stock
Pagina 66: © gerasimov174/Adobe Stock
Pagina 69: © fizkes/Adobe Stock
Pagina 76: © Kirill Gorlov/Adobe Stock
Pagina 78: © Kzenon/Adobe Stock

Prefazione

In tutta l'Unione europea sono in vigore leggi contro i reati d'odio e diversi servizi sono generalmente disponibili per le vittime. Queste misure sono vitali per contrastare le molestie e le violenze che troppe persone affrontano ancora a causa del colore della pelle, dell'etnia, del Paese di provenienza, della religione, del sesso, dell'orientamento sessuale o della disabilità. Tuttavia, gli obiettivi che si prefiggono tali misure rischiano di non essere raggiunti se le persone non denunciano alla polizia i reati motivati da pregiudizi.

I reati d'odio che non vengono denunciati non possono essere oggetto d'indagine o perseguiti, generando impunità e incoraggiando gli autori a commetterne altri. Inoltre, non inserendoli nelle statistiche, la vera portata del problema e l'urgente bisogno di azione vengono oscurate. Le vittime che non denunciano tali reati non riceveranno né risarcimenti, né il sostegno necessario.

La presente relazione delinea la natura, il contesto e la prevalenza della violenza e delle molestie motivate da pregiudizi e al contempo sottolinea il fatto che molte vittime non denunciano. La guida esamina, poi, i motivi per cui le vittime non denunciano tali episodi. I risultati mostrano che la maggior parte delle vittime pensa che non cambierebbe nulla, che le procedure siano troppo burocratiche e lunghe o esitano perché non hanno fiducia nelle forze di polizia.

Oltre a evidenziare diverse barriere, la relazione delinea modi per incoraggiare e permettere alle vittime di denunciare. Tali modi includono sforzi ampi e a lungo termine, tra cui quello di affrontare la discriminazione strutturale e sensibilizzare la società in generale; azioni più specifiche e pratiche, come quelle di permettere le segnalazioni da parte di terzi e prevedere personale specializzato sui crimini d'odio negli uffici di polizia.

L'UE ha recentemente intensificato la sua azione per la lotta al razzismo e sull'empowerment delle vittime, adottando due documenti politici fondamentali che attuano un approccio più olistico: la «strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025» e il «piano d'azione contro il razzismo dell'UE 2020-2025». Entrambi i documenti evidenziano che la mancanza di denuncia dei reati d'odio rappresenta un serio ostacolo per le forze di polizia e per l'elaborazione delle politiche di contrasto.

Cambiare pregiudizi e comportamenti profondamente radicati nella società è un processo lungo e arduo. Affrontare efficacemente i reati d'odio è un primo passo vitale che, a sua volta, si basa sull'aumento delle denunce e della registrazione di tali reati.

Ci auspichiamo che i responsabili politici, tanto a livello nazionale quanto comunitario, utilizzino le informazioni contenute nella presente relazione per incoraggiare le vittime a richiedere il sostegno, la protezione e la giustizia a cui hanno diritto.

Michael O'Flaherty
Direttore



Indice

Prefazione	1
Introduzione	5
NOTE	9
1 INCORAGGIARE LA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO: ADEMPIERE AL DOVERE LEGALE DI RISPETTARE, PROTEGGERE E PROMUOVERE PIENAMENTE I DIRITTI FONDAMENTALI	11
1.1 DOVERE DI GARANTIRE L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA PER TUTTI	11
1.2 OBBLIGO DI PROTEGGERE E SOSTENERE LE VITTIME DI REATI D'ODIO	12
1.3 OBBLIGO DI INDAGARE E PUNIRE I REATI D'ODIO	13
1.4 LINEE GUIDA INTERNAZIONALI ED EUROPEE PER INCORAGGIARE LA DENUNCIA	14
NOTE	17
2 CONTRASTARE LA MANCANZA DI DENUNCIA (UNDER-REPORTING)	19
2.1 VIOLENZA E MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZI: UN EVENTO FIN TROPPO COMUNE NELL'UE	21
2.2 IL FENOMENO DELLA MANCANZA DI DENUNCIA OSTACOLA LA VISIBILITÀ DELLA VITTIMIZZAZIONE	25
2.3 A CHI DENUNCIANO LE VITTIME?	28
2.4 MOTIVI PER NON DENUNCIARE	30
2.5 DIFFICOLTÀ INCONTRATE DA ALCUNI GRUPPI A RISCHIO DI VITTIMIZZAZIONE PER MOTIVI D'ODIO	37
NOTE	39
3 INCORAGGIARE LA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO: AMBIENTE, STRUTTURE E PROCEDURE CHE FACILITANO LA DENUNCIA	41
3.1 COLTIVARE UN AMBIENTE SOCIALE FAVOREVOLE	42
3.2 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA PROCEDURALE: DIVERSE OPZIONI DI DENUNCIA E DENUNCIE STANDARDIZZATE	47
3.3 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA PROCEDURALE: SVILUPPARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E RAFFORZARE I PARTENARIATI	60
NOTE	71
4 VIE DA PERCORRERE: VERSO UN APPROCCIO INCENTRATO SULLE VITTIME NELLA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO	75
4.1 COLTIVARE UN AMBIENTE SOCIALE FAVOREVOLE: COMBATTERE LA DISCRIMINAZIONE STRUTTURALE	75
4.2 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA STRUTTURALE: AUMENTARE LE OPZIONI DI DENUNCIA E MIGLIORARE I MECCANISMI DI SUPPORTO STANDARDIZZATI	76
4.3 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA PROCEDURALE: SVILUPPARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E RAFFORZARE I PARTENARIATI	77
NOTE	79
Allegato	81



Introduzione

I reati d'odio motivati da razzismo, xenofobia, intolleranza religiosa, disabilità, orientamento sessuale, identità di genere, espressione di genere e caratteristiche sessuali di una persona, rappresentano una grave espressione di discriminazione. I reati d'odio sono un grave abuso della dignità della persona, inerente a tutti gli esseri umani, e violano i valori fondanti dell'Unione europea (UE) ¹.

Le vittime di un crimine d'odio sono vittimizzate per quello che sono o per la percezione che si ha di esse. Eppure i reati d'odio non danneggiano solo le singole vittime. Il messaggio di intimidazione e di esclusione sociale dell'autore del reato raggiunge tutti coloro che condividono le stesse caratteristiche, e la società intesa in maniera più ampia, indebolendo la coesione sociale ². In questo modo, i reati d'odio causano danni incalcolabili alle vittime, alle famiglie e complessivamente alla società.

PERCHÉ È NECESSARIA LA PRESENTE RELAZIONE?

Le leggi europee e internazionali sui diritti umani impongono agli Stati membri dell'UE di combattere efficacemente i reati d'odio. È grazie a tali leggi che vengono stabiliti anche gli standard minimi sui diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reati e si garantisce il diritto fondamentale delle vittime a un rimedio efficace. Gli Stati membri dell'UE hanno quindi il dovere di garantire l'accesso alla giustizia per tutti, comprese le vittime dei reati d'odio. Inoltre, gli Stati membri hanno il dovere di fornire sostegno e protezione calibrati sulle esigenze delle vittime di reati d'odio. Hanno inoltre il dovere di indagare su tali reati, punirne i colpevoli e compiere un'azione di prevenzione.

Gli Stati membri non possono adempiere efficacemente a questi doveri se le vittime e i testimoni non si espongono e denunciano alle autorità competenti gli episodi di reati d'odio.

Le prove raccolte dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) indicano tassi preoccupanti di violenza e molestie motivate da pregiudizi, non denunciate, contro minoranze etniche, immigrati e discendenti di immigrati, persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI), musulmani ed ebrei in tutta l'UE. Quando le vittime non denunciano alla polizia, o a qualsiasi altra organizzazione, i reati motivati da pregiudizio o di altro tipo, ovviamente non avranno accesso alla protezione, al sostegno e alla giustizia ³. Il «sommerso» dei reati d'odio non denunciati, rilevato dalle indagini della FRA, rimane alto. Questi reati non possono essere indagati e perseguiti, e ne consegue l'impunità per gli autori.

La presente relazione esamina i motivi per cui le vittime non denunciano i reati motivati dall'odio e le barriere che incontrano all'atto della denuncia attraverso i sistemi nazionali preposti. Inoltre, la relazione vuole sottolineare come l'ambiente sociale, le strutture e le prassi nazionali, possano essere di supporto agli sforzi per comprendere e rimuovere le barriere esistenti alla denuncia dei reati d'odio e incoraggiare attivamente le vittime a denunciare per ottenere giustizia ⁴.

Mappando le prassi esistenti che hanno un impatto sulle esperienze delle vittime nel momento in cui denunciano violenze e molestie motivate da pregiudizi, la presente relazione ha l'obiettivo di fornire prove dell'impegno profuso a livello nazionale per incoraggiare e facilitare la denuncia, e, in definitiva, aiutare gli Stati

membri ad adempiere ai loro doveri in materia di lotta contro i reati d'odio.

La relazione presenta le informazioni contestuali e quelle sulle diverse situazioni in tutta l'UE che sono servite per aiutare a identificare i *principi guida fondamentali per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio*⁵ sviluppati dal gruppo di lavoro guidato dalla FRA sulla registrazione dei reati d'odio, la raccolta dei dati e per incoraggiare la denuncia (2019-2021) (Gruppo di lavoro sui reati d'odio). Questi principi sono stati adottati dal gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza nel mese di marzo 2021⁶. Essi mirano a fornire un quadro di riferimento per guidare gli Stati membri nel mettere in atto meccanismi e processi di denuncia efficaci incentrati sulle vittime.

I *principi guida fondamentali per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio* stabiliscono tre gruppi di azioni.

In primo luogo, le **barriere alle denunce dovrebbero essere rimosse**, e gli Stati membri dovrebbero:

1. agire per contrastare l'invisibilità dei reati d'odio e comunicare e rendere accessibili tali dati;
2. contrastare le percezioni e le prassi discriminatorie nella polizia;
3. facilitare l'accesso effettivo ai servizi di sostegno specializzati per le vittime di reati d'odio.

In secondo luogo, le autorità competenti **dovrebbero mettere in atto strutture** per facilitare la denuncia e:

4. assicurare la corretta registrazione degli episodi denunciati;
5. fornire opzioni di denuncia alternative.

In terzo luogo, le autorità competenti dovrebbero attuare e migliorare i **fattori di agevolazione**:

6. adattando le misure di sensibilizzazione per raggiungere le persone a rischio di vittimizzazione dei reati d'odio e aumentare la consapevolezza del pubblico in generale;
7. creando capacità a livello istituzionale attraverso la specializzazione, la formazione completa mettendo a disposizione una guida specifica;
8. cooperando all'interno, attraverso e oltre i confini istituzionali;
9. cooperando con le organizzazioni della società civile e le organizzazioni comunitarie;
10. valutando regolarmente i progressi e l'impatto.

Le prove contenute nella presente relazione, con i principi guida fondamentali, hanno lo scopo di offrire agli Stati membri una guida per rimuovere le barriere alla denuncia e mettere in atto strutture e processi che consentano di sostenere un approccio efficace e incentrato sulle vittime per la denuncia dei reati d'odio.

ATTIVITÀ FRA

Gruppo di lavoro sulla registrazione dei reati d'odio, sulla raccolta dei dati e per incoraggiare la denuncia

La Commissione europea ha chiesto alla FRA di coordinare un gruppo di lavoro sulla registrazione dei reati d'odio, raccolta dati e per incoraggiare la denuncia (2019-2021) facente parte del gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza.

La FRA, in qualità di facilitatore del gruppo di lavoro, fornisce assistenza tecnica e attività di sviluppo delle capacità per affrontare tre obiettivi principali:

- fornire assistenza tecnica alle autorità nazionali per migliorare la registrazione e la raccolta di dati sui reati d'odio, anche sviluppando strumenti e linee guida;
- fornire assistenza agli Stati membri per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio
- sostenere gli Stati membri per migliorare la cooperazione tra agenzie e con le organizzazioni della società civile allo scopo di denunciare, registrare e raccogliere dati in modo efficace sui reati d'odio.

La presente relazione, insieme ai *principi guida fondamentali per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio* adottati dal gruppo di alto livello dell'UE, risponde e contribuisce al secondo obiettivo del mandato del gruppo di lavoro.

Per ulteriori informazioni, cfr. la pagina web della FRA «**Working Group on hate crime recording, data collection and encouraging reporting**».

Principi guida fondamentali per combattere efficacemente i reati d'odio

Il gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza ha adottato quattro serie di principi guida fondamentali (*): su come:

- incoraggiare la denuncia dei reati d'odio;
- migliorare la registrazione dei reati d'odio;
- garantire giustizia, protezione e sostegno alle vittime dei reati d'odio;
- fornire una formazione efficace e di alta qualità sui reati d'odio alle forze dell'ordine e alle autorità della giustizia penale.

I principi guida fondamentali non sono giuridicamente vincolanti. Essi mirano ad aiutare gli Stati membri ad accrescere la capacità delle autorità competenti a garantire l'attuazione della legislazione relativa ai reati d'odio e la protezione delle vittime dei reati d'odio, comprese le disposizioni di

attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (la decisione quadro sul razzismo e la xenofobia) e la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio (la direttiva sui diritti delle vittime).

(*) Per ulteriori informazioni, cfr. **Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime; Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities; Key guiding principles; Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech: 10 key guiding principles; e Hate crime training for law enforcement and criminal justice authorities.**

STRUTTURA DELLA RELAZIONE

Le informazioni presentate nella relazione si basano sulle vaste prove acquisite dalla FRA sulla situazione delle vittime dei reati d'odio, attingendo al materiale pubblicato dalla FRA e in particolare al sondaggio condotto a livello europeo. La relazione inoltre include e analizza le informazioni sulle prassi degli Stati membri presentate alla FRA dai membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio⁷. La relazione fa riferimento ai risultati e alle raccomandazioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e del Consiglio d'Europa, così come al lavoro svolto dalle Organizzazioni della Società Civile nazionali, internazionali e a livello europeo.

Il **capitolo 1** fornisce un breve riassunto della legislazione chiave dell'UE e internazionale relativa alla lotta contro i reati d'odio e alla protezione dei diritti delle vittime.

Attingendo ai risultati delle indagini della FRA e di altre ricerche, il **capitolo 2** esamina la natura e la prevalenza della violenza e delle molestie motivate da pregiudizi, le ragioni per cui non vengono denunciate e i risultati nel momento in cui i fatti vengono denunciati.

Il **capitolo 3** presenta le informazioni fornite dai membri del gruppo di lavoro sui reati motivati dall'odio, esamina il contesto in cui le vittime subiscono la vittimizzazione motivata dall'odio e fornisce una panoramica delle strutture e i processi nazionali che influenzano l'esperienza delle vittime nel denunciare tali reati. Inoltre, la relazione esamina le barriere strutturali che gli Stati membri dovrebbero rimuovere e i fattori favorevoli da introdurre e rafforzare per incoraggiare e permettere alle vittime di denunciare.

Questa analisi risulta ancor più pertinente alla luce dell'esigenza globale urgente di affrontare il razzismo strutturale e in considerazione del lancio del primo piano d'azione contro il razzismo dell'UE, 2020-2025⁸.

Note sulla terminologia

Ai fini della presente relazione, si adoperano le seguenti definizioni.

- Un «reato d'odio» è «un reato basato su un pregiudizio» (*). I termini «violenza motivata da pregiudizio», «reati motivati da pregiudizio» e «crimini d'odio» sono usati in modo intercambiabile.
- «Molestie motivate da pregiudizi» è un termine che comprende una serie di comportamenti dannosi, alcuni dei quali possono non costituire reato.
- La «denuncia» può essere ampiamente definita come l'atto di una vittima o di qualcun altro, come un testimone, inteso a informare un'autorità pubblica o una parte terza su un possibile reato d'odio. Questo include la denuncia di episodi che possono non essere oggetto di ulteriori indagini (per esempio, perché la vittima non è disposta a rilasciare una dichiarazione o la parte terza non può condividere informazioni che potrebbero portare a identificare la vittima).
- La «denuncia da parte di terzi» è un processo attraverso il quale una vittima o un testimone denuncia un potenziale crimine d'odio ad un'autorità, organizzazione, centro o servizio diverso dalla polizia. Questa parte terza denuncia in seguito il crimine d'odio alla polizia.
- La «segnalazione anonima» è un processo attraverso il quale le forze dell'ordine vengono informate di un episodio dalla vittima, da un testimone o da un'altra parte terza, senza rivelare l'identità della vittima.

(*) *Commissione europea (2018), **Guidance note on the practical application of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law**, Bruxelles, novembre 2018, pag. 7.*

Note

- 1 Unione europea (2012), Versione consolidata del **trattato sull'Unione europea**, GU 2012 C 326, articoli 2 e 3. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE include una serie di articoli pertinenti alla lotta contro i reati d'odio, ad esempio sul diritto alla dignità umana (art. 1), il diritto alla vita (art. 2), il diritto all'integrità fisica e mentale (art. 3) e il diritto di ottenere riparazione attraverso un rimedio efficace (art. 47); vieta i trattamenti inumani o degradanti (art. 4) e la discriminazione per numerosi motivi tra cui razza, colore, origine etnica, religione, sesso, disabilità, età e orientamento sessuale (art. 21).
- 2 FRA (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali) (2012), **Making hate crime visible in the European Union: Acknowledging victims' rights**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (Ufficio delle pubblicazioni), pagg. 15-24.
- 3 Sulla portata nascosta della vittimizzazione nelle indagini sulla criminalità, si veda FRA (2021), **Crime, safety and victims' rights – Fundamental Rights Survey**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 9-12.
- 4 La presente relazione non si concentra sui casi di discorsi d'odio, come l'incitamento all'odio, ma sulla segnalazione di reati d'odio diretti contro una persona o una proprietà. La ricerca non ha riguardato le indagini *d'ufficio* o i procedimenti giudiziari in cui le autorità inquirenti avviano un procedimento penale senza una denuncia iniziale da parte di una vittima o di un testimone.
- 5 Commissione europea, Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza (2021), **Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 6 Il gruppo di lavoro è composto da rappresentanti delle autorità nazionali responsabili della registrazione, della raccolta dei dati o della segnalazione dei reati d'odio, nominati dagli Stati membri. Ha rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'UE, tranne il Lussemburgo, che non ha nominato un rappresentante. Altri membri includono rappresentanti della Commissione europea, dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR), della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) e delle OSC. Per ulteriori informazioni, vedere la pagina web della FRA «**Lavoro sui diritti**».
- 7 Il Lussemburgo non è rappresentato nel gruppo di lavoro e quindi non è coperto dal rapporto. Tuttavia, copre il Regno Unito, che al momento della raccolta dei dati era ancora uno Stato membro dell'UE.
- 8 Commissione europea (2020), **Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 settembre 2020.



1

INCORAGGIARE LA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO: ADEMPIERE AL DOVERE LEGALE DI RISPETTARE, PROTEGGERE E PROMUOVERE PIENAMENTE I DIRITTI FONDAMENTALI

L'UE ha adottato una legislazione per combattere i reati d'odio e garantire che le vittime abbiano accesso alla giustizia e ottengano un risarcimento, in linea con i trattati dell'UE e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹. Gli atti legislativi fondamentali sono la decisione quadro sul razzismo e la xenofobia e la direttiva sui diritti delle vittime².

La mancata denuncia dei reati d'odio significa che la legislazione in materia non viene attuata in misura sufficiente e che gli impegni vincolanti non vengono rispettati. Il fenomeno della mancanza di denuncia può comportare il fallimento nel garantire l'accesso alla giustizia per tutti su un piano di equità, e mina il diritto delle vittime a trovare sostegno e protezione. Inoltre, tale fenomeno compromette l'efficacia delle autorità nazionali nel perseguire e punire i reati d'odio.

Nel complesso, rimuovere le barriere che impediscono alle vittime di denunciare i reati d'odio e incoraggiarle a denunciare, costituisce un obbligo per gli Stati membri dell'UE. Per rispettare e adempiere tale obbligo, gli Stati membri devono:

- garantire l'accesso alla giustizia per tutti;
- proteggere e sostenere le vittime;
- perseguire e punire i reati d'odio.

Le sezioni seguenti delineano i principali doveri che gli Stati membri hanno in base alla legge internazionale sui diritti umani e al diritto dell'UE che comportano la responsabilità di facilitare e incoraggiare la denuncia dei reati d'odio.

1.1 DOVERE DI GARANTIRE L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA PER TUTTI

Gli Stati membri hanno il dovere di fornire un rimedio efficace alle vittime di tutti i reati, in linea con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e l'articolo 13 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Tale diritto è una componente essenziale dell'accesso alla giustizia e dello stato di diritto in quanto permette a tutti gli individui di chiedere un risarcimento per le violazioni dei loro diritti e libertà³.

Considerato insieme al divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 della CEDU e all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, questo dovere implica che gli Stati membri debbano garantire che ogni persona abbia il diritto di accedere

alla giustizia e di essere risarcita attraverso un rimedio efficace su un piano di equità, in particolare attraverso il sistema della giustizia penale.

Gli Stati membri devono garantire che questo diritto non sia solo sancito dalla legge, ma anche esercitato nella pratica. Questo significa creare uno spazio sicuro per tutte le vittime, comprese le vittime di reati basati sulla discriminazione, e proteggere le medesime da intimidazioni, ritorsioni e vittimizzazione secondaria. Il rimedio per il crimine che hanno subito deve poter essere scelto. Un requisito importante e decisivo in questo contesto è che le vittime abbiano fiducia nelle forze di polizia e non le percepiscano come indifferenti alle loro sofferenze.

La fiducia nelle forze dell'ordine e nel sistema della giustizia penale, come dimostra la FRA in questa relazione è fondamentale per tutte le vittime di reati d'odio, compresi, per esempio, i migranti in situazione irregolare. La direttiva sui diritti delle vittime prevede l'attuazione delle disposizioni di legge a tutte le vittime senza alcuna discriminazione, «anche rispetto al loro stato di residenza»⁴. Inoltre, i reati d'odio sono identificati tra i reati che richiedono un'attenzione speciale da parte delle autorità relativamente al bisogno di protezione delle vittime⁵. Questa attenzione speciale è anche un elemento importante per accrescere la fiducia nelle autorità e quindi incoraggiare la denuncia e attuare, in pratica, l'accesso alla giustizia per tutti. La guida della Commissione europea sul recepimento e l'attuazione della direttiva riconosce che la sua attuazione non discriminatoria «può essere di particolare importanza nel contesto dei reati d'odio generati da razzismo e xenofobia»⁶.

La mancata denuncia dei reati d'odio implica che le vittime di tali reati affrontino barriere che impediscono loro di esercitare il diritto a un rimedio efficace. Questo fa emergere una preoccupazione accentuata nel caso delle vittime di reati d'odio nei confronti delle quali gli Stati membri non riescano ad adempiere al loro dovere di garantire l'accesso alla giustizia per tutti.

1.2 OBBLIGO DI PROTEGGERE E SOSTENERE LE VITTIME DI REATI D'ODIO

La direttiva sui diritti delle vittime stabilisce degli standard minimi sui diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime⁷. La direttiva sottolinea la necessità di prendere in considerazione la natura specifica dei reati d'odio (considerando 56). Dichiarò anche che le autorità dovrebbero prestare particolare attenzione alle vittime dei reati d'odio nello svolgimento delle valutazioni individuali per identificare i bisogni speciali di protezione (articolo 22, paragrafo 3).

A differenza della decisione quadro, che è limitata al razzismo e alla xenofobia, la direttiva sui diritti delle vittime si riferisce a tutte le vittime di reati d'odio su un piano di equità, indipendentemente dal motivo discriminatorio che ha motivato l'aggressore.

La direttiva obbliga gli Stati membri a garantire che le vittime abbiano accesso gratuitamente a servizi riservati di supporto alle vittime (articolo 8, paragrafo 1), indipendentemente dal fatto che abbiano presentato o meno una denuncia formale (articolo 8, paragrafo 5). Ciò include servizi di supporto specializzati, come il supporto medico e psicologico, e la consulenza legale su questioni relative allo status di residenza, in base alle esigenze specifiche della vittima.

Gli Stati membri sono anche tenuti a informare le vittime sul tipo di assistenza che possono ottenere e da chi ottenerla (articolo 1). Devono anche facilitare l'orientamento delle vittime ai servizi di supporto, sia verso l'autorità competente deputata a ricevere la denuncia o verso altra associazione/istituzione. (articolo 8, paragrafo 2).

ATTIVITÀ FRA

Giustizia per tutti? Parità di accesso alla giustizia penale per tutte le vittime di reati contro la persona

Il progetto della FRA «Giustizia per tutti?» mappa le politiche esistenti relative all'accesso delle vittime alla giustizia. Una prossima relazione affronterà il trattamento differenziato di varie categorie di vittime – categorie evidenziate nella direttiva sui diritti delle vittime – e le conseguenti differenze tra queste categorie in termini di accesso alla giustizia penale.

Per ulteriori informazioni, cfr. *FRA's 2020-2022 Programming Document*, pag. 63.

Inoltre, le vittime con specifiche esigenze di protezione hanno il diritto di essere ascoltate da o attraverso professionisti formati a tale scopo (articolo 23). Questo potrebbe essere particolarmente rilevante nel garantire che le vittime di reati d'odio siano ascoltate da agenti di polizia che evitino qualsiasi comportamento che possa suggerire una qualunque condivisione di atteggiamenti discriminatori degli aggressori (cfr. [sezione 2.4.3](#) e [sezione 3.3](#)).

Facilitare e incoraggiare le vittime dei reati d'odio a denunciare i reati, anche rimuovendo le barriere alla denuncia, è un requisito per gli Stati membri per adempiere efficacemente al loro dovere di fornire alle vittime dei reati d'odio sostegno e protezione.

1.3 OBBLIGO DI INDAGARE E PUNIRE I REATI D'ODIO

Gli Stati membri dell'UE hanno il dovere di combattere i reati d'odio, il che significa indagare su tali reati, punire i colpevoli, e adottare misure preventive. Questo dovere è sancito da disposizioni giuridicamente vincolanti del diritto internazionale e dell'UE.

Il crimine d'odio, come qualsiasi altro crimine grave, costituisce una palese violazione dei diritti umani. Tali reati possono violare, per esempio, il diritto alla vita, l'integrità della persona o il divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti. Sono tutti diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dalla CEDU, e gli Stati membri hanno l'obbligo di difenderli.

Elementi fondamentali di questo obbligo sono il requisito di «emanare disposizioni di diritto penale» e «la necessità di eliminare l'impunità»⁸. Questa «necessità di eliminare l'impunità» per gli autori di gravi violazioni dei diritti umani, insieme all'articolo 13 della CEDU sul diritto a un ricorso effettivo, stabilisce il dovere per gli Stati di perseguire e punire i reati. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo (ECtHR), questo significa «un'indagine approfondita ed efficace in grado di portare all'identificazione e alla punizione dei responsabili, compresa l'effettiva partecipazione della persona che sporge denuncia alla procedura di indagine»⁹.

Gli Stati hanno, oltre al loro dovere di perseguire e punire un crimine, un ulteriore dovere di indagare, smascherare e punire qualsiasi motivo di pregiudizio. Questo è un dovere che deriva dalle norme internazionali sui diritti umani e costituisce una pietra miliare nel diritto dell'UE.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è stata determinante a questo proposito, in particolare quella sull'articolo 14 della CEDU, che proibisce la discriminazione sulla base di qualsiasi motivo, compresi razza, colore o religione. Secondo il consolidato ragionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, «trattare la violenza e la brutalità [motivata da pregiudizi] su un piano di parità con i casi che non hanno [tali] sfumature significherebbe chiudere un occhio sulla natura specifica degli atti che sono particolarmente lesivi dei diritti fondamentali. Una mancata distinzione [...] può costituire un trattamento ingiustificato e inconciliabile con l'articolo 14 della convenzione»¹⁰. Questo ragionamento ha portato la Corte europea dei diritti dell'uomo a stabilire che l'articolo 14 è violato quando le autorità non mettono in atto ogni possibile azione per indagare sui fatti al fine di determinare se l'elemento discriminatorio possa aver giocato un ruolo negli eventi in esame oppure no.

Lo stesso ragionamento è alla base della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia, che, in linea con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, introduce il dovere degli Stati membri di combattere i reati d'odio direttamente nell'ordinamento giuridico dell'UE¹¹. La decisione quadro obbliga gli Stati membri a trattare la motivazione razzista o xenofoba per vari reati come una circostanza aggravante o a stabilire che i tribunali possano prenderla in considerazione nel

I passi intrapresi dall'UE verso l'ampliamento delle risposte del diritto penale ai reati d'odio

La direttiva sui diritti delle vittime obbliga gli Stati membri a soddisfare i bisogni speciali di protezione di tutte le vittime di reati d'odio, indipendentemente dal tipo di motivazione discriminatoria e di pregiudizio dell'autore.

Tuttavia, la decisione quadro sul razzismo e la xenofobia, attraverso il diritto penale, copre solo i reati d'odio commessi sulla base della razza, colore, religione, discendenza o origine nazionale o etnica della vittima (articolo 1, paragrafo 1). Non sono coperti altri motivi di discriminazione vietati dalla legislazione primaria dell'UE (cfr. l'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'UE e l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE), come il sesso, l'età, la disabilità o l'orientamento sessuale. Come nel caso della protezione contro la discriminazione attraverso le direttive UE sulla parità (*), questo comporta un divario nella protezione e una «gerarchia artificiale» di motivi che limita l'ampiezza e la portata della protezione a livello UE contro i reati d'odio.

Queste lacune nella protezione a livello europeo contro tutte le forme di reati d'odio non hanno impedito ad alcuni Stati membri di ampliare la gamma dei motivi di discriminazione che possono portare a pene più severe per gli autori. Come ha sottolineato la FRA, una vasta maggioranza degli Stati membri è andata oltre la decisione quadro e ha incluso altri motivi vietati nelle disposizioni sui reati d'odio (**).

Per affrontare queste lacune nella protezione contro i reati d'odio motivati su diverse basi, la Commissione europea ha annunciato la sua



intenzione di «presentare una nuova proposta per combattere la violenza di genere» e «proporrà anche di estendere la lista degli euro-reati per includere tutte le forme di reati d'odio e i discorsi d'odio» (***)).

(*) FRA (2021) **Equality in the EU 20 years on from the initial implementation of the equality directives**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (Ufficio delle pubblicazioni).

(**) FRA (2018), **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 103.

(***) Commissione europea (2020), **Programma di lavoro della Commissione per il 2021 – Un'Unione vitale in un mondo fragile**, COM(2020) 690 final, Bruxelles, 19 ottobre 2020, pag. 7.

determinare le pene imposte agli autori (articolo 4). Inoltre, la decisione quadro prevede la punizione di alcuni comportamenti generati dall'odio (articolo 1) in base alla razza, al colore, alla religione, alla discendenza o l'origine nazionale o etnica, come l'incitamento alla violenza per questi motivi ¹². La decisione quadro richiede che l'indagine di tali reati o il loro perseguimento avvenga *ex officio* e non sia «dipendente da una denuncia o da un'accusa fatta da una vittima» (articolo 8).

Il fatto che le vittime si facciano avanti per denunciare tali episodi è una condizione necessaria perché gli Stati membri adempiano al loro dovere di indagare e punire i reati motivati dall'odio. Ciò rende visibile il reato d'odio e permette di pianificare e attuare politiche di prevenzione efficaci.

1.4 LINEE GUIDA INTERNAZIONALI ED EUROPEE PER INCORAGGIARE LA DENUNCIA

Nell'adempiere ai loro obblighi legali di contrasto ai reati d'odio, anche incoraggiando le denunce, le autorità nazionali possono attingere a un'ampia guida e alle raccomandazioni specifiche per paese delle organizzazioni intergovernative internazionali ¹³. Tutte riconoscono il fenomeno diffuso e prevalente della mancanza di denuncia, e stabiliscono mezzi e misure volti a incoraggiare e aumentare la denuncia tra le vittime dei reati d'odio ¹⁴. La presente relazione si basa su questa guida e su queste raccomandazioni ed esamina alcuni dei loro elementi chiave nel **capitolo 3**.

Un alto numero di reati d'odio registrati può rappresentare un segnale positivo

Il numero di reati d'odio registrati dalle autorità non è necessariamente un indicatore dell'incidenza dei reati d'odio. Un numero più elevato di reati d'odio registrati può essere indicatore degli sforzi dei paesi affinché tali episodi abbiano visibilità e prova dell'efficienza dei sistemi di registrazione delle denunce nazionali. Possono inoltre fungere da segnale di una maggiore volontà, consapevolezza e capacità delle vittime e dei cittadini di denunciare gli episodi motivati dall'odio.

Tuttavia, i sondaggi della FRA hanno mostrato che anche nei paesi con un numero relativamente alto di reati d'odio registrati dalla polizia, il fenomeno dell'under-reporting è particolarmente evidente.

*Per ulteriori informazioni, si veda FRA (2018) **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 27-28.*

Per sostenere l'effettiva attuazione del quadro giuridico dell'UE, nel 2020 l'Europa ha compiuto passi decisivi verso un approccio più olistico per affrontare il razzismo e dare potere alle vittime dei reati, adottando due documenti politici fondamentali: la strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025 e il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025¹⁵. Entrambi affrontano esplicitamente il fenomeno della sottodenuncia dei reati d'odio come un serio ostacolo all'applicazione della legge e all'elaborazione delle politiche, e stabiliscono misure concrete al riguardo.

La prima strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025, sottolinea la necessità di «migliorare nella pratica [l'applicazione] delle norme UE su tali diritti». Aiutare le vittime del crimine assicurando loro una comunicazione efficace e un ambiente sicuro dove sporgere denuncia, sono elementi fondamentali della strategia. Incrementare le denunce dei reati tra le «comunità o minoranze vulnerabili» è un altro elemento fondamentale previsto dalla strategia. Sono previste misure per rafforzare la cooperazione

tra le autorità e le comunità e si specifica che la formazione sulla non discriminazione per le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie è di vitale importanza per aumentare la fiducia e affrontare il fenomeno della mancanza di denuncia¹⁶.

Oltre a impegnarsi a garantire che il quadro giuridico dell'UE sia effettivamente applicato e a valutare se il quadro esistente rimane adatto allo scopo, il piano d'azione contro il razzismo dell'UE 2020-2025 riconosce la necessità di fare di più per affrontare il razzismo nella vita quotidiana. Le azioni includono misure per contrastare la discriminazione da parte delle forze dell'ordine, garantendo la sicurezza, e affrontando le disuguaglianze, nonché per combattere la discriminazione in tutti i settori della vita. Inoltre, la Commissione europea sottolinea la necessità di «[affrontare] il problema di fondo» – cioè il razzismo strutturale, che «può essere profondo e dannoso quanto il razzismo individuale [...] la sua esistenza deve essere riconosciuta e deve essere affrontata attraverso politiche proattive»¹⁷. (Si veda la **sezione 3.1** sull'impatto del più ampio contesto sociale in cui si verifica la vittimizzazione motivata dal pregiudizio sulla disponibilità delle vittime a denunciare gli episodi e a chiedere giustizia).



Sia il piano d'azione contro il razzismo dell'UE 2020-2025 che la strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025 sottolineano la necessità di un approccio globale, olistico e coordinato agli sforzi nazionali e chiedono, agli Stati membri, di sviluppare e adottare piani d'azione nazionali rispettivamente contro il razzismo e la discriminazione razziale e sui diritti delle vittime ¹⁸.

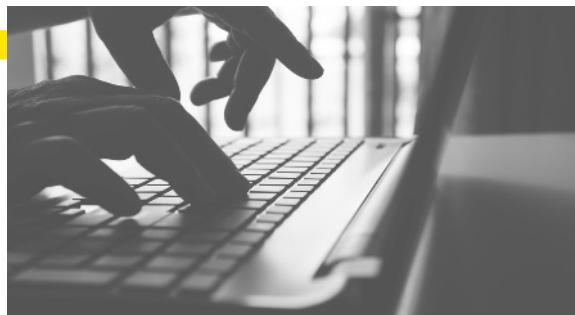
Garantire la protezione e il sostegno alle vittime dei reati d'odio è un tema affrontato anche in altre strategie fondamentali adottate dalla Commissione europea nel 2020, come la Strategia UE per la parità di genere 2020-2025, il nuovo quadro strategico dell'UE per i Rom, la strategia per la parità lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersessuali e queer (LGBTIQ) 2020-2025 e la nuova strategia dell'Unione della sicurezza UE 2020-2025 ¹⁹.

La strategia dell'UE per la parità di genere 2020-2025 considera il porre fine alla violenza di genere come uno dei principali obiettivi politici. La Commissione si impegna a proporre misure aggiuntive per prevenire e combattere forme specifiche di violenza di genere, anche rafforzando l'accesso alla giustizia incentrato sulle vittime e presentando una raccomandazione sulla prevenzione di pratiche dannose ²⁰.

Il nuovo quadro strategico per i rom affronta la lotta contro l'antiziganismo come primo obiettivo orizzontale per raggiungere un'effettiva uguaglianza, inclusione e partecipazione dei rom entro il 2030. La Commissione ha ribadito il suo impegno a garantirne il pieno e corretto recepimento e l'attuazione della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia, e a continuare a cooperare con le aziende informatiche per contrastare l'antiziganismo, «uno dei discorsi odio più comunemente segnalati» ²¹.

Garantire la sicurezza delle persone LGBTIQ è uno dei quattro pilastri chiave della prima strategia UE per la parità LGBTIQ, per il 2020-2025. La strategia riconosce che la mancanza di denuncia dei reati d'odio rimane un problema serio e si propone di sostenere gli Stati membri nella promozione di un ambiente sicuro e solidale per le vittime LGBTIQ e di migliorare il meccanismo di registrazione del pregiudizio di matrice omo-transfobica ²².

Affrontare l'incitazione all'odio online



Nel dicembre 2020, la Commissione europea ha proposto una legge sui servizi digitali (*) destinata a regolamentare le problematiche che ruotano intorno alla responsabilità degli intermediari internet in questioni come i contenuti illegali online, l'odio online e la disinformazione. Mentre la presente relazione non copre i casi di odio online, la FRA ha lanciato un progetto che mira ad accrescere il livello di comprensione dell'odio online contro alcuni gruppi (**).

Affrontare le diverse forme di odio online è impegnativo a causa della portata del fenomeno e della difficoltà di individuare i contenuti illegali online. Ciononostante, le aziende che gestiscono grandi piattaforme rimuovono ogni anno miliardi di contenuti con questa matrice.

Il progetto della FRA mira ad accrescere il livello di comprensione dell'odio online espresso nelle forme di molestie, discorsi di odio e incitamento alla violenza contro le donne e i gruppi etnici. Sulla base della raccolta di dati in alcuni Stati membri dell'UE, i risultati della ricerca contribuiranno alla formulazione di politiche nell'area della moderazione dei contenuti online.

(*) Commissione europea, **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali)** COM(2020) 825 final, Bruxelles, 15 dicembre 2020.

(**) Cfr. **FRA's 2021-2023 Programming Document**, pag. 59.

Note

- 1 Unione europea (2012), Versione consolidata del **trattato sull'Unione europea**, GU 2012 C 326, articoli 2 e 3. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE include una serie di articoli pertinenti alla lotta contro i reati d'odio, ad esempio sul diritto alla dignità umana (art. 1), il diritto alla vita (art. 2), il diritto all'integrità fisica e mentale (art. 3) e il diritto di ottenere riparazione attraverso un rimedio efficace (art. 47); vieta i trattamenti inumani o degradanti (art. 4) e la discriminazione per numerosi motivi tra cui razza, colore, origine etnica, religione, sesso, disabilità, età e orientamento sessuale (art. 21).
- 2 Consiglio dell'Unione europea (2008), **decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale**, GU 2008 L 328; **direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio**, GU 2012 L 315.
- 3 Consiglio d'Europa e Corte europea dei diritti dell'uomo (ECtHR) (2020), **Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights – Right to an effective remedy**, Strasburgo, Consiglio d'Europa e ECtHR, 31 dicembre 2020.
- 4 **Direttiva sui diritti delle vittime**, art. 1, paragrafo 1.
- 5 **Direttiva sui diritti delle vittime**, art. 22, paragrafo 3, e considerando 56.
- 6 Commissione europea, direzione generale Giustizia e consumatori (DG Giustizia) (2013), **Guidance document on transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA**, Bruxelles, 19 dicembre 2013.
- 7 **Direttiva sui diritti delle vittime**; Commissione europea, DG Giustizia (2013), **Guidance document on transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA**, Bruxelles, 19 dicembre 2013.
- 8 Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri (2011), **Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on eradicating impunity for serious human rights violations**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 30 marzo 2011.
- 9 ECtHR, **Centre for Legal Resources per conto di Valentin Câmpeanu c. Romania**, n. 47848/08, 17 luglio 2014; per una maggiore giurisprudenza, si veda Consiglio d'Europa e ECtHR (2020), **Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights – Right to an effective remedy**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 31 dicembre 2020.
- 10 ECtHR, **Nachova e altri c. Bulgaria**, nn. 43577/98 e 43579/98, 6 luglio 2005; per una giurisprudenza più recente, si veda ECtHR, **Lakatošová e Lakatoš c. Slovacchia**, n. 655/16, 11 dicembre 2018. Si veda anche FRA (2018), **Unmasking bias motives in crimes: selected cases of the European Court of Human Rights**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 11 Consiglio dell'Unione europea (2008), **Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale**, GU 2008 L 328; Commissione europea, Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza (2018), **Guidance note on the practical application of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law**, Bruxelles, novembre 2018.
- 12 Consiglio dell'Unione europea (2008), **Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale**, GU 2008 L 328. Per ulteriori informazioni, si veda FRA (2013), **FRA opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – With special attention to the rights of victims of crime**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2016), **Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 13-14.
- 13 FRA (2018), **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 101.
- 14 In particolare, si veda Nazioni Unite (ONU), **Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD)**, **Draft Kyoto declaration on advancing crime prevention, criminal justice and the rule of law: towards the achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development**, 17 febbraio 2021; il **sito web dell'ECRI**; e il **sito web dedicato dell'OSCE/ODIHR**.
- 15 Commissione europea (2020), **Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 settembre 2020; Commissione europea (2020), **Strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025**, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24 giugno 2020.
- 16 Commissione europea (2020), **Strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025**, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24 giugno 2020, pagg. 2-5.
- 17 Commissione europea (2020), **Un'Unione dell'uguaglianza: Piano d'azione UE contro il razzismo 2020-2025**, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 settembre 2020, pag. 13.
- 18 Commissione europea (2020), **Un'Unione dell'uguaglianza: Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 settembre 2020, pag. 17; Commissione europea (2020), **Strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025**, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24 giugno 2020, pag. 20.
- 19 Commissione europea (2020), **Strategia dell'Unione europea per la sicurezza 2020-2025**, COM(2020) 605 final, Bruxelles, 24 luglio 2020.
- 20 Commissione europea (2020), **Un'Unione dell'uguaglianza: Strategia per la parità di genere 2020-2025**, COM(2020) 152 final, Bruxelles, 5 marzo 2020, pagg. 3-4.
- 21 Commissione europea (2020), **Quadro strategico dell'UE per i Rom per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione per il 2020-2030**, COM(2020) 620 final, Bruxelles, 7 ottobre 2020, pagg. 11-12.
- 22 Commissione europea (2020), **Unione dell'uguaglianza: Strategia per la parità LGBTIQ 2020-2025**, COM(2020) 698 final, Bruxelles, 12 novembre 2020, pagg. 11 e 13.



2

CONTRASTARE LA MANCANZA DI DENUNCIA (UNDER-REPORTING)

Attingendo ai risultati dei sondaggi della FRA, questo capitolo presenta i tassi di episodi violenti e molestie motivati da pregiudizi che le minoranze etniche, gli immigrati e i discendenti di immigrati, le persone LGBTI, i musulmani e gli ebrei subiscono nell'UE. Rivela la gamma di vittimizzazioni non denunciate e le principali ragioni che spingono a non denunciare.

Oltre ad attingere alle esperienze delle vittime riportate nelle indagini della FRA, il capitolo presenta le prospettive dei giudici e degli avvocati dei tribunali penali, dei pubblici ministeri, degli ufficiali di polizia e delle organizzazioni non governative (ONG) che sostengono le vittime dei reati d'odio ¹.

Il capitolo fornisce documentazioni selezionate in tutta l'UE, tratte dalla ricerca su larga scala della FRA, basate su:

- la prevalenza di violenza e molestie motivate da pregiudizi in alcuni dei gruppi inclusi in diverse indagini FRA;
- l'entità della mancanza di denuncia della violenza e delle molestie motivate da pregiudizi tra questi gruppi;
- segnalazione alla polizia e a terzi;
- motivi per non fare denuncia.

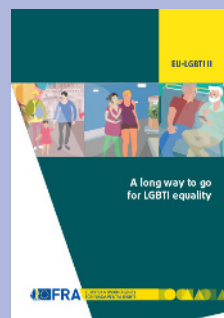
Tuttavia, non sono compresi confronti dettagliati tra paesi o tra gruppi all'interno dei paesi. Molti risultati variano notevolmente tra i paesi e tra i gruppi in un paese, e i lettori sono incoraggiati a esplorare queste differenze utilizzando gli «esploratori di dati interattivi online» della FRA, che offrono l'opportunità di sfogliare i risultati per paese, disaggregati per gruppi intervistati e caratteristiche sociodemografiche chiave come sesso, età e istruzione.

Esperienze di violenza e molestie motivate da pregiudizi: ricerca e dati della FRA

I risultati a cui si fa riferimento in questa sezione sono basati sui dati delle seguenti indagini della FRA.



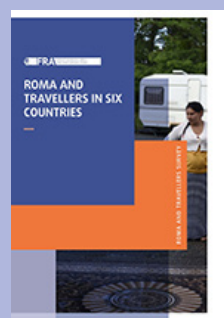
La seconda indagine FRA sulle minoranze e la discriminazione nell'Unione Europea (EU-MIDIS II) (2016) ha raccolto informazioni da 25.515 intervistati di diverse origini da minoranze etniche e immigrati in tutti i 28 Stati membri dell'UE.



Un totale di 139.799 persone che si descrivono come lesbiche, gay, bisessuali, trans o intersessuali hanno risposto al secondo sondaggio online della FRA sugli LGBTI (EU LGBTI Survey II) nell'UE dei 28, nella Macedonia settentrionale e in Serbia (2019).



La seconda indagine della FRA sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei nell'UE (2018) ha raccolto dati da 16.395 ebrei intervistati autoidentificati in 12 Stati membri.



L'indagine sui rom e i travellers della FRA (2019) che ha coperto cinque Stati membri dell'UE e il Regno Unito, e ha raccolto informazioni da 4.659 intervistati che si sono autoidentificati come rom o travellers.

L'anno indicato per ogni indagine riflette il periodo di raccolta dei dati, non l'anno di pubblicazione dei risultati. Gli anni in cui i rapporti dell'indagine sono stati pubblicati sono indicati nelle note alla presente relazione (in quanto la pubblicazione in alcuni casi è avvenuta nell'anno successivo alla raccolta dei dati).

In queste indagini FRA, alle persone appartenenti a comunità di minoranza viene chiesto di raccontare le loro esperienze di discriminazione, violenza motivata dall'odio e molestie.

- In primo luogo, agli intervistati viene chiesto di raccontare le loro esperienze di violenza e molestie in determinati periodi (cinque anni e 12 mesi).
- In secondo luogo, qualora indichino di aver subito violenza o molestie, viene chiesto loro se pensano che ciò sia dovuto alle loro origini (appartenenza a comunità di minoranza e/o origini migratorie).

Nei sondaggi viene chiesto agli intervistati se ritengano di essere stati vittime di reati d'odio violenti: attacchi fisici, percosse, spintoni, calci o l'essere spintonati per strada; se è accaduto sui mezzi pubblici, sul posto di lavoro o in altri luoghi, o a causa della loro appartenenza ad una comunità di minoranza. Oltre a chiedere informazioni circa gli episodi di violenza fisica, l'indagine LGBTI copre anche i casi di violenza sessuale. La discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei raccoglie informazioni sugli atti di vandalismo contro edifici o istituzioni ebraiche.

Agli intervistati vengono fatte domande circa le molestie subite motivate da pregiudizi. Le molestie sono definite nei sondaggi come commenti offensivi o minacciosi verso la persona, minacce di violenza verso la persona, gesti offensivi o sguardi inappropriati, e-mail o messaggi di testo offensivi o molesti, o commenti offensivi fatti online.

Per ulteriori informazioni sui gruppi intervistati, la terminologia, la metodologia e i questionari, si fa riferimento ai rispettivi rapporti tecnici sul sito web della FRA (*). Si fa riferimento anche ai *data explorer* interattivi della FRA (***) che forniscono un quadro approfondito della situazione nei diversi Stati membri dell'UE.

(*) Cfr. **Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Technical report; Experiences and perceptions of antisemitism – Second Survey on Discrimination and Hate Crime Against Jews in the EU. Technical report; A long way to go for LGBTI equality – technical report; e Roma and Travellers in six countries – technical report.**

Cfr. **gli esploratori di dati interattivi della FRA per sfogliare i risultati per paese e disaggregati per gruppi intervistati e caratteristiche sociodemografiche fondamentali come sesso, età e istruzione.**

Note:

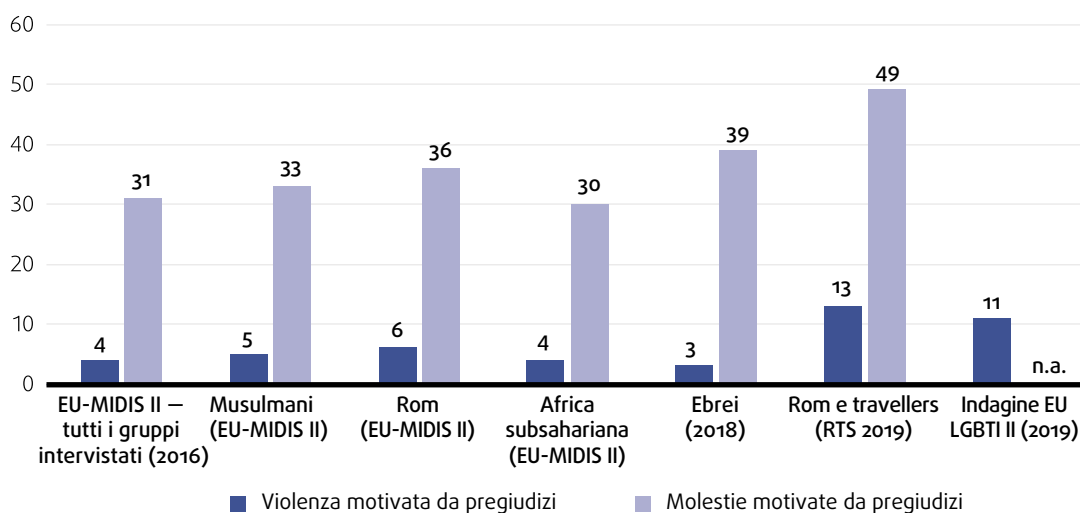
- ^a I dati emergono da diverse indagini della FRA e mostrano la prevalenza di violenza e molestie motivate da pregiudizi sulla base dell'origine etnica o di immigrazione (compreso il colore della pelle e la religione o il credo religioso) e sul fatto di appartenere alla comunità LGBTI. Per le domande specifiche poste nell'indagine, si faccia riferimento ai relativi questionari e rapporti tecnici.
- ^b La cifra EU-MIDIS II si riferisce alla media ponderata di tutti i gruppi intervistati: minoranza rom/russa e immigrati e discendenti di immigrati dall'Africa subsahariana/Turchia/Nord Africa/Asia/Asia meridionale e immigrati recenti (n = 25.515). Inoltre, la tabella presenta dati per gruppi specifici coperti dall'indagine: immigrati e discendenti di immigrati dall'Africa subsahariana (SSAFR) in 12 paesi (n = 5.803); rom in nove paesi dell'Europa orientale e meridionale (n = 7.947); e musulmani in 15 paesi (n = 10.527).
- ^c Seconda indagine sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei nell'UE in 12 paesi (n = 16.395).
- ^d Indagine su rom e travellers in sei paesi dell'Europa occidentale (RTS) (n = 4.659).
- ^e EU LGBTI Survey II, EU-28 (n = 139.799).
- ^f n.d., non disponibile.

2.1 VIOLENZA E MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZI: UN EVENTO FIN TROPPO COMUNE NELL'UE

Le indagini FRA raccolgono dati sulle esperienze di violenza e molestie motivate da pregiudizi basate sull'origine etnica o di immigrazione degli intervistati, compreso il colore della pelle e la religione o il credo religioso, nonché l'identità di genere/espressione di genere e l'orientamento sessuale. Anche se i risultati provengono da indagini diverse, i dati attestano che tra i gruppi vi sia un andamento simile di casi. In tutta l'UE, le percentuali di rom e travellers, ebrei, musulmani, persone di origine africana, immigrati e discendenti di immigrati, e persone LGBTI che subiscono una violazione dei loro diritti fondamentali a non essere discriminati e alla sicurezza e integrità personale, sono costantemente elevate.

Come mostrato nella tabella 1, tra i gruppi intervistati, i rom e i travellers – sulla base dei dati di sei paesi dell'Europa occidentale – e le persone LGBTI – nell'UE-28 nel 2019 – hanno i più alti tassi di violenza subita motivata da pregiudizi. Di tutti coloro che hanno risposto all'indagine su rom e travellers, il 13 % aveva subito un'aggressione fisica perché era rom o travellers, rispetto al 6 % dei

TABELLA 1: PREVALENZA DI VIOLENZA E MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZI NEI CINQUE ANNI PRECEDENTI L'INDAGINE FRA IN QUESTIONE, PER GRUPPO DI INDAGINE (%)^{a,b,c,d,e,f}



Fonti: FRA, EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei nell'UE, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e indagine EU LGBTI II, 2019

rom intervistati per EU-MIDIS II ². Questa differenza nei risultati potrebbe essere dovuta a una serie di ragioni, tra cui i diversi paesi coperti dalle due indagini, i livelli di consapevolezza della violenza e delle molestie motivate da pregiudizi nei paesi intervistati, e la disponibilità degli intervistati a discutere questi temi in un'indagine, che in qualche misura riflette i progressi di un paese verso la normalizzazione della denuncia dei reati d'odio.

Un intervistato su 10 (11 %) nell'indagine FRA EU LGBTI II ha indicato di essere stato aggredito fisicamente o sessualmente per il fatto di essere LGBTI, con gli intervistati trans e intersessuali sono stati riscontrati tassi di violenza più alti (17 % e 22 %, rispettivamente) ³.

Subire molteplici pregiudizi

I reati d'odio e le molestie possono essere motivati da un singolo pregiudizio o da più pregiudizi. In questi ultimi casi, i pregiudizi e le caratteristiche protette si intersecano. I dati dell'indagine FRA mostrano che molte persone costantemente in tutta l'UE subiscono reati d'odio e molestie che si intersecano o sono caratterizzati da più pregiudizi, sulla base di una variegata combinazione di motivi ⁴. Ad esempio, i risultati dell'indagine della FRA mostrano che, tra le persone di colore, coloro che indicano di essere musulmani subiscono molestie razziste con una frequenza leggermente maggiore rispetto ai non musulmani (24 % contro il 20 %) ⁵.

Le persone che hanno subito molestie negli ultimi 12 mesi per il fatto di essere LGBTI potevano anche indicare se erano state molestate per altri motivi oltre a quello di essere LGBTI. L'orientamento sessuale è stato indicato come motivo aggiuntivo dal 60 % delle persone intersessuali e dal 46 % delle persone trans; il 46 % delle donne bisessuali e il 29 % delle donne lesbiche hanno

menzionato il sesso come motivo aggiuntivo.

Tra gli intervistati LGBTI che si percepivano come una minoranza etnica, il 35 % ha menzionato l'origine etnica. Tra coloro che si sono percepiti come una minoranza religiosa, il 28 % ha menzionato la religione o il credo. Tra coloro che si percepivano come una minoranza per ragioni di disabilità, il 33 % ha menzionato la disabilità come motivo aggiuntivo per l'ultimo episodio di molestie subito. Quattro intervistati intersessuali su 10 (41 %) hanno anche menzionato l'identità e l'espressione di genere come motivo aggiuntivo ⁶.

L'indagine della FRA sulla violenza contro le donne del 2012 fornisce informazioni sulle violenze subite dalle donne con disabilità (quelle le cui attività quotidiane sono limitate da un problema di salute o da una disabilità). L'indagine ha rilevato che il tasso di violenza è più alto per le donne con disabilità che per le donne senza. Per esempio, il 31 % delle donne con disabilità ha subito violenza fisica o sessuale da un non-partner, rispetto al 20 % delle donne senza partner. Il 34 % delle donne con disabilità ha subito violenza fisica o sessuale da un partner precedente o attuale, rispetto al 19 % delle donne senza partner ⁷.

Comprendere il fenomeno delle molestie e dei crimini d'odio basati su molteplici motivi di pregiudizio è necessario per progettare misure efficaci per affrontare il fenomeno della mancanza di denuncia e altre misure per contrastare i reati d'odio.



Tra il 30 % e il 49 % di coloro che hanno risposto alle indagini della FRA, hanno subito una qualche forma di molestia motivata da pregiudizio nei cinque anni precedenti il sondaggio, a causa della loro origine etnica o di immigrazione, del colore della pelle, della religione o del credo religioso, o dell'essere LGBTI.

Inoltre, i dati suggeriscono che per molte persone gli episodi di molestie motivate da pregiudizi sono ricorrenti. Ad esempio, il 49 % dei rom intervistati per EU-MIDIS II che avevano subito molestie a causa della loro origine rom, nei cinque anni precedenti l'indagine le avevano subite sei o più volte, e in alcuni casi anche «continuamente»; il 36 % le aveva subite da due a cinque volte; e il 15 % le aveva subite una volta ⁸.

Tra gli intervistati di origine africana subsahariana, tra coloro che avevano subito molestie razziste nei cinque anni precedenti l'indagine, il 38 % le aveva subite da due a cinque volte, e il 45 % sei volte o più, in alcuni casi «sempre» ⁹.

Gli episodi ripetuti, anche quelli che potrebbero sembrare minori presi singolarmente, nel tempo hanno un profondo effetto negativo sugli individui e sulle comunità. Inoltre, se gli autori non sono ritenuti responsabili, il numero e la gravità di tali episodi possono aumentare. Affinché gli sforzi per incoraggiare la denuncia abbiano successo, la polizia deve riconoscere e reagire ai ripetuti episodi motivati da pregiudizi, anche quelli che non raggiungono la soglia della criminalità.



ATTIVITÀ FRA

In prospettiva: violenza fisica e molestie nella popolazione

Nel 2019, l'indagine sui diritti fondamentali della FRA ha raccolto dati sulle esperienze di violenza fisica e molestie utilizzando un campione rappresentativo di 35 000 intervistati della popolazione generale dei paesi dell'UE-27, della Macedonia settentrionale e del Regno Unito. L'indagine si prefiggeva di misurare i tassi di prevalenza globale per la violenza e le molestie — ponendo una serie di domande simili sui singoli atti così come nelle altre indagini della FRA — senza chiederne agli intervistati, che hanno indicato di essere stati vittime di violenza o molestie, la potenziale motivazione.

L'indagine ha anche esaminato la portata di alcuni tipi di reati contro la proprietà, le preoccupazioni delle persone sulla loro sicurezza e le misure prese per evitare situazioni percepite come non sicure nonché la disponibilità ad agire quando si è testimoni di un crimine.

Mentre l'indagine riguardava la popolazione generale, i risultati possono essere disaggregati per analizzare, a livello dell'UE, le esperienze di gruppi specifici, individuati grazie all'auto-identificazione delle persone sulla base della loro etnia, lo stato di cittadinanza, il paese di nascita, se abbiano o meno una disabilità o un problema di salute a lungo termine, e l'orientamento sessuale (così come altre categorie quali età e sesso).

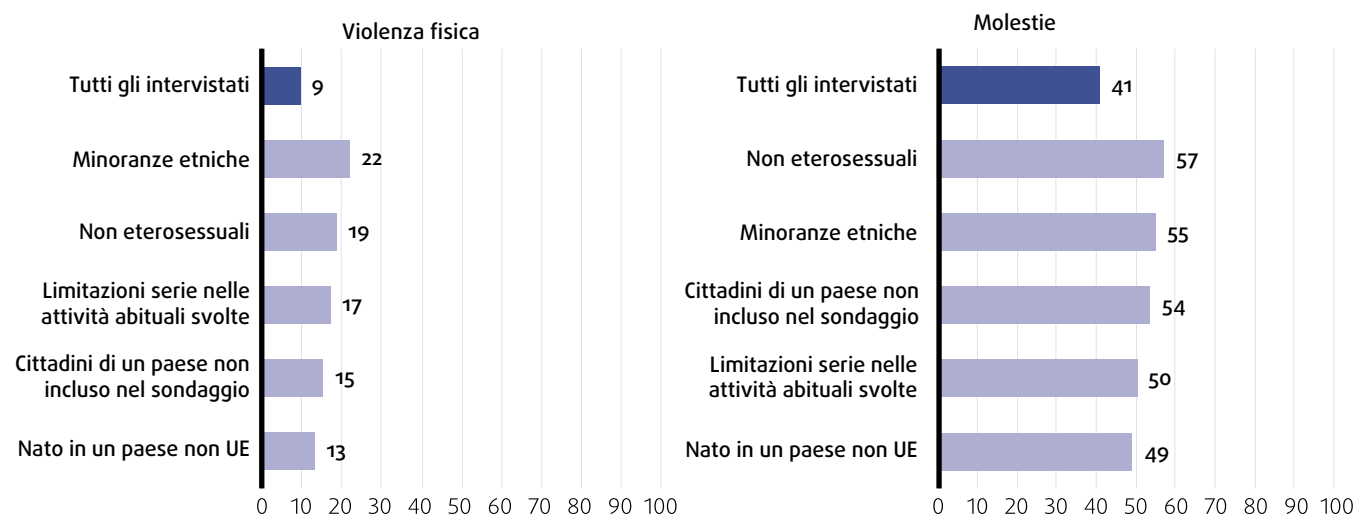
La tabella 2 mostra che le persone appartenenti a certi gruppi nell'UE subiscono violenza fisica a un tasso più elevato rispetto alla popolazione in generale. Per esempio, mentre nel complesso il 9 % di tutti gli intervistati ha subito violenza fisica nei cinque anni precedenti l'indagine, la percentuale è più alta per coloro che appartengono a una minoranza etnica (22 %), per coloro che si identificano come lesbiche, gay o bisessuali, o si identificano in altri

termini (nella tabella 2, la categoria «Non eterosessuale») (19 %), e per coloro che sono gravemente limitati nelle loro attività abituali a causa di una disabilità o di un problema di salute (17 %).

Le differenze possono essere trovate anche paragonando persone che hanno avuto esperienze di molestie con le persone, elencati nei gruppi della tabella 2, che hanno subito molestie a un tasso più alto rispetto alla popolazione in generale. Questo può includere — a titolo esemplificativo — esperienze di molestie motivate da pregiudizi, come nel caso dei risultati sulla violenza fisica descritti in precedenza.

Per ulteriori informazioni, cfr. FRA (2021) Crime, safety and victims' rights — Fundamental Rights Survey.

TABELLA 2: ESPERIENZA DI VIOLENZA FISICA E MOLESTIE NEI CINQUE ANNI PRECEDENTI L'INDAGINE, DATI ASSOLUTI E PER GRUPPI SPECIFICI BASATI SULL'AUTOIDENTIFICAZIONE DELLE PERSONE (UE-27, %)^{a,b}



Fonte: FRA Fundamental Rights Survey, 2019; dati raccolti in collaborazione con Statistics Netherlands; il Government IT Centre (Centre des Technologies de l'Information de l'État, CTIE), Lussemburgo; e Statistics Austria

Note:

^a Di tutti gli intervistati nell'UE-27 (n = 32.537); risultati ponderati.

^b Nella tabella, i risultati per «Tutti gli intervistati» si riferiscono a tutti coloro che appartengono a uno dei gruppi elencati nella tabella precedente e a tutti coloro che non fanno parte di nessuno dei gruppi elencati.

2.2 IL FENOMENO DELLA MANCANZA DI DENUNCIA OSTACOLA LA VISIBILITÀ DELLA VITTIMIZZAZIONE

Le indagini della FRA rivelano costantemente quanto sia basso il numero di episodi di violenza e molestie motivate da pregiudizi segnalati a qualsiasi organizzazione, compresa la polizia. Anche se gli episodi di violenza motivata da pregiudizi sono più denunciati rispetto agli episodi di molestie con identica motivazione, la grande maggioranza delle aggressioni fisiche rimane ancora sconosciuta alle forze dell'ordine.

Tuttavia, la mancanza di denuncia non si limita agli episodi di violenza e molestie motivate da pregiudizi. L'indagine sui diritti fondamentali della FRA mostra che un alto numero di episodi di violenza fisica subiti dalla popolazione in generale non vengono denunciati alla polizia o ad altre organizzazioni¹⁰.

Incidenza dell'età e del livello d'istruzione sulla presentazione della denuncia

Le persone più giovani (di età compresa tra i 16 e i 24 anni) subiscono tassi più elevati di violenza e molestie motivate da pregiudizi (*), così come gli immigrati di seconda generazione. Tuttavia, gli intervistati più giovani sono anche i meno propensi a denunciare tali episodi.

Ad esempio, i risultati di EU-MIDIS II del 2016 mostrano che solo il 23 % della fascia di età più giovane (16-24 anni) degli immigrati e dei discendenti di immigrati dall'Africa subsahariana ha segnalato l'ultimo episodio di aggressione fisica a una qualsiasi organizzazione, rispetto al 40 % degli intervistati di 25-44 anni e 45-59 anni. Allo stesso modo, il tasso di segnalazione di reati d'odio subiti dagli intervistati più giovani EU-MIDIS II Rom (16-24 anni) è del 22 %, rispetto al 28 % dei 25-44enni e al 31 % dei 45-59enni e degli intervistati di 60 anni o più (**).

Anche i risultati del sondaggio LGBTI II dell'UE mostrano tali differenze: il 35 % degli intervistati di età pari o superiore ai 55 anni ha denunciato di essere stato vittima di episodi violenti motivati da pregiudizi, una percentuale doppia rispetto a quella degli intervistati di età inferiore (15 %) che sono stati vittime di episodi di reati violenti motivati dall'odio.

Anche il livello d'istruzione delle vittime influisce sui tassi di denuncia di reati e molestie motivati da pregiudizi, come mostrano i dati EU-MIDIS II disaggregati per livello d'istruzione. La violenza razzista e le molestie razziste sono denunciate più spesso dalle vittime con istruzione terziaria

(rispettivamente 48 % e 20 %), mentre i tassi sono significativamente più bassi per le vittime con istruzione secondaria (rispettivamente 28 % e 10 %) e ancora più bassi per chi ha un'istruzione inferiore all'istruzione secondaria (rispettivamente 33 % e 12 %) (***)

Il livello di istruzione non sembra influenzare significativamente i tassi di segnalazione tra gli intervistati del sondaggio LGBTI II dell'UE (****).

(*) *Lo stesso modello si trova nell'indagine sui diritti fondamentali, con tassi più alti di violenza fisica e molestie subite dai giovani rispetto alle persone di altri gruppi di età. L'indagine sui diritti fondamentali ha raccolto dati sulle esperienze di violenza fisica e molestie in generale — cioè senza un focus specifico sugli episodi motivati da pregiudizi. Cfr. FRA (2021), **Crime, safety and victims' rights — Fundamental Rights Survey**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.*

(**) *FRA (2016), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey**, pag. 58 (molestie) e pag. 65 (violenza); FRA (2018), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey — Being black in the EU**, pag. 17 (molestie) e pag. 22 (violenza); FRA (2017), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Muslims: Selected findings**, pag. 43 (molestie) e pag. 46 (violenza); FRA (2020), **A long way to go for LGBTI equality**, pag. 42 (molestie) e pag. 39 (violenza); FRA (2018), **Experiences and perceptions of antisemitism — Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU**, pag. 48 (harassment) e pag. 51 (violence).*

(***) *FRA (2018), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey — Being black in the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 24. I livelli di istruzione corrispondono alla classificazione internazionale standard dell'istruzione, da ISCED 0 a ISCED 2.*

(****) *FRA (2019), **EU LGBTI Survey II data explorer**.*



Il grafico 3 mostra che i tassi di denuncia differiscono tra i gruppi intervistati, variando tra l'11 % e il 49 % per la violenza motivata da pregiudizio e il 6 % e il 14 % per le molestie motivate da pregiudizio. Come discusso nella sezione 2.3, un fattore che contribuisce a questa variazione sono le differenze che derivano da dove gli episodi siano stati denunciati, ossia, alla polizia, ad altre organizzazioni o ad entrambe.

Per quanto riguarda la violenza, ad esempio, la vasta maggioranza (89 %) dei rom e dei travellers intervistati nel 2019 dalla FRA che hanno subito attacchi fisici basati sull'ostilità o sul pregiudizio nei confronti dei rom/travellers nei cinque anni precedenti l'indagine, non hanno denunciato l'episodio.

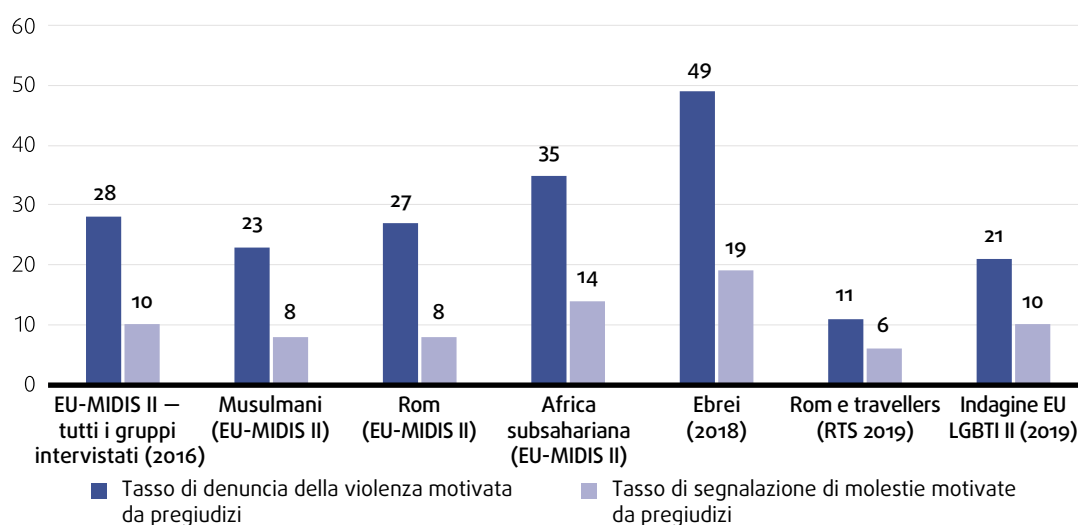
Tra gli intervistati LGBTI che sono stati vittime di attacchi fisici o sessuali per il fatto di essere LGBTI, solo il 21 % ha denunciato tali episodi alla polizia o a una delle altre organizzazioni elencate nell'indagine ¹¹.

Tra i diversi gruppi intervistati dalla FRA, gli episodi di molestie sono raramente denunciati. Per esempio, la percentuale di coloro che hanno risposto al sondaggio LGBTI II dell'UE i quali hanno denunciato molestie a qualsiasi organizzazione, compresa la polizia, è del 10 %. La percentuale degli intervistati che hanno denunciato molestie alla polizia è ancora più bassa, pari al 4 %.

Tra coloro che hanno risposto all'indagine 2019 su rom e travellers vittime di molestie, solo il 6 % ha denunciato l'episodio alla polizia o a qualsiasi altra organizzazione. Vale la pena notare che i tassi di mancata segnalazione sono più alti per i rom o i travellers che sono nati all'estero (97 %) rispetto a quelli nati nel paese di residenza in cui sono stati intervistati (85 %) ¹². I precedenti risultati di EU-MIDIS II nel 2016, che coprono le popolazioni rom nell'Europa centrale, orientale e meridionale, confermano questi dati, mostrando che solo uno su 10 (10 %) degli intervistati rom ha segnalato a qualcuno di aver subito molestie motivate da pregiudizi ¹³.

Tra gli intervistati ebrei che hanno subito molestie antisemite, il 19 % ha denunciato l'episodio più grave nei cinque anni precedenti l'indagine a una qualsiasi organizzazione ¹⁴.

GRAFICO 3: DENUNCIA DEL PIÙ RECENTE EPISODIO DI VIOLENZA E MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZI ALLA POLIZIA O A QUALSIASI ALTRA ORGANIZZAZIONE NEI CINQUE ANNI PRECEDENTI L'INDAGINE FRA IN QUESTIONE, PER GRUPPO DI INDAGINE (%)^a



Fonti: FRA, EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei nell'UE, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e indagine EU LGBTI II, 2019

ATTIVITÀ FRA

In prospettiva: denuncia di episodi di violenza fisica e molestie nella popolazione

L'indagine sui diritti fondamentali della FRA ha chiesto agli intervistati vittime di violenza fisica e molestie, indipendentemente dalla motivazione, se hanno denunciato questi episodi alla polizia.

I risultati mostrano che meno di un terzo (30 %) degli intervistati in tutta l'UE ha denunciato alla polizia l'episodio più recente di violenza fisica nei cinque anni precedenti l'indagine (compresa la denuncia da parte di qualcuno che non fosse la vittima). Il grafico 4 mostra i risultati disaggregati, che indicano che la denuncia è più comune tra alcuni gruppi, in particolare tra coloro che hanno gravi limitazioni nelle attività abituali (a causa di un problema di salute o di una disabilità) e tra coloro che appartengono a una minoranza etnica (entrambi 45 %).

Nella relazione della FRA, i risultati relativi

alla denuncia di episodi di molestie mostrano un andamento simile a quelli relativi alla denuncia della violenza fisica. Tra coloro che subiscono gravi limitazioni nelle attività abituali (a causa di un problema di salute o di una disabilità), il 28 % ha denunciato l'episodio più recente di molestie alla polizia o a un'altra organizzazione, rispetto al 16 % delle persone che non subiscono tali limitazioni.

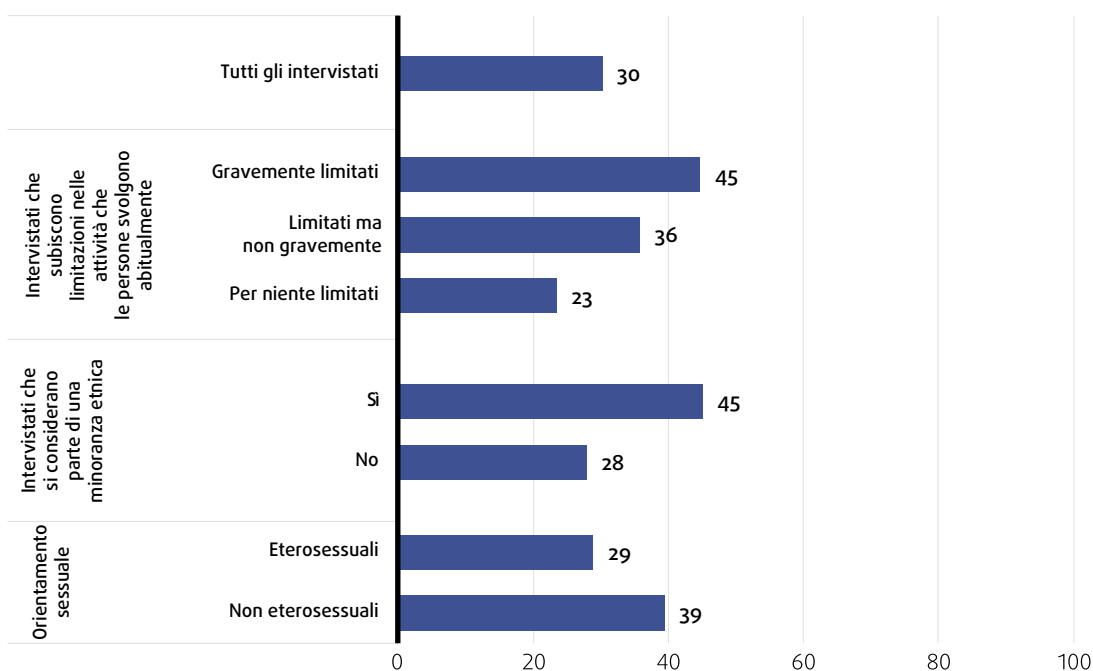
Tra le persone che si considerano parte di una minoranza etnica, il 27 % ha denunciato l'episodio più recente, rispetto al 18 % di coloro che non si considerano appartenenti a una minoranza etnica. La denuncia di molestie è anche più comune tra le persone che si autoidentificano come lesbiche, gay, bisessuali o altro (26 %) rispetto agli eterosessuali (18 %).

I risultati delle analisi sulle denunce presentate dai diversi gruppi che

emergono dall'indagine FRA, indicano la necessità di ricerche più approfondite, in particolare alla luce dell'ormai assodata difficoltà per le vittime di reati motivati dall'odio di denunciare alla polizia rispetto alle difficoltà affrontate da vittime di altri reati (cfr. **sezione 2.4**).

*Cfr. FRA (2021), **Crime, safety and victims' rights – Fundamental Rights Survey** e FRA (2016), **Ensuring justice for hate crime victims: Professional perspectives**, pag. 28.*

GRAFICO 4: SEGNALAZIONE ALLA POLIZIA DEL PIÙ RECENTE EPISODIO DI VIOLENZA FISICA, PER GRUPPI SELEZIONATI (UE-27, %)^{a,b}



◀ Nota:

^a Degli intervistati nell'UE-27 che hanno subito un episodio di violenza nei cinque anni precedenti l'indagine (n = 3.238); risultati ponderati.

^b Nella tabella, i risultati per 'Tutti gli intervistati' si riferiscono a tutti coloro che appartengono a uno dei gruppi elencati nella tabella precedente e a tutti coloro che non fanno parte di nessuno dei gruppi elencati.

Fonte: FRA Fundamental Rights Survey, 2019; dati raccolti in collaborazione con Statistics Netherlands, CTIE e Statistics Austria

È interessante notare che i dati EU-MIDIS II indicano differenze sostanziali tra uomini e donne di origine sub-sahariana. La metà di queste donne che sono state vittime di violenza razzista (50 %) ha denunciato l'episodio più recente alla polizia o a un'altra organizzazione, a differenza di un uomo su quattro (23 %). Le differenze di genere sono particolarmente pronunciate nel caso di denuncia alla polizia: il 31 % delle donne ha denunciato tali episodi alla polizia, rispetto al 16 % degli uomini ¹⁵ (cfr. **sezione 2.5.1**).

L'esistenza della vittimizzazione motivata da pregiudizi, emersa dalle indagini della FRA e confermata dalle indagini nazionali sulla vittimizzazione, quando disponibili, ¹⁶ aggravata da un livello persistentemente alto di mancanza di denuncia, indica un bisogno urgente di affrontare efficacemente i reati d'odio e di aumentare la fiducia nelle forze dell'ordine.

2.3 A CHI DENUNCIANO LE VITTIME?

Nei sondaggi FRA, viene chiesto agli intervistati a chi hanno denunciato, se lo hanno fatto, il più recente episodio di violenza o molestia motivata da pregiudizio.

Oltre all'opzione di selezionare la polizia, gli intervistati potevano scegliere tra una serie di servizi, organizzazioni e individui pertinenti:

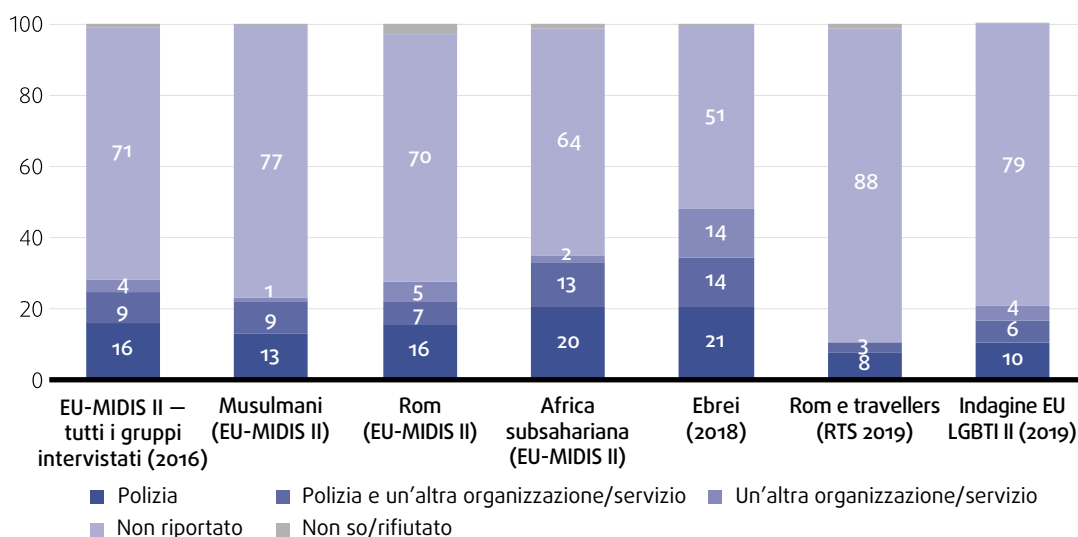
- un'organizzazione di sostegno alle vittime,
- un'organizzazione comunitaria (per esempio una chiesa o un'altra organizzazione basata sulla fede, un gruppo di minoranza),
- un rappresentante nell'organizzazione/istituzione dove è avvenuto l'episodio,
- servizi sociali,
- un servizio legale/avvocato,
- un medico,
- un centro sanitario o un'altra istituzione sanitaria,
- un organismo nazionale per la parità/un'istituzione per i diritti umani/una persona di fiducia,
- i media ¹⁷.

In generale, le esperienze di violenza vengono denunciate più comunemente di quelle di molestie, indipendentemente dal fatto che tale denuncia sia presentata alla polizia o a un'altra organizzazione. Il fatto che alcune vittime denuncino reati d'odio violenti solo a organizzazioni diverse dalla polizia, rende ancora più urgente la necessità di meccanismi di denuncia e di cooperazione organizzativa.

Note:

- ^a I risultati si basano sugli intervistati che hanno subito violenza motivata da pregiudizi per motivi etnici o di immigrazione (incluso il colore della pelle, la religione o altre motivazioni di fede) o per essere LGBTI nei cinque anni precedenti l'indagine in questione; risultati ponderati.
- ^b Agli intervistati è stato chiesto se qualcuno li avesse aggrediti fisicamente; solo il sondaggio LGBTI II dell'UE ha chiesto se gli intervistati fossero stati aggrediti fisicamente o sessualmente.
- ^c In EU-MIDIS II, nell'Indagine su rom e travellers 2019 e nell'Indagine LGBTI II dell'UE, agli intervistati è stato mostrato un elenco di servizi e organizzazioni di settore e hanno potuto indicare se avessero o meno denunciato l'episodio a una di queste. Nell'indagine sulla discriminazione e i reati motivati dall'odio contro gli ebrei, agli intervistati è stato chiesto se avessero denunciato l'episodio alla polizia o a un'altra organizzazione, e a coloro che hanno indicato di averlo fatto a un'organizzazione diversa dalla polizia è stato chiesto separatamente di specificare a quale organizzazione avessero denunciato l'episodio.

TABELLA 5: COMPORTAMENTO DI DENUNCIA DOPO IL PIÙ RECENTE EPISODIO DI VIOLENZA MOTIVATA DA PREGIUDIZI, PER GRUPPO D'INDAGINE (%) ^{a,b,c}



Fonti: FRA, EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei nell'UE, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e il sondaggio LGBTI II dell'UE, 2019

I dati EU-MIDIS II relativi a persone con origine africana subsahariana mostrano che, nei casi di reati d'odio violenti, la maggioranza delle vittime di violenza razzista (64 %) non ha denunciato l'episodio più recente alla polizia o a qualsiasi organizzazione o servizio. Più di una vittima di violenza razzista su tre ha denunciato l'episodio più recente a un'organizzazione o servizio (inclusa la polizia). In particolare, il 22 % delle vittime di violenza razzista ha contattato la polizia, il 15 % si è rivolto ad un'altra organizzazione o servizio e alcune vittime di violenza razzista hanno contattato sia la polizia che un'altra organizzazione¹⁸. Pochi intervistati dichiarano di aver contattato l'istituzione e/o qualcuno nell'organizzazione/istituzione se proprio all'interno della stessa è stato commesso il reato. Inoltre, quasi nessuna delle vittime ha contattato un'organizzazione di supporto alle vittime.

Tra le vittime rom di reati d'odio violenti (EU-MIDIS II, 2016) e le vittime LGBTI di attacchi fisici o sessuali motivati da pregiudizi, il 3 % (in entrambi i casi) ha denunciato l'episodio più recente a un medico o a un servizio medico. Durante le ricerche FRA, pochi intervistati Rom (2 % in EU-MIDIS II) e LGBTI (3 %) hanno dichiarato di aver denunciato reati d'odio violenti alle organizzazioni della comunità. Le vittime generalmente non denunciano i reati d'odio violenti nemmeno alle organizzazioni di supporto alle vittime.

Per quanto riguarda le molestie motivate da pregiudizi, i risultati di EU-MIDIS II mostrano che la vasta maggioranza (90 %) degli intervistati non ha denunciato l'ultimo episodio di molestie motivate da pregiudizi a nessuna organizzazione. Di coloro che hanno denunciato tali episodi, il 36 % li ha denunciati alla polizia, il 53 % a un'altra organizzazione/servizio e il 10 % sia alla polizia che a un'altra organizzazione/servizio.

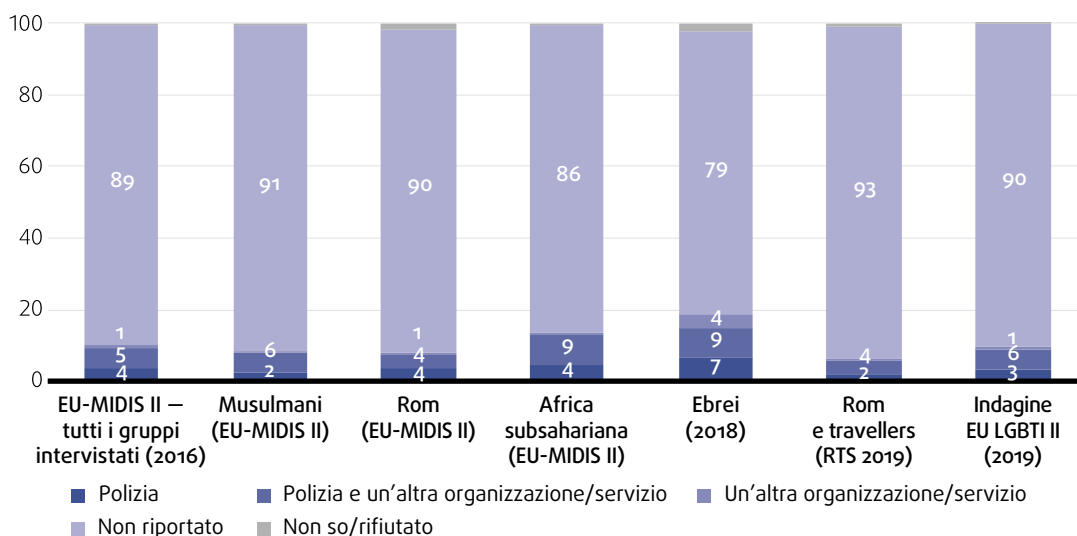
Su 8 709 intervistati che hanno fornito i dettagli del più recente episodio motivato da pregiudizi che hanno vissuto — e dei 708 che hanno denunciato l'episodio — solo 13 hanno contattato un organismo nazionale per la parità, un'istituzione per i diritti umani o un difensore civico¹⁹.

Note:

^a I risultati si basano sugli intervistati che hanno subito molestie motivate da pregiudizi per motivi di origine etnica o immigrata (compreso il colore della pelle o la religione o altre motivazioni di fede) o per essere LGBTI nei cinque anni precedenti l'indagine in questione; risultati ponderati.

^b In EU-MIDIS II, nell'indagine su rom e travellers 2019 e nel sondaggio LGBTI II dell'UE, agli intervistati è stato mostrato un elenco di servizi e organizzazioni pertinenti e hanno potuto indicare se avessero o meno denunciato l'episodio a una di queste. Nell'indagine sulla discriminazione e i reati motivati dall'odio contro gli ebrei, agli intervistati è stato chiesto se avessero denunciato l'episodio alla polizia o a un'altra organizzazione, e a coloro che hanno indicato di averlo fatto a un'organizzazione diversa dalla polizia è stato chiesto separatamente di specificare a quale organizzazione avessero denunciato l'episodio.

TABELLA 6: COMPORTAMENTO DI DENUNCIA DOPO IL PIÙ RECENTE EPISODIO DI MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZI, PER GRUPPO DI INDAGINE (%)^{a,b}



Fonti: FRA EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e sui reati d'odio contro gli ebrei, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e il sondaggio LGBTI II dell'UE, 2019

Gli episodi di molestie sono più frequentemente denunciati a organizzazioni diverse dalla polizia, e la maggior parte delle vittime si rivolge a qualcuno dell'organizzazione/istituzione in cui è avvenuto l'episodio. Questo è il caso del 5 % degli intervistati con un'origine africana subsahariana, del 2 % dei Rom (in EU-MIDIS II), del 4 % dei musulmani e del 3 % delle persone LGBTI. Quasi nessuna delle vittime ha fatto uso di organizzazioni di supporto alle vittime, organizzazioni comunitarie, servizi sociali, servizi sanitari o legali.

Nell'indagine sull'antisemitismo è emerso il numero più alto di intervistati che hanno denunciato ad un'organizzazione comunitaria di aver subito molestie: il 20 % degli intervistati ha denunciato di aver subito molestie ad un'organizzazione ebraica specializzata nella sicurezza e/o nella lotta all'antisemitismo.

Tenuto conto che gli episodi di molestie possono non essere considerati reati dalla legislazione nazionale e che le vittime spesso considerano che «non valga la pena denunciarli», non sorprende che questi episodi non vengano denunciati alla polizia. Tuttavia, anche i tassi di denuncia delle molestie motivate da pregiudizio riportate agli organismi nazionali per la parità sono quasi inesistenti (se non zero)²⁰. La percentuale di coloro che denunciano la discriminazione agli organismi di parità è più alta, [rispetto alle denunce di molestie alle forze di polizia] ma è ancora complessivamente bassa²¹. (Per ulteriori informazioni sugli organismi di parità si veda la **sezione 3.1.1**, «Focus sugli organismi di parità»).

2.4 MOTIVI PER NON DENUNCIARE

Nelle diverse indagini della FRA le ragioni principali per cui gli intervistati non denunciano gli episodi motivati da pregiudizi sono simili. Queste ragioni indicano la duplice natura degli ostacoli alla denuncia. In particolare:

- questioni sociali di più ampio spettro riguardanti il pregiudizio e la discriminazione strutturale che minano la volontà delle vittime di denunciare; e
- le vittime incontrano ostacoli specifici quando si interfacciano con i sistemi giudiziari nazionali (cfr. **sezione 2.5**).

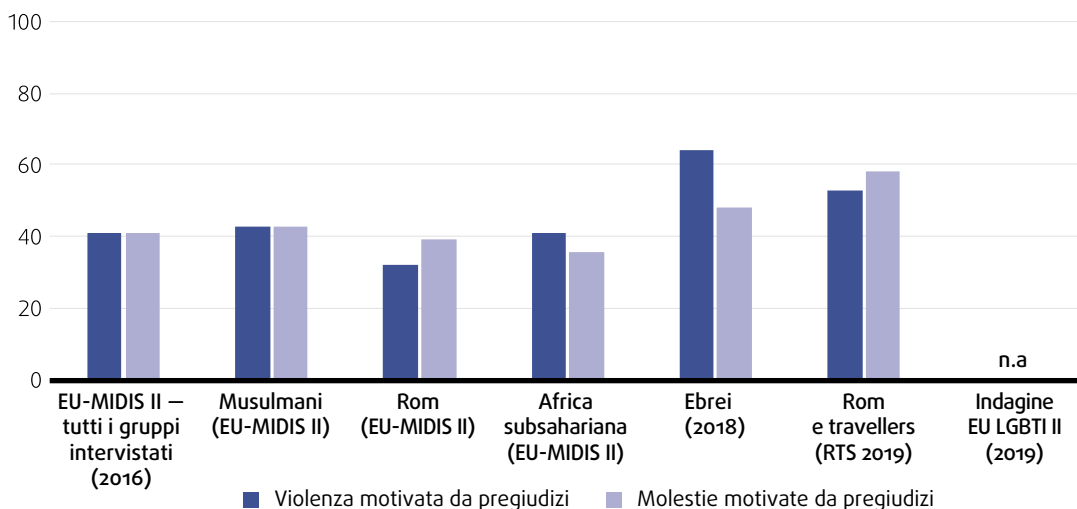
2.4.1 Luoghi comuni, poche speranze di cambiamento: «Non cambierà nulla», «Succede sempre»

In tutti i gruppi la motivazione più comune, per la quale non viene denunciato l'episodio più recente di violenza o molestia motivata da pregiudizio, è la convinzione della vittima che, anche in caso di denuncia, nulla accadrebbe o cambierebbe. In ognuna delle indagini della FRA almeno un terzo degli intervistati, che hanno subito un episodio di questo tipo, la pensa in questo modo.

La maggior parte degli intervistati ebrei (il 64 %), il 53 % di rom e travellers e il 43 % di coloro che hanno risposto alla ricerca dell'EU-MIDIS II, che sono stati vittime di reati motivati da pregiudizi, non hanno denunciato il più recente episodio violento alla polizia o a qualsiasi altra organizzazione perché non erano convinti che la denuncia avrebbe cambiato qualcosa. Nell'indagine della FRA «EU LGBTI II», circa il 40 % delle vittime di violenza motivata da pregiudizio non ha denunciato l'episodio alla polizia pensando che «non avrebbero fatto o non avrebbero potuto fare qualcosa».

La percentuale degli intervistati che ha dato questa motivazione per non denunciare non differisce molto tra violenza e molestia.

**TABELLA 7: «NON SUCCEDEREBBE O CAMBIEREBBE NULLA DENUNCIANDO L'EPISODIO»:
LE VITTIME CHE HANNO DATO QUESTA MOTIVAZIONE PER NON DENUNCIARE LA VIOLENZA
O LE MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZIO NEI CINQUE ANNI PRECEDENTI L'INDAGINE FRA
IN QUESTIONE, PER GRUPPO DI INDAGINE (%)^{a,b,c,d}**



Fonti: FRA EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e sui reati d'odio contro gli ebrei, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e il sondaggio LGBTI II dell'UE, 2019

▲
Note:

- ^a I risultati si basano sugli intervistati che non hanno riportato l'episodio più recente di violenza o molestie motivate da pregiudizi per motivi di origine etnica o immigrata (compreso il colore della pelle o la religione o altre motivazioni di fede) o per essere LGBTI nei cinque anni precedenti l'indagine in questione; risultati ponderati.
- ^b Gli intervistati di tutti i sondaggi hanno potuto scegliere risposte multiple.
- ^c Nell'indagine sulla discriminazione e sui reati d'odio contro gli ebrei e sondaggio dell'UE sugli LGBTI II, agli intervistati è stato chiesto solo il perché non abbiano fatto denuncia alla polizia, mentre nelle altre indagini è stato chiesto loro il perché non abbiano fatto denuncia a nessuna organizzazione, compresa la polizia.
- ^d n.d., non disponibile. Nel sondaggio dell'UE sugli LGBTI II, agli intervistati è stata data la categoria di risposta leggermente diversa «Non pensava di fare o poteva fare qualcosa»; pertanto, i risultati non sono presentati nella tabella.

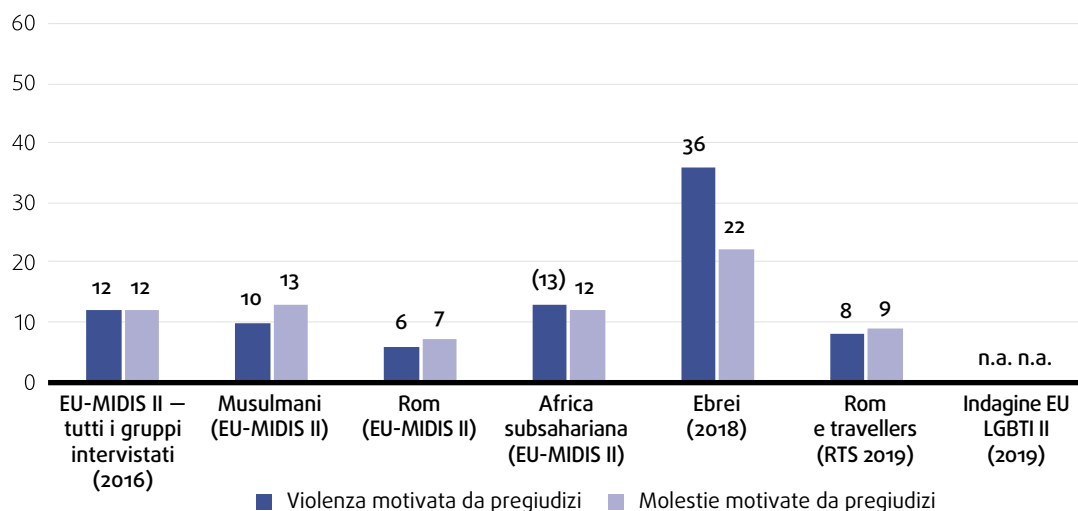
Un'altra ragione comune per non denunciare che gli intervistati di tutti i gruppi hanno dato è stata che l'episodio era troppo lieve o che succede sempre. In generale, quest'ultima motivazione, è stata fornita più spesso in relazione a episodi non violenti come le molestie (cfr. [allegato](#)).

Circa il 38 % degli intervistati di EU-MIDIS II ha dato, come ragione per non denunciare l'episodio più recente di molestie motivate da pregiudizio, il fatto che l'episodio era troppo lieve o che accade di continuo. La percentuale dei musulmani che hanno risposto a EU-MIDIS II è addirittura del 41 %. Una simile percentuale (43 %) di coloro che hanno risposto alla seconda indagine della FRA sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei ha considerato l'episodio antisemita non abbastanza grave da denunciarlo. La metà delle vittime LGBTI di molestie motivate da pregiudizi (51 %) non ha denunciato l'episodio alla polizia perché lo riteneva una piccola infrazione o comunque non abbastanza grave.

2.4.2 Procedure di denuncia complicate: «Troppo burocratiche e dispendiose in termini di tempo»

Un'altra ragione, spesso citata per non denunciare la violenza o le molestie alla polizia o a qualsiasi altra organizzazione, è legata al fatto che gli intervistati percepiscono le procedure come troppo burocratiche e lunghe.

TABELLA 8: «TROPPO BUROCRATICO/LENTO/TROPPO SCOMODO»: LE VITTIME CHE HANNO DATO QUESTA MOTIVAZIONE PER NON DENUNCIARE LA VIOLENZA O LE MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZIO NEI CINQUE ANNI PRECEDENTI L'INDAGINE FRA IN QUESTIONE, PER GRUPPO DI INDAGINE (%)^{a,b,c,d,e}



Fonti: FRA EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e sui reati d'odio contro gli ebrei dell'UE, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e il sondaggio LGBTI II dell'UE, 2019

Più di un terzo (36 %) delle vittime ebraiche di violenza antisemita ha scelto questo motivo per non denunciare gli episodi alla polizia, mentre lo stesso motivo è stato citato, in media, dal 12 % degli intervistati dell'EU-MIDIS II della FRA (2016).

I risultati del FRA's EU-MIDIS II indicano anche alcune differenze di genere nelle ragioni della mancata denuncia. Gli uomini musulmani, rispetto alle donne, considerano la denuncia, sia per le molestie (15 % contro 10 %) che per la violenza (13 % contro 4 %), una burocrazia o una procedura che richiede troppo tempo. Differenze simili sono state trovate anche tra gli immigrati e i discendenti di immigrati dall'Africa subsahariana: gli uomini, più che le donne, ritengono che il processo di denuncia dell'ultimo episodio di aggressione fisica sarebbe troppo burocratico o dispendioso in termini di tempo (uomini, 17 %; donne, 7 %).



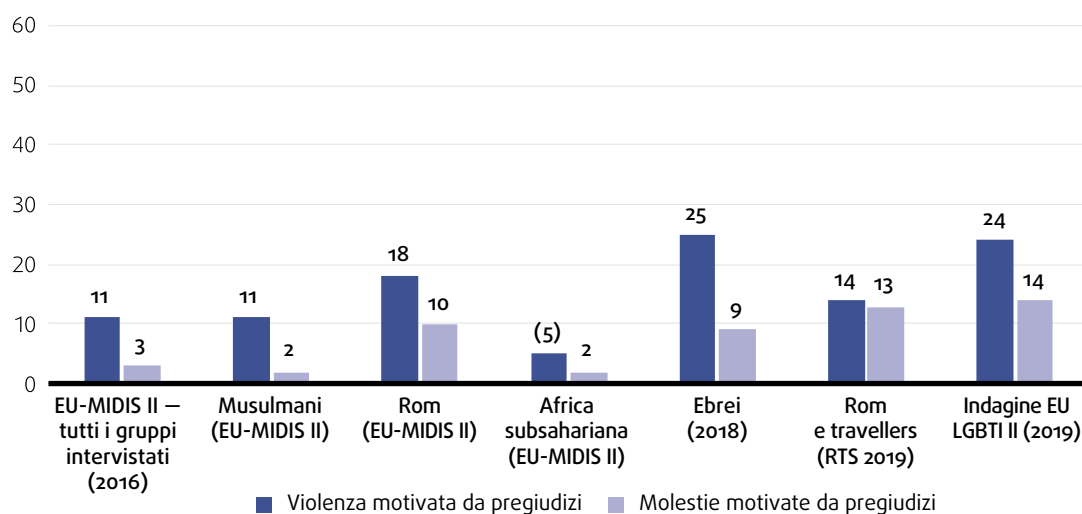
▲
Note:

- ^a I risultati si basano sugli intervistati che non hanno riportato l'episodio più recente di violenza o molestie motivate da pregiudizi per motivi di origine etnica o di immigrazione (compreso il colore della pelle o la religione o altre motivazioni di fede) o per essere LGBTI nei cinque anni precedenti l'indagine in questione; risultati ponderati.
- ^b Gli intervistati di tutti i sondaggi hanno potuto scegliere risposte multiple.
- ^c Nell'indagine sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei e nel sondaggio LGBTI II dell'UE, agli intervistati è stato chiesto solo il perché non abbiano fatto denuncia alla polizia, mentre nelle altre indagini è stato chiesto loro il perché non abbiano fatto denuncia a nessuna organizzazione, compresa la polizia.
- ^d n.d., non disponibile. Nel sondaggio LGBTI II dell'UE, 2019, agli intervistati non è stata data questa categoria di risposta.
- ^e I risultati basati su un piccolo numero di risposte sono statisticamente meno affidabili. Pertanto, i risultati basati su 20 di 49 osservazioni non ponderate per il gruppo in totale o basati su celle con meno di 20 osservazioni non ponderate sono indicati tra parentesi. I risultati basati su meno di 20 osservazioni non ponderate in un gruppo totale non vengono pubblicati.

2.4.3 Le esperienze minano la fiducia nella polizia: «Non mi fido delle forze di polizia»

Quando le vittime denunciano i reati d'odio e le molestie, lo fanno principalmente alle forze di polizia. Tuttavia, le vittime di diversi gruppi minoritari dichiarano costantemente che la mancanza di fiducia nella forze di polizia è una ragione importante per non denunciare. A questo proposito, la possibilità di usare mezzi di denuncia alternativi, come la denuncia da parte di terzi, potrebbe migliorare la percentuale delle denunce presentate (cfr. **sezione 3.2.2**, «Denuncia da parte di terzi» e «Segnalazione anonima»)..

TABELLA 9: «NON MI FIDO DELLE FORZE DI POLIZIA»: VITTIME CHE HANNO DATO QUESTA RAGIONE PER NON DENUNCIARE VIOLENZE O MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZIO NEI CINQUE ANNI PRECEDENTI L'INDAGINE FRA IN QUESTIONE, PER GRUPPO DI INDAGINE (%)^{a,b,c,d}



Fonti: FRA EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e sui reati d'odio contro gli ebrei, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e il sondaggio LGBTI II dell'UE, 2019

▲
Note:

^a I risultati si basano sugli intervistati che non hanno riportato l'episodio più recente di violenza o molestie motivate da pregiudizi per motivi di origine etnica o di immigrazione (compreso il colore della pelle o la religione o altra motivazione di fede) o per essere LGBTI nei cinque anni precedenti l'indagine in questione; risultati ponderati.

^b Gli intervistati di tutti i sondaggi hanno potuto scegliere risposte multiple.

^c Nell'indagine sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei e nel sondaggio LGBTI II dell'UE, agli intervistati è stato chiesto solo il perché non abbiano fatto denuncia alla polizia, mentre nelle altre indagini è stato chiesto loro il perché non abbiano fatto denuncia a nessuna organizzazione, compresa la polizia.

^d I risultati basati su un piccolo numero di risposte sono statisticamente meno affidabili. Pertanto, i risultati basati su 20 di 49 totali osservazioni non ponderate in un gruppo o basati su celle con meno di 20 osservazioni non ponderate, sono indicati tra parentesi. I risultati basati su meno di 20 osservazioni non ponderate in un gruppo totale non vengono pubblicati.

La paura o la mancanza di fiducia nelle forze di polizia è uno dei motivi principali della mancata denuncia, in particolare tra gli intervistati LGBTI ed ebrei, e soprattutto per quanto riguarda i reati d'odio violenti (rispettivamente il 24 % e 25 %). Le vittime LGBTI di attacchi motivati da pregiudizi hanno anche indicato che la paura di una reazione omofobica o transfobica da parte delle forze di polizia è un motivo di mancata denuncia, con differenze sostanziali tra i paesi intervistati (media UE, 25 %) ²².

Il modo in cui la polizia risponde quando le vittime denunciano i reati influenza la fiducia in loro. I dati della FRA mostrano che la maggior parte degli intervistati che hanno subito reati motivati dall'odio non sono soddisfatti della risposta delle forze di polizia. Per esempio, la stragrande maggioranza degli intervistati musulmani di EU-MIDIS II che hanno denunciato il più recente episodio di aggressione fisica motivata dall'odio erano molto o abbastanza insoddisfatti del modo in cui le forze di polizia aveva gestito la loro denuncia (81 %). Tra gli intervistati di origine subsahariana che hanno denunciato alle forze di polizia episodi di violenza razzista, la stragrande maggioranza (83 %), in particolare le donne, erano insoddisfatte del modo in cui le forze di polizia aveva gestito la loro denuncia (donne, 93 %; uomini, 69 %) ²³.

In alcuni casi, gli intervistati alle indagini FRA hanno dichiarato che un agente delle forze di polizia era l'autore dell'episodio di violenza razzista. Ad esempio, circa il 4 % degli intervistati dell'indagine sui rom e i travellers del 2019 ha dichiarato che un operatore di polizia li ha aggrediti fisicamente a causa della loro origine rom o travellers nei cinque anni precedenti l'indagine ²⁴. Tra gli intervistati del sondaggio EU-MIDIS II con origine africana subsahariana che hanno subito un'aggressione fisica motivata da pregiudizi, l'11 % ha citato un agente di polizia o di frontiera come autore dell'ultimo episodio di violenza razzista. Inoltre, la maggior parte delle vittime di aggressioni motivate da pregiudizi da parte di un agente di polizia (63 %) non ha denunciato l'episodio a nessuno ²⁵.

La vittimizzazione motivata da pregiudizio e le attività di polizia discriminatorie minano la fiducia nelle forze di polizia

Nonostante gli esiti di cui sopra, i risultati EU-MIDIS II del 2016 mostrano che in tutti i gruppi di riferimento e in tutti i paesi gli intervistati tendono a fidarsi delle forze di polizia e delle autorità locali (municipali), con una valutazione media di 6,3 su una scala da 0 a 10, dove 0 significa «nessuna fiducia» e 10 rappresenta «fiducia totale». Anche la fiducia nel sistema giuridico è relativamente alta, con una valutazione media di 6,1.

Infatti, secondo i dati EU-MIDIS II, il livello di fiducia nelle forze di polizia è effettivamente più alto tra gli immigrati e i discendenti di immigrati che tra la popolazione in generale.* Tuttavia, coloro i quali hanno avuto esperienze negative di discriminazione, molestie o violenza, hanno livelli significativamente più bassi di fiducia nelle forze di polizia e nel sistema legale: il livello medio di fiducia nelle forze di polizia per coloro che sono stati vittime di reati motivati da pregiudizio scende da 6,3 a 4,3, mentre per le vittime di molestie motivate da pregiudizio scende da 6,6 a 5,3 (**).

I risultati di EU-MIDIS II mostrano che molti intervistati credono di essere stati fermati dalle forze di polizia a causa della loro origine etnica: in media, quasi un intervistato su due con origine subsahariana (41 %) o nordafricana (38 %), che era stato fermato nei cinque anni precedenti l'indagine, ha detto di essere stato fermato a causa della sua origine di immigrato o perché appartenente ad una minoranza etnica. Tra i rom intervistati, quasi una persona su due tra quelle che erano state fermate (42 %) riteneva che ciò fosse dovuto alla loro origine etnica (***)

La profilazione etnico/razziale è illegale e influisce sui livelli di fiducia nelle forze di polizia in tutti i paesi che hanno partecipato alla ricerca. I livelli medi più bassi di fiducia nelle forze di polizia si trovano tra gli

intervistati che hanno subito il più recente fermo di polizia come profilazione etnico/razziale (4,8 sulla stessa scala di fiducia da 0 a 10) (****).

Agli intervistati che erano stati fermati è stato anche chiesto di valutare la condotta delle forze di polizia. Tra quelli di origine subsahariana che sono stati fermati dalle forze di polizia, il 16 % ha detto che sono stati trattati in modo irrispettoso durante l'ultimo arresto, ma solo il 9 % lo ha denunciato.

(*) FRA (2016), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 101.

(**) Ibidem, pag. 111.

(***) La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) definisce la profilazione etnico/razziale come "L'utilizzo, da parte degli agenti delle forze dell'ordine, quando procedono a operazioni di sorveglianza, controllo o indagine, di elementi quali la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità, o l'origine nazionale e etnica, senza alcuna giustificazione oggettiva o ragionevole». Cfr. Consiglio d'Europa, ECRI (2007), **General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 29 giugno 2007

(****) FRA (2018), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being black in the EU**, Lussemburgo, Ufficio pubblicazioni, pag. 36.

Per ulteriori informazioni sulla profilazione etnico/razziale, cfr. il manuale della FRA **Preventing unlawful profiling today and in the future: A guide** e la relazione della FRA **Second European Union Minorities and Discrimination Survey**.



2.4.4 Altri fattori che influenzano la denuncia di violenza e molestie motivate da pregiudizio

Come mostrano le indagini della FRA (cfr. [allegato](#)), ci sono altre ragioni per cui le vittime di violenza e molestie non denunciano. Per esempio, il 22 % degli intervistati nell'EU LGBTI Survey II ha indicato di non aver denunciato alle forze di polizia la più recente aggressione fisica o sessuale motivata da pregiudizi perché si vergognava o non voleva che qualcuno lo sapesse.

I rom intervistati erano particolarmente propensi a riportare, come motivazioni per non denunciare alle forze di polizia o a qualsiasi altra organizzazione la violenza motivata da pregiudizi, «non sapere dove andare e chi contattare» e «nessuno mi prenderà sul serio o mi crederà». Un rom ogni cinque vittime di violenza razzista nell'EU-MIDIS II del 2016 (20 %) e un rom o travellers ogni quattro vittime nell'indagine su rom e travellers del 2019 (25 %) pensavano che nessuno li avrebbe creduti o presi sul serio se avessero denunciato tali episodi. Inoltre, il 16 % degli intervistati nell'indagine sui rom e i travellers del 2019 e il 15 % degli intervistati dell'EU-MIDIS II del 2016 non sapeva dove andare o chi contattare per denunciare l'episodio più recente di violenza motivata da pregiudizio.

Le vittime di reati d'odio hanno anche indicato, nelle indagini della FRA, che a volte preferiscono affrontare il problema da soli o con l'aiuto di familiari e amici, dimostrando che la famiglia e gli amici, così come le organizzazioni e le strutture ben preparate, sono una fonte importante di sostegno per le vittime dei reati d'odio. Questo è il caso, per esempio, del 22 % dei musulmani e del 25 % dei rom vittime di violenza che hanno risposto a EU-MIDIS II ²⁶.

I dati EU-MIDIS II (per il 2016) mostrano che gli immigrati intervistati di prima generazione denunciano la violenza motivata da pregiudizio un po' più spesso (32 %) rispetto agli immigrati intervistati di seconda generazione (25 %). Alla domanda sulle ragioni, gli immigrati di seconda generazione rispondono che spesso hanno risolto da soli, che non sarebbe successo nulla in seguito alla denuncia, oppure, che gli episodi erano irrilevanti. Questo è in linea con i risultati dell'indagine che indicano che gli immigrati di seconda generazione hanno un livello inferiore di fiducia nel sistema legale rispetto agli immigrati di prima generazione ²⁷.

Alcune vittime non denunciano la violenza motivata da pregiudizio perché hanno paura di intimidazioni o ritorsioni da parte degli autori. Questo è stato il caso

del 22 % delle vittime di violenza antisemita, del 16 % delle vittime LGBTI e del 12 % degli intervistati di EU-MIDIS II che sono stati vittime di violenza basate su pregiudizio ²⁸.

Va notato che tra gli intervistati di EU-MIDIS II che hanno subito violenza motivata da pregiudizio, il doppio delle donne rispetto agli uomini ha detto che l'autore era un vicino di casa (donne, 20 %; uomini, 9 %) o un conoscente/amico/parente (donne, 14 %; uomini, 6 %). Gli episodi di violenza interpersonale influenzano la decisione di denunciare o meno alle autorità: in questi casi, il doppio delle donne (18 %) rispetto agli uomini (8 %) è preoccupato di potenziali intimidazioni o ritorsioni da parte dell'aggressore nel caso in cui denunciassero l'accaduto ²⁹.



In prospettiva: la denuncia di violenza fisica e di molestie tra la popolazione in generale

Nell'indagine della FRA, alla domanda sulle ragioni per cui non hanno denunciato episodi di violenza fisica alla polizia, la maggior parte delle vittime ha indicato che non consideravano l'episodio abbastanza grave (40 %) o che se ne occupavano da sole (28 %). Alcuni pensavano che la polizia non avrebbe fatto nulla (18 %).

Prendendo in considerazione la gravità dell'episodio – in termini di lesioni fisiche – il 23 % delle vittime di violenza fisica che sono state ferite non ha denunciato perché credeva che la polizia non avrebbe fatto nulla, rispetto al 13 % delle vittime che non sono state ferite. Delle vittime di violenza fisica che hanno subito lesioni, il 14 % non ha denunciato

l'episodio perché non si fidava delle forze di polizia, rispetto al 4 % delle vittime che non sono state ferite, mentre l'11 % ha indicato di non averlo fatto perché sarebbe stato «scomodo/troppo problematico».

Tra coloro che non hanno denunciato l'ultimo episodio di violenza fisica (per qualsiasi motivo), il 9 % ha menzionato, come motivo della mancata denuncia, il fatto di non fidarsi della polizia e il 4 % di coloro che hanno subito molestie ha menzionato lo stesso motivo.

*Per ulteriori informazioni, cfr. FRA (2021), **Crime, safety and victims' rights – Fundamental Rights Survey**.*

2.4.5 Punti di vista dei professionisti sul fenomeno della mancanza di denuncia dei reati d'odio

I professionisti della giustizia penale sono a conoscenza della riluttanza delle vittime di reati d'odio a denunciare i fatti. Un rapporto della FRA del 2016 basato su 263 interviste a professionisti che lavorano nei tribunali penali, pubblici ministeri e agenti delle forze dell'ordine, così come a rappresentanti di ONG che sostengono le vittime di reati d'odio, illustra come procedure complesse impediscano l'accesso delle vittime di tali reati alla giustizia e identifica i fattori che minano la capacità del sistema della giustizia penale di affrontare i reati d'odio ³⁰.

Uno su quattro degli esperti intervistati per la presente relazione ritiene che sia molto più difficile per le vittime di reati d'odio denunciare alle forze di polizia rispetto ad altre vittime di reati simili. Questo è coerente con le affermazioni degli accademici secondo cui i reati commessi con un motivo discriminatorio sono più debilitanti di altre forme di vittimizzazione ³¹.

Le interviste hanno rivelato una serie di fattori che spiegano la mancanza di denuncia dei reati motivati da pregiudizi da parte delle vittime, in linea con i racconti delle vittime esplorati in precedenza. La maggior parte degli esperti ritiene che le vittime siano riluttanti a denunciare alle forze di polizia perché soffrono di sentimenti di paura, colpa o vergogna. Queste difficoltà sono legate ad altri fattori, come la mancanza di consapevolezza da parte delle vittime dei loro diritti e del supporto disponibile. Le vittime dubitano anche di trarre beneficio dai procedimenti e li considerano burocratici, costosi e/o che richiedono tempo.

Secondo i professionisti intervistati un altro fattore significativo è la mancanza di fiducia delle vittime di ricevere un trattamento comprensivo da parte delle forze di polizia.³² Più di due esperti su cinque intervistati hanno valutato come abbastanza, o addirittura molto alto, il rischio che gli operatori delle forze dell'ordine possano condividere gli atteggiamenti discriminatori degli autori di reati d'odio ³³.

2.5 DIFFICOLTÀ INCONTRATE DA ALCUNI GRUPPI A RISCHIO DI VITTIMIZZAZIONE PER MOTIVI D'ODIO

La ricerca della FRA fornisce prove sulle esperienze delle donne in merito alla violenza di genere, nonché dei richiedenti asilo, dei rifugiati e delle persone con disabilità in merito ai reati motivati da pregiudizi. Le situazioni di gruppi specifici devono essere prese in considerazione quando si cercano soluzioni per incoraggiare la denuncia e fornire servizi di supporto efficaci alle vittime.

2.5.1 Violenza di genere contro le donne

Qualsiasi atto di violenza ignora la dignità e i diritti della vittima. La violenza di genere contro le donne – cioè la violenza rivolta a una donna in quanto tale – è particolarmente dannosa per i diritti delle donne perché rinforza, ed è a sua volta rafforzata, da una cultura patriarcale che compromette lo status delle donne in generale. La violenza misogina è un trattamento degradante in quanto impone alla vittima una nozione avvilente di ciò che significa essere donna. Assegnando alla donna una posizione subordinata, l'aggressore le nega implicitamente il diritto alla parità di status e al pari godimento dei suoi diritti. Questa definizione è molto vicina definizione di discriminazione ³⁴.

I dati dell'indagine FRA sulla violenza contro le donne indicano che una donna su tre (33 %) – su 42 000 intervistate in tutta l'UE – ha subito almeno un episodio di violenza fisica e/o sessuale da quando aveva 15 anni. Il tasso di denuncia della violenza di genere è particolarmente basso. Le vittime hanno denunciato l'episodio più grave alla polizia nel 14 % dei casi di violenza da parte del partner e nel 13 % dei casi di violenza non da parte del partner ³⁵. Le donne sembrano essere più propense a contattare i servizi sanitari piuttosto che la polizia dopo aver subito violenza, specialmente dopo un episodio di violenza sessuale ³⁶.

Di seguito quattro ragioni per non contattare le forze di polizia che sono state menzionate maggiormente da coloro che hanno risposto al sondaggio:

- Hanno affrontato l'episodio da sole.
- Hanno ritenuto che l'episodio fosse irrilevante o non abbastanza grave, o non hanno mai pensato di denunciarlo.
- Hanno ritenuto che denunciare richiedesse troppo impegno o che i benefici della denuncia sarebbero stati limitati in confronto all'impegno richiesto.
- Provavano vergogna e imbarazzo per quello che era successo e credevano che le forze di polizia l'avrebbe considerata una questione privata.



Per le vittime di violenza domestica da parte del partner, la paura dell'aggressore è ciò che impedisce loro di denunciare alle forze di polizia. Diverse donne, intervistate per la ricerca della FRA sulle vittime di violenza da parte del partner, avevano paura di denunciare alle forze di polizia perché l'aggressore aveva minacciato di ucciderle se lo avessero fatto. La relazione ha evidenziato che, per incoraggiare le vittime di violenza domestica a denunciare alla polizia, le misure per proteggere la vittima dalle ritorsioni devono essere immediate ed efficaci ³⁷.

2.5.2 I richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti irregolari affrontano barriere ancora maggiori nel denunciare episodi motivati da pregiudizi

La maggiore propensione (e quindi vulnerabilità) dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei migranti in situazione irregolare a diventare vittime del crimine è riconosciuta nel diritto dell'UE e nel contesto politico internazionale ³⁸. I bollettini regolari della FRA sulla migrazione e il resoconto sull'integrazione dei giovani rifugiati mostrano che questi gruppi possono affrontare varie forme di violenza e molestie in tutta l'UE ³⁹. I richiedenti asilo, i rifugiati e i migranti irregolari affrontano problemi specifici che influenzano la loro disponibilità a denunciare tali reati, come ad esempio:

- mancanza di informazioni sul sistema di giustizia penale, compreso ciò che costituisce un crimine secondo il sistema giuridico nazionale e dove denunciarlo;
- insicurezza riguardo al loro status di residenza e paura di essere arrestati ed espulsi;
- per i richiedenti asilo, la paura di un impatto negativo sulle loro domande di asilo;
- barriere linguistiche nel denunciare i reati e nell'accedere alle informazioni sui mezzi di denuncia e sul supporto disponibile;
- mancanza di fiducia nella polizia, basata su precedenti esperienze negative, e paura di essere discriminati o stigmatizzati nei procedimenti penali;
- mancanza di modi alternativi per segnalare, anche in modo anonimo o attraverso terzi.

2.5.3 Esperienze di persone con disabilità

Le persone con disabilità affrontano ulteriori barriere e sfide nel denunciare le loro esperienze, secondo la FRA e altre ricerche ⁴⁰. Queste includono:

- la scarsa consapevolezza dei diritti a causa della mancanza di un'azione mirata e di informazioni inaccessibili;
- la mancanza di strutture di supporto o di meccanismi di reclamo accessibili;
- l'isolamento e la segregazione delle vittime negli istituti e in altri ambienti di cura;
- atteggiamenti prevenuti sulla capacità delle persone con disabilità di fornire prove e di essere testimoni «credibili» nei procedimenti penali;
- la vicinanza all'aggressore e la paura di ritorsioni, specialmente per coloro che hanno bisogno di sostegno.



Note

- 1 FRA (2016), *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 2 FRA (2017), *Seconda indagine dell'Unione europea sulle minoranze e la discriminazione - Esploratore di dati online*.
- 3 FRA (2020), *A long way to go for LGBTI equality*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 42.
- 4 FRA (2017), *Fundamental rights report 2017*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 68-69.
- 5 FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being black in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 17.
- 6 FRA (2020), *A long way to go for LGBTI equality*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 45.
- 7 FRA (2014), *Violence against women: An EU-wide survey – Main results report*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 187.
- 8 FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Online data explorer*.
- 9 *Ibid.*
- 10 FRA (2021), *Crime, safety and victims' rights – Fundamental Rights Survey*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 78 e 85.
- 11 FRA (2019), *A long way to go for LGBTI equality*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 46.
- 12 FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 36.
- 13 FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Online data explorer*.
- 14 FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second Survey on Discrimination and Hate Crime against Jews in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 55.
- 15 FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being black in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 23.
- 16 FRA (2018), *Hate crime recording and data collection practice across the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 94-97.
- 17 Nell'indagine sull'antisemitismo, gli intervistati potevano scegliere ulteriori categorie di risposta: un membro del Parlamento, un consigliere del governo locale, una tabella dell'autorità ebraica (ad esempio un rabbino o un leader di un'organizzazione ebraica), un'organizzazione ebraica specializzata nella sicurezza e/o nella lotta all'antisemitismo, un'altra organizzazione ebraica, o qualcuno con autorità nel proprio posto di lavoro, scuola o università. Nell'indagine LGBTI, gli intervistati potevano scegliere l'opzione di aver denunciato a un'organizzazione LGBTI.
- 18 FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being black in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 23.
- 19 FRA (2016), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 62.
- 20 FRA (2016), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 62; FRA (2020), *Violence and harassment visualisation – LGBTI*.
- 21 FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 63. Su oltre 1.500 intervistati che si sono sentiti discriminati per il fatto di essere ebrei nei 12 mesi precedenti l'indagine, solo 11 hanno denunciato l'episodio a un organismo nazionale per la parità. Vedi anche FRA (2016), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 42-55; FRA (2020), *A long way to go for LGBTI equality*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 25.
- 22 Per un quadro più approfondito della situazione nei diversi Stati membri dell'UE, si veda l'esploratore di dati dell'indagine FRA online.
- 23 FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being black in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 24.
- 24 FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 37.
- 25 FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Being black in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 25.
- 26 Cfr. FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Muslims: Selected findings*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 48, e l'*esploratore di dati online*.
- 27 FRA (2016), *Second European Union Minorities and Survey*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 66, 67 e 103.
- 28 FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second Survey on Discrimination and Hate Crime against Jews in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 55; FRA (2016), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 67; FRA (2020), *A long way to go for LGBTI equality*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 37.
- 29 FRA (2016), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 65 e 67.
- 30 FRA (2016), *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 31 *Ibidem*, pag. 28.
- 32 *Ibidem*, pag. 30.
- 33 *Ibidem.*, pag. 53.
- 34 FRA (2019), *Women as victims of partner violence – Justice for victims of violent crime*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 70; FRA (2017), *Challenges to women's human rights in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 35 Per una panoramica dei passi pratici e delle raccomandazioni per gli agenti di polizia quando una vittima di violenza da partner nelle relazioni di intimità si rivolge alla polizia, si veda European Institute for Gender Equality (2019), *A guide to risk assessment and risk management of intimate partner violence against women for police*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 36 FRA (2014), *Violence against women: An EU-wide survey – Main results report*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 37 FRA (2019), *Women as victims of partner violence – Justice for victims of violent crime*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 34-35.
- 38 Per esempio, *Direttiva sui diritti delle vittime*; Consiglio d'Europa, ECRI (2016), *ECRI General Policy Recommendation No. 16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 16 marzo 2016, Raccomandazione 33.
- 39 FRA (2019), *Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni. Vedi anche i *bollettini sulla migrazione della FRA*, in particolare: FRA (2016), *Current migration situation in the EU: hate crime*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2019), *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: Workers' perspectives*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 40 FRA (2015), *Equal protection for all victims of hate crime – The case of people with disabilities*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2015), *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; si veda anche il lavoro svolto dall'OSCE/ODIHR («Disability hate crime») e dall'European Network on Independent Living (*Disability hate crime: A guide for disabled people's organisations, law enforcement agencies, national human rights institutions, media and other stakeholders*).



3

INCORAGGIARE LA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO: AMBIENTE, STRUTTURE E PROCEDURE CHE FACILITANO LA DENUNCIA

Come discusso nel **capitolo 2**, la violenza e le molestie motivate da pregiudizi sono in gran parte non denunciate, pur rimanendo diffuse nell'UE. Questa è una realtà non per un gruppo specifico, o per un particolare Stato membro dell'UE, ma per tutti gli immigrati e i loro discendenti, i rom e i travellers, gli ebrei, i musulmani e le persone LGBTI in ambito UE, realtà che riflette questioni sociali ampie e di lunga data di pregiudizio e discriminazione strutturale.

Questo capitolo si basa sulle informazioni fornite tra marzo e settembre 2020 dalle autorità nazionali competenti che partecipano al gruppo di lavoro sui reati d'odio, di cui la FRA è organismo facilitatore. In questo capitolo si affronta il più ampio contesto della vittimizzazione dei reati d'odio. Utilizzando le informazioni fornite dalle autorità nazionali, si esaminano le barriere che le vittime devono affrontare nelle prime fasi della denuncia di un episodio attraverso i sistemi nazionali di denuncia e risposta ai reati, così come i fattori che possono facilitare e le pratiche nazionali.

La tabella 10 presenta gli elementi chiave per comprendere e rimuovere le barriere esistenti alla denuncia dei reati d'odio e incoraggiare attivamente le vittime a chiedere giustizia.

TABELLA 10: FATTORI CHIAVE PER INCORAGGIARE LA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO

AMBIENTE SOCIALE FAVOREVOLE	<ul style="list-style-type: none">— Affrontare la discriminazione strutturale e il pregiudizio nella società.— Contrastare le percezioni e le pratiche discriminatorie nell'applicazione della legge.— Condannare pubblicamente i crimini d'odio e comunicare i dati sui crimini d'odio.— Raggiungere e sostenere le persone più a rischio di essere vittime di crimini d'odio e sensibilizzare l'opinione pubblica.
FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA STRUTTURALE	<ul style="list-style-type: none">— Sostenere una varietà di percorsi di segnalazione.— Abilitare meccanismi alternativi come la segnalazione da parte di terzi e anonima.— Migliorare la registrazione nazionale dei crimini d'odio e i sistemi di raccolta dati.— Investire in segnalazioni standardizzate verso e da terze parti pertinenti.
FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA PROCEDURALE	<ul style="list-style-type: none">— Fornire una guida pratica alla polizia.— Incorporare specialisti in crimini d'odio nelle unità di polizia.— Rafforzare la formazione della polizia e creare una capacità istituzionale.— Assicurare una cooperazione strutturata all'interno, attraverso e oltre i confini istituzionali.

Fonte: FRA, 2021

3.1 COLTIVARE UN AMBIENTE SOCIALE FAVOREVOLE

Il contesto in cui le vittime subiscono i reati d'odio può minare la loro disponibilità a cercare giustizia denunciando alle autorità o ad altre organizzazioni.

Le organizzazioni europee e internazionali, compresi gli organismi di riferimento dei trattati sui diritti umani e altri organismi di esperti, hanno diramato disposizioni e raccomandazioni per i responsabili politici e professionisti del settore su misure specifiche necessarie per adempiere agli obblighi legali degli Stati, creare un ambiente sociale favorevole e affrontare la sottodenuncia dei reati d'odio ¹.

Molti membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio hanno sollevato questioni più ampie nell'identificare i fattori chiave per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio, come la necessità di:

- affrontare la discriminazione strutturale e il pregiudizio nella società;
- contrastare le percezioni e le pratiche discriminatorie nelle forze dell'ordine;
- condannare pubblicamente i reati d'odio e comunicarne i dati;
- raggiungere e sostenere le persone maggiormente a rischio di vittimizzazione per reati d'odio e sensibilizzare l'opinione pubblica.

Raggiungere questi obiettivi richiede partnership, leadership e cooperazione al di là della competenza della polizia.

3.1.1 Affrontare la discriminazione strutturale e il pregiudizio nella società

Due decenni dopo l'adozione della direttiva sull'uguaglianza razziale, e 13 anni dopo l'adozione delle relative disposizioni di diritto penale in tutta l'UE — nell'ambito della decisione quadro sul razzismo e la xenofobia — le persone provenienti da minoranze e immigrati continuano a confrontarsi con una diffusa discriminazione e vittimizzazione motivata da pregiudizi ².

Questi fenomeni non sorprendono alla luce dell'evidenza di persistenti percezioni discriminatorie, in tutta l'UE, tra la popolazione in generale e la discriminazione strutturale. Il concetto di razzismo strutturale si riferisce alle disuguaglianze radicate nei sistemi che generano esclusione dei membri di particolari gruppi dalla partecipazione alle istituzioni sociali. Include anche le disuguaglianze strutturali che si creano tra coloro che hanno più probabilità di divenire vittime di razzismo e la popolazione in generale. Il razzismo strutturale si rispecchia nella disuguaglianza socioeconomica e nella povertà in molti aspetti della vita delle persone, e questi fattori si amplificano a vicenda ³.

Nell'indagine Eurobarometro 2019, più della metà degli intervistati ha denunciato che nel proprio Paese la discriminazione contro i rom (61 %), sulla base dell'origine etnica e del colore della pelle (59 %) o sulla base dell'orientamento sessuale (53 %) è diffusa ⁴.

I risultati dell'indagine della FRA su quanto le persone si sentirebbero a proprio agio ad avere un membro di un gruppo specifico come vicino di casa o a sposare un parente stretto (appartenente al medesimo gruppo specifico) confermano i risultati dell'Eurobarometro. In media nell'UE-27, il 33 % degli intervistati si sentirebbe a disagio ad avere un rom/zingaro come vicino; il 22 % un musulmano; il 14 % una persona lesbica, gay o bisessuale; e il 9 % un ebreo ⁵.

Le indagini della FRA sugli intervistati con origini appartenenti a varie minoranze etniche hanno anche evidenziato molteplici esperienze di discriminazione nell'UE. Così come i tassi di segnalazione della violenza motivata da pregiudizi, anche i tassi di segnalazione di episodi di discriminazione a qualsiasi organizzazione sono bassi ⁶.

PRATICHE PROMETTENTI

Strategia sui servizi di polizia incentrati sulle vittime

In **Irlanda**, la strategia per la diversità e l'integrazione del servizio di polizia nazionale, An Garda Síochána, fornisce un quadro strategico completo per aumentare le denunce dei reati d'odio, «che deve essere considerato un risultato positivo». La strategia si basa sulle seguenti cinque aree prioritarie, che includono obiettivi e risultati specifici.

- **Proteggere la comunità:** proteggere tutti, in particolare le comunità minoritarie emarginate e gli individui vulnerabili.
- **Dati:** garantire una gestione più efficace e accurata dei dati sui reati d'odio in conformità con la legislazione pertinente.
- **La nostra gente:** sviluppare le competenze e un ambiente favorevole per garantire l'uguaglianza, la diversità, l'integrazione e la protezione dei diritti umani in ogni aspetto delle operazioni di polizia.
- **Partenariati:** impegnarsi con le parti interessate per costruire la fiducia e identificare le peculiari esigenze di comunità diverse, minoritarie e «difficili da raggiungere».
- **Comunicazione:** comunicare in modo aperto, onesto, sensibile e rispettoso con tutte le comunità, i colleghi e i partner per migliorare la fiducia nel servizio di polizia.

La strategia è stata sviluppata in consultazione con varie parti interessate, tra cui accademici e ONG, ed è stata incorporata nella politica, nelle linee guida e nella formazione.

Per ulteriori informazioni, cfr. la Strategia di diversità e integrazione 2019-2021 dell'An Garda Síochána.

«Per discriminazione strutturale si intendono le regole e norme, le prassi, gli atteggiamenti e i comportamenti abituali delle istituzioni e di altre strutture sociali che, consapevolmente o meno, impediscono a determinati gruppi o individui di godere di pari diritti e opportunità e li svantaggiano rispetto alla maggioranza della popolazione».

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, *General Policy Recommendation No. 2 on equality bodies to combat racism and intolerance at national level*, paragrafo 20

Accento sugli organismi di parità

La legislazione dell'UE richiede agli Stati membri di istituire organismi di parità con il compito di combattere la discriminazione basata su razza, origine etnica e genere (*). Mentre le attività e la portata giuridica degli organismi di parità variano all'interno dell'UE, come regola generale, essi sono responsabili dell'assistenza alle vittime della discriminazione, del monitoraggio e della realizzazione di relazioni sulle questioni relative alla discriminazione, nonché della sensibilizzazione sul diritto alla non discriminazione e sulla necessità di valorizzare l'uguaglianza nella società.

«Mentre la polizia e la Procura sono le autorità principalmente competenti per affrontare i reati motivati dall'odio, gli organismi per la promozione della parità dovrebbero essere competenti a fornire supporto individuale e consulenza legale alle persone esposte al rischio di subire tali reati e a indirizzarle alle autorità competenti»

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, *General Policy Recommendation No. 2 on equality bodies to combat racism and intolerance at national level*, paragrafo 19

Il crimine d'odio è una grave forma di discriminazione. Come tale, anche se le forze dell'ordine e il sistema della giustizia penale hanno specifica competenza sulle indagini e nel monitoraggio di qualsiasi crimine, ivi compresi i reati d'odio, anche gli organismi di parità svolgono un ruolo importante per quanto riguarda questi specifici reati (**).

Possono contribuire a comprendere e ad affrontare il problema in diversi modi. A seconda del loro incarico, delle loro competenze e delle loro funzioni, queste potrebbero includere la ricezione di denunce individuali e la fornitura di supporto personale e di consulenza legale alle vittime; l'orientamento delle vittime di reati d'odio alle autorità competenti; la trattazione dei reati d'odio in rapporti e raccomandazioni dedicate; la promozione e la sensibilizzazione sull'uguaglianza; l'elaborazione di standard e linee guida, nonché il fornire supporto ai responsabili nella lotta contro la discriminazione

Le continue esperienze di pregiudizio e discriminazione, dirette o indirette ⁷, influenzano l'atteggiamento e la fiducia delle vittime verso le autorità pubbliche. Danneggiano anche le relazioni con la comunità. In breve, la discriminazione strutturale, i pregiudizi e la disparità di trattamento creano un ambiente in cui le vittime non sono motivate a denunciare le violazioni o a cercare una riparazione.

e l'intolleranza; la raccolta di dati rilevanti e la pubblicazione di resoconti su discriminazione, reati e discorsi d'odio per evidenziarne collegamenti, tendenze e temi; infine la conduzione di indagini tematiche e specifiche su come sono stati affrontati alcuni episodi (***)

Tuttavia, i risultati della presente relazione sull'esistenza di segnalazioni standardizzate (si veda la sezione 3.2.4) e di una cooperazione strutturata (si veda la sezione 3.3.4) tra la polizia e gli organismi nazionali per la parità suggeriscono che in tutta l'UE nessuna delle due è una pratica comune o consolidata.

Nel complesso, gli organismi di parità dovrebbero fare di più, sia per quanto riguarda l'identificazione e lo smantellamento delle barriere alla denuncia dei reati d'odio, sia per incoraggiare la denuncia, in linea con le norme e gli standard internazionali.

Sviluppare queste funzioni strategiche potrebbe essere un modo efficace per contribuire agli sforzi di sensibilizzazione sul problema dei reati d'odio e incoraggiare le denunce.

Il parere della FRA del 2021 sull'attuazione della parità di trattamento nell'UE fa riferimento ai bassi livelli di segnalazione di discriminazioni e molestie agli organismi di parità, congiuntamente alla mancanza di conoscenza di tali organismi o di consapevolezza dei propri diritti. Esso delinea le aree e le azioni chiave per l'UE, per i suoi Stati membri e per gli organismi di parità nazionali per fornire una protezione adeguata contro la discriminazione nell'ambito dell'UE, tra cui, incoraggiare la segnalazione delle discriminazioni, promuovere la raccolta e l'uso di dati sulla parità di trattamento e consentire agli organismi preposti di promuovere pienamente tale parità e svolgere efficacemente i compiti loro assegnati dal diritto UE.

() Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU 2000 L 180 (direttiva sull'uguaglianza razziale); direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio, GU 2010 L 180. In pratica, i mandati di molti organismi nazionali per la parità includono anche la lotta contro la discriminazione basata sull'età, l'orientamento sessuale, la religione o il credo, e altri motivi.*

*(**) Cfr. Equinet (2020), **A perspective from the work of equality bodies on: European***

equality policy strategies, equal treatment directives, and standards for equality bodies, Bruxelles, Equinet, pag. 10.

*(***) Raccomandazione della Commissione (UE) 2018/951, del 22 giugno 2018, sulle norme per gli organismi di parità, GU 2018 L 167; Consiglio d'Europa, ECRI (2018), **General Policy Recommendation No. 2 revised on equality bodies to combat racism and intolerance at national level**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 27 febbraio 2018, paragrafo 19 (cfr. pagg. 72 e 81 della motivazione).*

*Per ulteriori informazioni, si veda il parere della FRA **Opinion on the situation of equality in the European Union 20 years on from the initial implementation of the equality directives**.*

3.1.2 Contrastare le percezioni e le pratiche discriminatorie nelle forze di polizia

Il diritto delle vittime di accedere alla giustizia penale dipende dalla fiducia delle vittime nelle forze di polizia. I tassi di denuncia non possono essere migliorati se le vittime non hanno fiducia che la polizia rispetti la dignità umana, garantisca l'uguaglianza davanti alla legge e tratti ogni individuo nel pieno rispetto dei suoi diritti. Prendere misure proattive per garantire che le vittime siano riconosciute e trattate in modo rispettoso, sensibile, professionale con un focus sulle specifiche esigenze, e in modo non discriminatorio, fa parte degli obblighi degli Stati membri ai sensi della direttiva sui diritti delle vittime ⁸.

Il piano d'azione antirazzista dell'UE 2020-2025 chiede agli Stati membri di «intensificare gli sforzi per prevenire atteggiamenti discriminatori tra le autorità di polizia» e garantire un'equa applicazione della legge ⁹. Sia il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) che la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) hanno fornito indicazioni e suggerito misure particolari per affrontare la discriminazione razziale nelle forze di polizia ¹⁰. Queste includono l'istituzione di un organismo indipendente per indagare su presunti casi di cattiva condotta razziale da parte della polizia e la valutazione delle salvaguardie esistenti contro le forme istituzionali di discriminazione, anche per garantire che siano fornite agli operatori indicazioni chiare su come operare e siano previsti sistemi di revisione delle attività effettuate per prevenire la discriminazione istituzionale ¹¹.

Inoltre, il CERD nota anche che «l'assenza o il numero ridotto di denunce, azioni penali e condanne relative ad atti di discriminazione razziale nel paese» potrebbe essere un indicatore di discriminazione razziale nel sistema ¹². Anche in questo caso, un numero maggiore di reati d'odio registrati non si riferisce necessariamente alla prevalenza, ma può indicare una maggiore volontà e capacità delle vittime di reati d'odio di affrontare il percorso della giustizia penale, nonché la capacità del sistema penale nazionale di identificare e registrare correttamente i reati d'odio ¹³.

Diversità nelle forze dell'ordine



Per soddisfare le esigenze delle società contemporanee dell'UE, la composizione delle forze di polizia deve essere rappresentativa della popolazione per la quale operano, e le attività della polizia devono essere basate sull'instaurazione di un rapporto di fiducia con tutte le parti della società. Una maggiore diversità nelle forze di polizia – in termini di etnia e genere, e altre caratteristiche come la religione, l'orientamento sessuale e l'identità di genere – è uno strumento importante per costruire la fiducia con le comunità.

Misure di sensibilizzazione mirate alle specifiche comunità possono incoraggiare le persone appartenenti a gruppi di minoranza a considerare la possibilità di entrare a far parte una delle forze dell'ordine. La diversità nel reclutamento si ottiene anche prevedendo programmi di tutoraggio nonché linee guida e risorse per consentire agli operatori di crescere nel lavoro.

Il reclutamento, il mantenimento e la promozione degli operatori di polizia provenienti da minoranze nonché di donne possono favorire una polizia conforme ai diritti fondamentali e in grado di rispondere alle esigenze della società europea in tutta la sua diversità.

*Per ulteriori informazioni, cfr. **Fundamental rights based police training - A manual for police trainers e Police profession as a human rights service.***

Lavorare per eliminare la discriminazione da parte delle forze dell'ordine e creare una cultura di polizia basata sulla cooperazione, la trasparenza e la responsabilità sono quindi necessari per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio e aumentare la fiducia tra le persone a rischio di vittimizzazione ¹⁴.

3.1.3 Condannare pubblicamente i reati d'odio e comunicare i dati sui reati d'odio

I dati riportati dalle organizzazioni internazionali mostrano che riconoscere pubblicamente l'esistenza dei reati d'odio e il loro impatto aiuta a stabilire la fiducia delle vittime e dei testimoni dei reati d'odio nelle forze dell'ordine e nel sistema della giustizia penale ¹⁵. I dirigenti della polizia e le figure pubbliche – portavoce delle forze dell'ordine, pubblici ministeri, giudici e politici – dovrebbero sottolineare pubblicamente che i reati d'odio sono illegali e punibili dalla legge.

Publicare sistematicamente i dati della giustizia penale sui reati d'odio aumenta la trasparenza e la responsabilità e può migliorare la fiducia. Tali dati dovrebbero essere dettagliati e disaggregati – per motivazione di pregiudizio e tipo di crimine –

per rendere possibile valutare e migliorare l'efficacia delle risposte del sistema giudiziario penale ai reati d'odio. I dati e i rapporti disponibili al pubblico segnalano che le autorità pubbliche riconoscono le vittime dei reati d'odio e si impegnano ad aumentare la trasparenza e la consapevolezza del fenomeno e delle risposte ad esso. Tutto questo aiuta a smantellare le barriere che ostacolano la fiducia e può migliorare i tassi di denuncia ¹⁶.

3.1.4 Raggiungere e sostenere le persone più a rischio di essere vittime di reati d'odio e sensibilizzare il pubblico in generale

Essere in grado di rispondere alle diverse necessità rappresentate nelle denunce richiede misure idonee, basate su prove, che riconoscano le diversità di esperienze con rispetto al genere, all'età e all'istruzione, nonché tener conto dei casi di intersezionalità e dei reati d'odio basati su discriminazione multipla. È necessario impegnarsi per ottenere una sensibilizzazione attagliata alle esigenze delle vittime aumentandone il potere, la consapevolezza dei propri diritti, dei meccanismi di denuncia e di segnalazione esistenti, nonché del supporto disponibile.

Segnalazione sicura del crimine per i migranti in situazione irregolare

La FRA ha sviluppato delle linee guida per gli Stati membri per salvaguardare la denuncia di reati da parte dei migranti in situazione irregolare. Queste includono:

- strutture di segnalazione anonime o semi-anonime,
- offrire alle vittime e ai testimoni di reati gravi la possibilità di rivolgersi alla polizia tramite terzi (ad esempio un mediatore dei migranti, un altro funzionario appositamente designato o entità che forniscono assistenza umanitaria e legale), e

- offrire condizioni in base alle quali le vittime o i testimoni di reati, compresa la violenza domestica, possono ottenere il permesso di soggiorno.

Le linee guida si basano sugli standard inclusi nella direttiva 2004/81/CE del Consiglio e nella direttiva 2009/52/CE.

Per ulteriori informazioni, cfr. *Apprehension of migrants in an irregular situation - Fundamental rights considerations*.

Tale impegno dovrebbe essere realizzato con il sostegno delle ONG e delle organizzazioni comunitarie che svolgono un ruolo cruciale nell'incoraggiare le vittime a denunciare i reati d'odio. Inoltre, l'ECRI sottolinea che l'informazione dovrebbe essere accessibile e inclusiva per tutti, e quindi garantire che «tutti i gruppi ammissibili abbiano *de facto* uguale accesso a questi servizi [di supporto]»¹⁷.

L'impegno per migliorare la conoscenza dei diritti tra gli individui a rischio di vittimizzazione di reati d'odio dovrebbe essere accompagnato da azioni di sensibilizzazione rivolte al pubblico in generale. Le vittime si sentono più sicure e sono più propense a denunciare quando i testimoni di un crimine d'odio intervengono durante l'episodio o si rendono disponibili per testimoniare alla polizia¹⁸. È anche un segno di un ambiente sociale favorevole in cui la vittimizzazione, in particolare motivata da pregiudizi, non è tollerata.

Tuttavia, i risultati dell'indagine sui diritti fondamentali della FRA suggeriscono che solo poco più della metà delle persone nell'UE sarebbe pronta a intervenire se vedesse qualcuno che viene fisicamente aggredito in pubblico¹⁹.

La segnalazione da parte di terzi è uno strumento importante che può migliorare significativamente i tassi di segnalazione. Questa pratica incoraggia i testimoni di reati d'odio, compresi familiari e amici che non sono disposti ad affrontare il percorso del sistema della giustizia penale, a contattare una terza parte adeguatamente formata, come una ONG o un'organizzazione comunitaria, che può facilitare l'accesso delle vittime al sostegno, alla protezione e alla giustizia (cfr. sezione 3.2.2).

PRATICHE PROMETTENTI

Migliorare la fiducia delle comunità: gli ufficiali di collegamento

Nominare operatori di polizia con esperienza e responsabilità come ufficiali di collegamento con le comunità, può aumentare la fiducia nelle forze dell'ordine, e nel fatto che i casi saranno trattati seriamente, incoraggiando la denuncia nonché incrementando le capacità della polizia nel contrasto ai reati d'odio qualora questi operatori possano condividere le loro conoscenze e intuizioni.

Nei **Paesi Bassi**, esiste all'interno della polizia olandese un network di «professionisti della diversità» con l'obiettivo di aumentare la conoscenza delle diverse culture e comunità. I membri della rete a volte provengono essi stessi da contesti e culture diverse, o hanno conoscenze specializzate su di esse.

Per esempio, le vittime dell'antisemitismo possono contattare, tramite una linea telefonica dedicata, un indirizzo email o una chat su Facebook, la Jewish Police Network. Le persone LGBT possono usare una linea telefonica dedicata o un indirizzo e-mail per contattare Pink in Blue, una rete di polizia nazionale di agenti di polizia che si sono spontaneamente dichiarati LGBT (*). Esistono anche reti per turchi, marocchini e asiatici, persone con disabilità e altri gruppi. Le reti fanno parte della strategia nazionale «Police for One and All» (**).

Durante i periodi in cui si sono registrati incrementi negli arrivi di persone che hanno chiesto protezione internazionale nell'UE, alcuni paesi hanno formato, all'interno delle loro forze di polizia, «agenti di contatto per i rifugiati» specializzati. In **Austria**, la polizia, in collaborazione con le ONG che gestivano i centri di accoglienza, ha formato 180 agenti con il compito di recarsi regolarmente presso i centri di accoglienza e fornire ai richiedenti asilo informazioni sul sistema di giustizia penale, la normativa esistente e sulla protezione delle vittime. Iniziative simili sono state attuate in Svezia (***)..

(*) *Rete della polizia ebraica e rete Pink in Blue*.

(**) *Polizia per tutti*.

(***) *FRA (2019), Integration of young refugees in the EU: Good practices and challenges, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, capitolo 8*.

3.2 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA PROCEDURALE: DIVERSE OPZIONI DI DENUNCIA E DENUNCIE STANDARDIZZATE

Attingendo alle informazioni fornite dal gruppo di lavoro sui reati motivati dall'odio e alle linee guida e raccomandazioni internazionali, questa sezione delinea alcuni fattori strutturali chiave che favoriscono la denuncia, compresa la necessità di:

- sostenere una varietà di percorsi di segnalazione;
- consentire meccanismi alternativi come la segnalazione da parte di terzi e anonima;
- migliorare i sistemi nazionali di registrazione e raccolta dei dati sui reati d'odio;
- investire in procedure di segnalazioni standardizzate da e verso parti terze pertinenti.

3.2.1 Denunciare alla polizia: ampliare le opzioni e gli strumenti

Con le vittime dei reati d'odio riluttanti a farsi avanti, come mostrato nel capitolo 2, è fondamentale che i servizi di polizia si attivino per istituire strutture di denuncia alternative, come raccomanda l'ECRI²⁰. Fornire meccanismi di denuncia alternativa aumenta potenzialmente la flessibilità e la velocità, offrendo così un rimedio alla barriera posta dal fatto che le procedure di denuncia sono viste come troppo burocratiche e lunghe.

I dati del gruppo di lavoro sui reati d'odio mostrano che l'opzione di denunciare un crimine di persona alla polizia è la più comune in tutti i paesi, seguita dalla possibilità di farlo per telefono. La denuncia online è supportata in 23 Stati membri. Chat web dal vivo sono disponibili in Estonia, Spagna e in alcune località del Regno Unito. Altre opzioni di segnalazione includono e-mail o lettera. L'uso dei social network come opzione di segnalazione non è comune tra gli Stati membri; solo sette forze di polizia hanno segnalato l'uso di questo metodo. Pochi paesi usano la web chat dal vivo come opzione di segnalazione.

Il rappresentante del gruppo di lavoro dei Paesi Bassi, per esempio, ha notato che l'introduzione di una web chat online dal vivo come opzione di segnalazione non ha avuto successo a causa di problemi pratici e tecnici.

In Italia, ad esempio, per affrontare il fenomeno della mancanza di denuncia, e tenendo conto che il quadro legislativo italiano non consente la denuncia da parte di terzi o la segnalazione online dei reati, nel 2010 è stato istituito un indirizzo email dedicato per contattare l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD). Il suo scopo è quello di ricevere segnalazioni informali da vittime, testimoni e ONG.

Analogamente, in Irlanda le vittime di reati motivati dall'odio possono contattare direttamente l'Unità nazionale per la diversità e l'integrazione del servizio di polizia nazionale, l'An Garda Síochána, se non desiderano recarsi alla stazione di polizia locale. In Slovacchia, le vittime e i testimoni possono usare un indirizzo e-mail dedicato per denunciare i reati d'odio.

Garantire una varietà di percorsi per denunciare i reati d'odio nel sistema, insieme a misure specifiche che mirano a raggiungere gli individui a rischio di vittimizzazione per odio, potrebbe incoraggiare più vittime a farsi avanti. Dovrebbero essere rese disponibili diverse opzioni di denuncia, perché nessuna opzione è universalmente accessibile per tutti.

TABELLA 1: OPZIONI DI SEGNALAZIONE, PER PAESE

	Di persona	Modulo online	Chat dal vivo	Social Networks	Linea telefonica (24h)	Altro
AT	X				X	
BE	X	X ^a			X	
BG	X	X			X	
CY	X	X ^b			X	Smartphone app
CZ ^c	X	X			X	
DE	X	X ^d			X	
DK	X				X	App per smartphone
EE	X	X	X		X	
EL	X	X			X	
ES	X	X	X		X	E-mail
FI	X	X		X ^e	X	
FR	X	X ^f		X	X	
HR	X	X		X	X	E-mail, app per smartphone
HU	X	X			X	
IE	X	X			X	E-mail
IT	X				X	E-mail
LT	X	X			X	E-mail
LV	X	X			X	Post
MT	X	X		X	X	
NL	X	X			X	Call center della polizia
PL	X	X			X	E-mail, fax, posta
PT	X	X ^g		X	X	
RO	X	X		X	X	Modulo di petizione della polizia nazionale
SE	X				X	
SI	X	X			X	
SK	X	X		X	X	E-mail
UK	X	X	X ^h		X	Modalità online di segnalazione e informazione sui reati d'odio

Fonte: FRA, 2020 ▲

Il Lussemburgo non ha fornito informazioni. Il Regno Unito è incluso, in quanto era ancora uno Stato membro dell'UE al momento della raccolta dei dati. I link pertinenti ai moduli online o alle e-mail funzionali sono forniti laddove disponibili.

^a Link fornito alla hotline generale online, ma le zone di polizia locale hanno anche i loro siti web (ad esempio la **zona di polizia locale di Anversa**).

^b Per i reati d'odio razzisti e xenofobi che si verificano online.

^c L'opzione di web chat dal vivo è attualmente in modalità di test.

^d I Länder forniscono diverse opzioni di segnalazione online (per esempio **Hessen e Berlino**).

^e I social network non sono un canale di segnalazione ufficiale, ma la polizia è presente sui social media e prenderà provvedimenti se qualcosa viene segnalato in questo modo.

^f La **Piattaforma per l'armonizzazione, l'analisi, il controllo incrociato e l'orientamento delle notifiche** è un modulo online dedicato per segnalare contenuti e comportamenti illegali su internet. Il modulo è solo per la segnalazione di discorsi di odio online (ad esempio espressione di razzismo, antisemitismo o xenofobia, o incitamento all'odio razziale, etnico o religioso).

^g Per ulteriori informazioni sul sistema di reclamo online, cfr. il **portale**.

^h Variazioni locali.

Per esempio, la segnalazione online ha il vantaggio di essere meno burocratica, di non essere disponibile solo durante gli orari di lavoro tradizionali e di permettere un facile accesso a informazioni cruciali sui servizi di supporto e sui diritti delle vittime. Tuttavia, i problemi di accesso, come la necessità di adattarsi a varie disabilità e, più in generale, le questioni relative all'accesso a Internet e alle difficoltà linguistiche sono potenziali barriere da affrontare quando la segnalazione online fa parte di un sistema nazionale di segnalazione dei reati d'odio.

Inoltre, anche se la segnalazione online rende più facile per le vittime denunciare un crimine, può rendere più difficile una valutazione iniziale del caso e/o l'identificazione dei bisogni specifici delle vittime ²¹.

La pandemia di COVID-19: recrudescenza del razzismo e bassi livelli di segnalazione

La pandemia di COVID-19 ha esacerbato il razzismo esistente, la xenofobia e l'intolleranza correlata, come evidenziato dalla FRA, dagli organismi internazionali e dalle ONG. La pandemia ha scatenato una recrudescenza di episodi razzisti e xenofobi contro persone di (presunta) origine asiatica, rom e migranti, e sono proliferate teorie di cospirazione razzista.

Gli attori nazionali e internazionali hanno evidenziato l'applicazione sproporzionata delle restrizioni legate al COVID-19 e il profiling discriminatorio. In alcuni paesi, politici nazionali e altre figure pubbliche hanno usato un linguaggio sprezzante nei confronti dei migranti e delle minoranze etniche, minando la fiducia delle comunità e la coesione sociale.

Alcune misure per contenere il virus, come gli ordini di non uscire di casa, e il cambiamento delle priorità nel lavoro delle forze di polizia, possono anche aver influito sulla denuncia dei reati d'odio. La pandemia ha accelerato

l'abbandono delle forme tradizionali di denuncia, per esempio recarsi alla stazione di polizia, verso mezzi alternativi, come i portali online e le app pag. Tuttavia, per alcune comunità, la tecnologia necessaria per presentare una denuncia non è accessibile, e per le vittime di violenza domestica, stare a casa, può significare essere rinchiusi con il colpevole.

Dati i già bassi tassi di denuncia dei reati d'odio, le cifre sugli episodi razzisti e xenofobi legati all'epidemia di COVID-19 probabilmente sottostimano la portata del problema.

Per ulteriori informazioni, si vedano i bollettini COVID-19 della FRA sulle **implicazioni della COVID-19 sui diritti fondamentali**, in particolare il bollettino n. 4; e il **Fundamental rights report 2021** della FRA, capitolo 1 («La pandemia di Coronavirus e i diritti fondamentali: un anno in rassegna») e capitolo 4 («Razzismo, xenofobia e intolleranza correlata»).



3.2.2 Sedi per la segnalazione alternativa — possibilità non sfruttate

Fornire modi alternativi per denunciare i reati d'odio alle vittime che sono restie a farsi avanti — come la denuncia da parte di terzi e anonima — può aumentare significativamente la probabilità di denuncia dei reati d'odio. Questo è riconosciuto nelle considerazioni della direttiva sui diritti delle vittime e nelle guide di orientamento emesse dagli organismi internazionali ²².

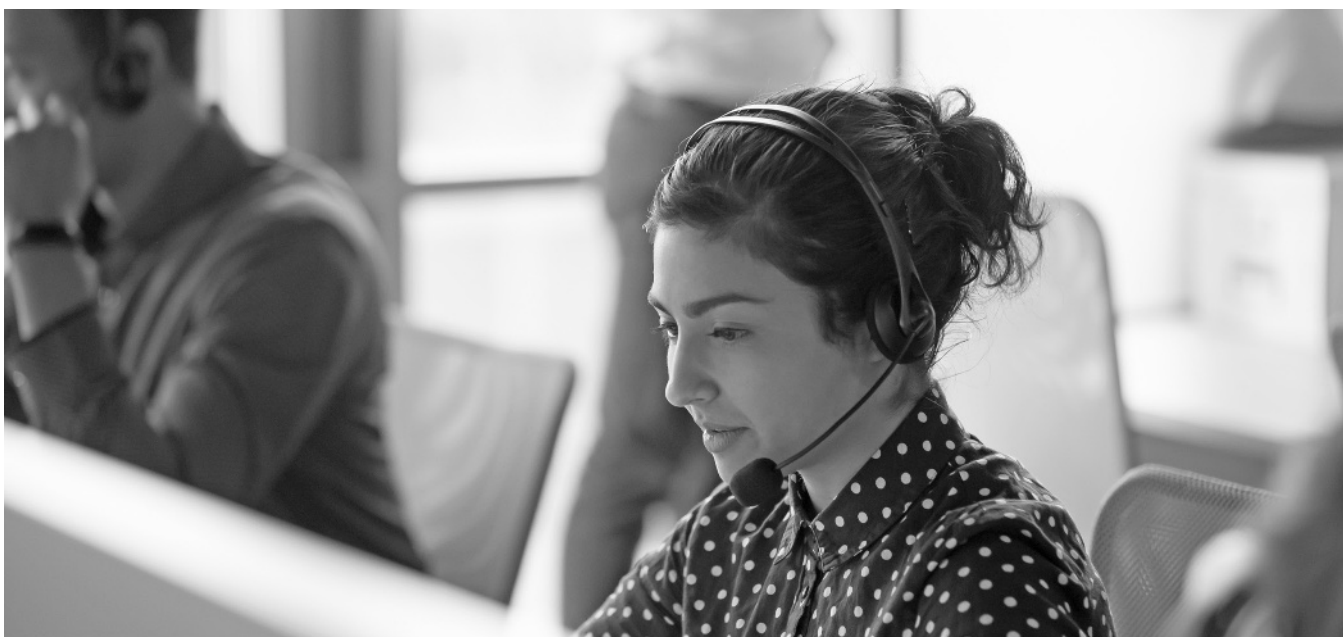
Consentire la denuncia da parte di terzi e l'anonimato può contribuire in modo sostanziale a migliorare il sistema di denuncia delle forze dell'ordine. In un certo senso, queste opzioni costituiscono l'essenza di una struttura di denuncia centrata sulla vittima, rendendo l'accesso alla denuncia più facile per le vittime e avvicinandole ai sistemi di supporto, di protezione e di giustizia ²³. Inoltre, si tratta di opzioni di denuncia valide e utili nelle attività di polizia ai fini della raccolta di informazioni per fornire un valido orientamento, basato su prove effettive, nell'assunzione di decisioni strategiche.

Segnalazione da parte di terzi

La segnalazione da parte di terzi — distinta dalla rappresentanza delle vittime da parte di terzi nei procedimenti penali — è un processo attraverso il quale una vittima o un testimone può segnalare un potenziale crimine d'odio a un'autorità, organizzazione, centro o servizio diverso dalla polizia. Alcune di queste organizzazioni sono designate come centri o servizi di denuncia, altre no.

Per esempio, i centri che permettono la segnalazione da parte di terzi possono essere ospitati in luoghi fisici come centri religiosi, case famiglia, centri medici, scuole e biblioteche. I servizi di denuncia da parte di terzi sono di solito gestiti da OSC specializzate e orientate alla comunità, che forniscono denunce online, telefoniche e di persona, e l'accesso ai servizi di supporto alle vittime, direttamente o tramite referenti ²⁴.

Le informazioni riportate a terzi di solito includono dettagli come il luogo e i particolari dell'episodio, e indicatori di pregiudizio basati sulla percezione delle vittime ²⁵. Queste informazioni possono poi essere trasmesse alla polizia, con la possibilità di rendere anonimi i dettagli che potrebbero identificare la vittima.



PRATICHE PROMETTENTI

Segnalazione da parte di terzi per le vittime di antisemitismo

In **Germania**, l'Associazione federale dei dipartimenti per la ricerca e l'informazione sull'antisemitismo (*Bundesverband RIAS*) è un'associazione di otto reti dislocate sul territorio nazionale per la segnalazione di episodi antisemiti e un'unità di coordinamento federale che avvia e sostiene la creazione di reti regionali e gestisce iniziative educative sull'antisemitismo. Gli uffici del Bundesverband RIAS operano in stretta collaborazione con le organizzazioni federali ebraiche come il Consiglio centrale degli ebrei in Germania e l'Ufficio centrale del welfare degli ebrei in Germania, così come le comunità ebraiche locali e le OSC.

Gli uffici del Bundesverband RIAS raccolgono dati dal **sito web di denuncia** dell'organizzazione, per telefono e attraverso i social media, dalle comunità ebraiche e da altre ONG, e, dove possibile, dalla polizia. Il sito web fornisce informazioni sui recenti sviluppi, e la vittima o il testimone possono segnalare l'episodio in modo anonimo in inglese, tedesco o russo. Chi denuncia ha accesso al supporto legale e psicosociale.

Per ulteriori informazioni, cfr. la pagina web **Segnala un episodio antisemita**.

Lo scopo della segnalazione da parte di terzi è quello di fornire un mezzo alternativo di segnalazione quando una vittima, un membro della famiglia, un amico o un testimone vuole che le forze di polizia siano a conoscenza dell'episodio ma non è disposto ad entrare in contatto diretto con loro o, in molti casi, a rivelare la propria identità. Le segnalazioni di terzi possono quindi avviare un percorso di giustizia penale e/o fornire informazioni d'intelligence per le attività di polizia e per la definizione di successive strategie. La segnalazione da parte di terzi può aiutare ad affrontare alcune delle barriere per cui non si denuncia, indicate nelle indagini della FRA (cfr. **capitolo 2**).

- Per quanto riguarda la sensazione che nulla cambierà in seguito alla denuncia di un episodio motivato da pregiudizi, la denuncia da parte di terzi può svolgere un ruolo nello spiegare alle vittime i loro diritti e le opportunità di indennizzo, e nell'informarle sui potenziali benefici della denuncia (ad esempio, il risarcimento).
- In merito alla convinzione delle vittime che la denuncia sia troppo scomoda e che causi troppi problemi, i centri o i servizi di denuncia di terzi possono giocare un ruolo sostanziale nel contrastare questa percezione, poiché è più probabile che siano collocati proprio nella comunità e siano quindi più accessibili, avvicinabili e convenienti per presentare la denuncia.
- Riguardo ai bassi livelli di fiducia nella polizia come ostacolo alla denuncia, la denuncia da parte di terzi può fornire un'alternativa che è più vicina alle comunità colpite in termini di familiarità e fiducia.
- In riferimento alla paura di rappresaglie, la segnalazione anonima a centri o servizi di segnalazione di terzi può rassicurare le vittime che temono di essere identificate dall'autore del reato.

Affinché i centri o i servizi di segnalazione di terzi siano efficaci, le forze di polizia e questi servizi devono concordare dei protocolli congiunti che assicurino che gli episodi segnalati e registrati da strutture terze, possano essere facilmente ricevuti e registrati anche dalle forze di polizia. La presente relazione esplora ulteriormente questo problema nella sezione sulla cooperazione (**sezione 3.3.4**). Quando si tratta di denunce di terzi in cui il nome della vittima e altri dettagli sono nascosti (denuncia anonima), le forze di polizia devono avere un mandato legale per accettare e registrare tali denunce, indipendentemente dal fatto che portino a un'indagine penale o siano usate per altre ragioni, in particolare per l'analisi dei rischi o per progettare e attuare strategie e attività preventive ²⁶.

Il gruppo di lavoro sui reati d'odio ha informato la FRA sulle procedure per la segnalazione da parte di terzi dei reati d'odio. Più della metà degli Stati membri permette la segnalazione da parte di terzi, anche se in alcuni ci sono delle limitazioni.

Per esempio, il codice di procedura penale finlandese non limita chi può denunciare un reato. Tuttavia, il pubblico ministero può attivare l'azione penale per alcuni reati solo su richiesta della parte lesa («queleranti»), il che significa che l'indagine penale viene condotta solo se la parte lesa chiede all'autorità giudiziaria o al pubblico ministero che il colpevole venga punito ²⁷.

In Lituania, alcune disposizioni del codice penale richiedono una denuncia presentata dalla vittima o una dichiarazione del suo rappresentante legale ²⁸. In altri paesi, come l'Austria, la Francia, l'Italia, i Paesi Bassi, la Polonia e la Spagna, la legge nazionale non accetta denunce per conto delle vittime da parte di terzi.

In generale, le politiche e le strutture che sostengono la segnalazione da parte di terzi non sono utilizzate sistematicamente nell'UE. Alcuni membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio hanno evidenziato i vantaggi della cooperazione tra le forze di polizia e i centri o servizi di segnalazione di terzi. Questi includono:

- una migliore comprensione della situazione, la disponibilità di dati e la comprensione delle dinamiche;
- flussi di informazioni più veloci;

- più prove sui reati d'odio;
- risposte migliorate e coordinate e sostegno a seconda dei bisogni della vittima, anche su aspetti pratici come le necessità di un alloggio, il trasporto, la mediazione interculturale, ecc;
- maggiore impegno della comunità e fiducia nelle forze dell'ordine;
- programmi di prevenzione dettagliati;
- miglioramento della consapevolezza pubblica attraverso programmi di prevenzione.

Allo stesso tempo, i membri del gruppo di lavoro hanno anche evidenziato delle sfide, tra cui:

- sfide nella costruzione della fiducia reciproca;
- limitata consapevolezza da parte delle forze di polizia e dei centri e servizi di segnalazione di terzi dei potenziali benefici della cooperazione;
- diverse definizioni e metodi di raccolta dati, che limitano l'impatto [positivo] della condivisione dei dati;
- mancanza di riconoscimento legale della segnalazione da parte di terzi;
- numero esiguo o mancanza di centri o servizi di segnalazione di terzi adeguatamente qualificati;
- risorse limitate di centri o servizi di segnalazione di terzi.

I membri del gruppo di lavoro si sono focalizzati sul ruolo delle terze parti nel supportare le vittime per tutta la durata del procedimento, dalle indagini al processo penale, piuttosto che sul ruolo che queste svolgono, come primo punto di contatto, con la vittima che desidera denunciare un episodio. Questo suggerisce una mancanza di consapevolezza sulle potenzialità della segnalazione da parte di terzi per aumentare, sin dalle prime fasi, la denuncia dei reati d'odio, e quindi della necessità di un'ulteriore sensibilizzazione sull'uso e sulle potenzialità di tali servizi.

Segnalazione anonima

Nelle segnalazioni anonime, le forze di polizia possono essere informate di un episodio online o per telefono, dalle vittime stesse, da un testimone o da un'altra terza parte, senza che sia obbligatorio rivelare l'identità della vittima. Queste segnalazioni possono includere dettagli come il luogo, una descrizione dell'episodio, e gli indicatori di pregiudizio così come sono stati percepiti dalla vittima.

Come per l'effetto positivo generato della segnalazione da parte di terzi, consentire la segnalazione anonima, contribuisce a superare alcune delle barriere che scoraggiano le vittime a denunciare, secondo quanto dichiarato anche dal gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta al razzismo, alla xenofobia e ad altre forme di intolleranza. Tali ostacoli includono la paura di rappresaglie, la sfiducia nelle forze di polizia, la preoccupazione per le procedure burocratiche e/o costose, e la paura dell'arresto e del rimpatrio per i migranti in situazione irregolare ²⁹.

Aumentare la consapevolezza sull'esistenza di questa possibilità invia alle vittime e alle comunità il messaggio che le autorità riconoscono la presenza di ostacoli da superare per denunciare, ma sono intenzionati comunque a ricevere le loro testimonianze.

Alcuni membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio, hanno sottolineato i limiti delle denunce anonime per le indagini e i procedimenti giudiziari. Il seguente esempio illustra un approccio comune riscontrato in vari paesi. In Lettonia, gli episodi segnalati anonimamente — per telefono, e-mail o posta — possono essere registrati dalla polizia ³⁰. Dopo un esame dell'episodio, le forze di polizia inizieranno un procedimento penale, qualora necessario. Tuttavia, è meno probabile che venga avviato un procedimento penale se l'identità della vittima è sconosciuta. Comunque, se il procedimento penale non è necessario o possibile, le informazioni fornite in forma anonima vengono conservate ed utilizzate per attività di valutazione del rischio.

La segnalazione anonima dei reati d'odio è consentita in meno della metà degli Stati membri dell'UE. Alcuni Stati membri attualmente permettono la segnalazione anonima solo per alcuni tipi di reati, per esempio reati terroristici, estremismo o violenza domestica. Ciò suggerisce che tali canali alternativi possono dimostrare la positività nella raccolta di informazioni e nell'accesso al supporto delle vittime, indipendentemente dal fatto che un caso possa o non possa tradursi in un processo penale; il procedimento penale può richiedere l'obbligo di comunicazione dell'identità delle vittime o dei testimoni del crimine d'odio.

3.2.3 La corretta registrazione degli episodi segnalati: una doppia priorità

L'accesso delle vittime alla protezione, al sostegno e alla giustizia dipende non solo dal fatto che le vittime e i testimoni si facciano avanti e denunciino un episodio, ma anche dalla capacità delle forze dell'ordine di identificare e registrare correttamente i reati d'odio.

Gli Stati membri dell'UE adottano approcci diversi alla registrazione delle motivazioni di pregiudizio e una precedente ricerca della FRA mostra che molti Stati membri non hanno ancora un sistema che aiuti e obblighi gli operatori di polizia a identificare e registrare le motivazioni di pregiudizio³¹. Di conseguenza, i reati d'odio denunciati possono essere erroneamente classificati, la motivazione di pregiudizio può non essere rilevata e un crimine d'odio può non essere perseguito in

quanto motivato dal pregiudizio. Questo significa che le vittime possono essere lasciate senza un adeguato supporto, protezione e giustizia; le leggi sui reati d'odio possono non essere applicate in tribunale; e anche i reati d'odio denunciati non sono accuratamente rappresentati nelle statistiche ufficiali.

Pertanto, incoraggiare la segnalazione dei reati d'odio e rimuovere le barriere alla segnalazione dovrebbe rappresentare una doppia priorità congiuntamente al miglioramento dei sistemi di registrazione e raccolta dati, come prescritto dalla direttiva sui diritti delle vittime per tutti i tipi di reati³². Nel 2017, il gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza ha adottato delle linee guida sui passi necessari per ottenere meccanismi di registrazione efficaci³³. Anche gli organismi politici dell'UE chiedono ripetutamente di investire in meccanismi di registrazione adeguati e di aumentare la capacità delle forze dell'ordine nell'identificare e registrare i reati motivati da pregiudizi³⁴.

ATTIVITÀ DELLA FRA

Rafforzare la capacità degli Stati membri di registrare e raccogliere dati sui reati d'odio

La piena attuazione del diritto dell'UE assicura che la polizia identifichi correttamente le vittime di reati d'odio e registri le motivazioni di pregiudizio al momento della denuncia. Così facendo, si rinforza l'attività di indagine e l'intero procedimento sui reati d'odio e si fornisce una base per il sostegno alle vittime. Le testimonianze della FRA mostrano che la corretta registrazione dei reati d'odio non è ancora una realtà in molti Stati membri dell'UE.

La FRA, insieme all'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR), fornisce assistenza pratica attraverso appositi seminari nelle lingue nazionali rivolti alle forze dell'ordine e agli organi della giustizia penale.

I seminari utilizzano i **principi guida chiave per migliorare la registrazione dei reati d'odio da parte delle autorità di polizia** per:

- sensibilizzare le forze dell'ordine e gli organi della giustizia penale sulla necessità di registrare correttamente i reati d'odio;
- creare una migliore comprensione delle lacune esistenti nella registrazione dei reati d'odio e nelle pratiche di raccolta dei dati;
- discutere i modi per migliorare queste pratiche attraverso misure concrete e specifiche.

Questi seminari mirano a raggiungere, passo dopo passo, un cambiamento sistematico che farà una differenza tangibile nel modo in cui i reati d'odio sono affrontati e le vittime sono sostenute. Entro dicembre 2020, sono state emesse raccomandazioni ad hoc per dieci Stati membri.

Per ulteriori informazioni, cfr. *Technical assistance to national law enforcement and criminal justice authorities*.

3.2.4 Meccanismi di supporto standardizzati tra forze di polizia e terzi: per garantire l'accesso al supporto alle vittime

La direttiva sui diritti delle vittime obbliga gli Stati membri a facilitare la creazione di meccanismi di riferimento ai servizi di supporto alle vittime, da parte dell'autorità competente che ha ricevuto la denuncia o da altre entità interessate³⁵. Senza meccanismi di orientamento, il diritto delle vittime di accedere al sostegno può essere compromesso e questo, a sua volta, può scoraggiare il coinvolgimento nel procedimento penale, compreso il momento della presentazione della denuncia.

Secondo la direttiva sui diritti delle vittime, un meccanismo di riferimento dovrebbe garantire la riservatezza e sistemi efficaci di protezione dei dati. Alcune delle difficoltà che ostacolano l'efficacia di tali meccanismi includono le norme sulla protezione dei dati personali, la mancanza di conoscenza dei servizi locali specializzati in sostegno delle vittime, la formazione insufficiente degli operatori di polizia e la mancanza di procedure standardizzate³⁶.

Il risultato ottenuto dal gruppo di lavoro sui reati d'odio mostra che standardizzati meccanismi di riferimento tra i principali attori non sono una pratica consolidata, anche negli Stati membri in cui la legislazione consente la segnalazione anonima e quella da parte di terzi. Tuttavia, l'assenza di una procedura di riferimento standardizzata non significa che manchi il supporto necessario.

In Spagna, per esempio, l'Ufficio nazionale per la lotta ai reati d'odio dichiara che, sebbene non esista un meccanismo di collaborazione definito tra servizi di supporto alle vittime e forze di polizia, attualmente si sta lavorando per stabilire un sistema specifico per la ricezione dei dati sui reati d'odio raccolti dalle ONG e dai servizi di supporto alle vittime. Inoltre, il Protocollo d'azione per le forze di polizia sui reati d'odio include una raccomandazione che sottolinea la necessità di informare le vittime dell'esistenza di ONG che potrebbero fornire, per esempio, servizi psicosociali.

Meccanismi di supporto messi in atto tra le forze di polizia e le autorità locali

Il diritto all'assistenza è uno dei diritti fondamentali sanciti dalla direttiva sui diritti delle vittime. Gli Stati membri hanno il dovere di facilitare la creazione di meccanismi di supporto sia da parte dell'autorità competente che ha ricevuto la denuncia verso i servizi di supporto alle vittime, così come i meccanismi di rinvio «da parte di altre entità pertinenti» in contatto con le vittime di reato. Queste ulteriori entità sono da intendersi «come agenzie o enti pubblici, come ospedali, scuole, ambasciate, consolati, servizi sociali o di collocamento»³⁷.

Inoltre, la Commissione si rivolge alle autorità locali in grado di fornire un supporto, riconoscendo che, mentre la stragrande maggioranza dei servizi per le vittime sono gestiti dalle OSC, «un supporto specializzato può essere fornito anche da altri servizi pubblici o privati (come istituti medici, enti sanitari e psichiatrici o servizi sociali)»³⁸.

Infine, nello specificare che dati statistici significativi relativi all'applicazione delle procedure nazionali sulle vittime di reato devono essere raccolti insieme ai dati registrati dalle autorità giudiziarie, dalle forze dell'ordine e dalle organizzazioni di supporto alle vittime, la direttiva sui diritti delle vittime identifica come significativi i «dati amministrativi compilati dai servizi sanitari e di assistenza sociale»³⁹.

Secondo il gruppo di lavoro sui reati d'odio, i meccanismi di supporto istaurati tra la polizia e le autorità locali non sono una pratica comune nell'UE. Solo la Francia riferisce che ci sono meccanismi di supporto tra la polizia e le autorità locali. In Spagna, la polizia rinvia le vittime dei reati d'odio alle autorità locali e in Austria, Croazia, Finlandia, Ungheria e Italia, la polizia riceve supporto dalle autorità locali. In questa ricerca non sono stati raccolti dati dettagliati sui meccanismi di riferimento esistenti.

Il ruolo degli operatori sanitari nell'incoraggiare la denuncia della violenza domestica

Analogamente ai reati d'odio, la violenza domestica rimane in gran parte non rilevata dalle autorità, in parte perché poche vittime denunciano la violenza alle forze di polizia, come osserva la FRA e altri. Allo stesso tempo, le vittime di violenza domestica denunciano di



più presso le strutture sanitarie che alle forze di polizia, come mostra l'indagine della FRA sulla violenza contro le donne.

Questo evidenzia la possibilità, per gli operatori sanitari, di riconoscere la violenza, di informare la polizia — tenendo in considerazione specifiche condizioni, inclusa la riservatezza — e assicurare le prove legali. Considerazioni simili potrebbero essere tenute in considerazione quando si sviluppano politiche per incoraggiare la denuncia da parte delle vittime di reati d'odio.

*Per ulteriori informazioni, si veda FRA (2019), **Women as victims of partner violence — Justice for victims of violent crime**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; e FRA (2014), **Violence against women: An EU-wide survey. Main results report**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.*

Meccanismi di supporto messi in atto tra le forze di polizia e i servizi di supporto alle vittime

La Commissione europea, quale orientamento agli Stati membri ha suggerito di considerare «l'istituzione di meccanismi di supporto nazionali tra le forze di polizia e le organizzazioni di supporto alle vittime, che assicurino alle vittime un accesso rapido, preferibilmente automatico, ai servizi di supporto alle vittime generali/specialistici⁴⁰. Tuttavia, nella sua relazione sull'attuazione della direttiva sui diritti delle vittime, la Commissione sottolinea che diversi Stati membri non hanno recepito, nel diritto nazionale, l'obbligo per le autorità competenti di indirizzare le vittime ai servizi di supporto alle vittime⁴¹.

Il risultato ottenuto dal gruppo di lavoro sui reati motivati dall'odio mostra che esiste una varietà di meccanismi di supporto tra le forze di polizia e i servizi di supporto alle vittime. In alcuni Stati membri, non esiste un meccanismo di supporto standardizzato, mentre altri hanno un meccanismo di supporto reciproco, oppure unilaterale, ossia dalle forze di polizia ai servizi di sostegno, o dai servizi di sostegno alle forze di polizia.

Alcuni Stati membri sottolineano che il meccanismo di supporto dipende dal consenso della vittima. Nei Paesi Bassi, per esempio, esiste una procedura standardizzata per indirizzare le vittime al Victim Support Netherlands, ma solo se la vittima è d'accordo. Questa procedura può essere seguita solo dopo che la vittima ha denunciato il reato. Quando una vittima presenta ufficialmente la denuncia alla polizia, le viene consigliato di contattare il Victim Support Netherlands o un ufficio locale antidiscriminazione (*Antidiskriminierungsstelle, ADV*)⁴².

In Irlanda, la polizia nazionale, An Garda Síochána, ha un Garda Victim Services Office in ogni divisione Garda, che rimanda le vittime di reati, compresi i reati d'odio, a un servizio nazionale appropriato. Inoltre, esiste una procedura informale di riferimento delle vittime, attraverso la An Garda Síochána, alle Organizzazioni della Società Civile adeguata⁴³.

In termini di disponibilità di dati sui meccanismi di supporto, solo Italia, Malta e Svezia sono in grado di fornire numeri di riferimenti effettivi per il 2017, 2018 e 2019. I numeri di quanti hanno utilizzato tali meccanismi, ad eccezione del numero delle vittime inviate dalle forze di polizia svedese ai servizi di supporto alle vittime, sono bassi. Nel 2019, per esempio, in Italia, il sistema ha raccolto tre

segnalazioni inviate dai servizi di supporto alle vittime alle forze di polizia. Questo dimostra le carenze nella raccolta dei dati, compresi i dati sul «numero di vittime inviate dalle forze di polizia ai servizi di supporto alle vittime, il numero di vittime che richiedono, ricevono o non ricevono sostegno o giustizia riparativa», come indicato nella direttiva dei diritti delle vittime ⁴⁴.

TABELLA 2: MECCANISMI STANDARDIZZATI PER I RIFERIMENTI DELLE VITTIME DI REATI D'ODIO TRA LA POLIZIA E I SERVIZI DI SUPPORTO ALLE VITTIME (SSV), INCLUSO IL NUMERO DI RIFERIMENTI NEL 2017, 2018 E 2019, PER PAESE^{a,b}

	Dalla polizia ai SSV	Dai SSV alla polizia
AT	No	Sì
BE	Sì	Sì
BG	No	Sì
CY	No	No
CZ	Sì	Sì
DE	n.d. – varia nei Länder	n.d. – varia nei Länder
DK	No	No
EE	Sì	Sì
EL	No	No
ES	Sì	No
FI	Sì	Sì
FR	No	No
HR	No	Sì
HU	Sì	Sì
IE	Sì	No
IT	No	Sì ^b 2017 – 2 2018 – 6 2019 – 3
LT	No	No
LV	No	No
MT	Sì 2017 – nessun dato 2018 – nessun dato 2019 – 2	Sì 2017 – nessun dato 2018 – nessun dato 2019 – 1
NL	Sì	Sì
PL	No	Sì
PT	No	No
RO	No	Sì
SE	Sì 2017 – 163 2018 – 161 2019 – nessun dato	No
SI	Sì	Sì
SK	No	No
UK	Sì	Sì

Fonte: FRA, 2020

◀ Note:

^a Il Lussemburgo non ha fornito alcuna informazione. Il Regno Unito è incluso perché era ancora uno Stato membro dell'UE al momento della raccolta dei dati.

^b I dati si riferiscono solo all'attività dell'OSCAD. A livello provinciale, i comandi di polizia nazionali (Questura) o le stazioni locali dei carabinieri possono aver sviluppato una cooperazione con le ONG locali o i servizi di sostegno alle vittime.

n.d., non disponibile (le informazioni non sono state fornite).

Meccanismi di supporto messi in atto tra le forze di polizia e gli organismi di parità

Anche se, in ambito UE, ci sono differenze nei mandati e nelle funzioni degli organismi di parità, come regola generale, le loro responsabilità includono l'assistenza alle vittime di discriminazione.⁴⁵ Le vittime di reati e molestie motivati da pregiudizi possono rivolgersi agli organismi di parità per denunciare gli episodi, mentre le vittime di discriminazione possono contattare le forze dell'ordine in relazione a episodi che non raggiungono la soglia per la classificazione come reato.

I meccanismi di riferimento ufficializzati ed efficaci tra gli organismi per la parità e le forze dell'ordine, a seconda di chi è competente ad agire in un caso particolare, sono vitali per permettere alle vittime di discriminazione, anche nella sua forma grave di violenza o molestia motivata da pregiudizi, di cercare sostegno, protezione e giustizia. (Per ulteriori informazioni, cfr. la **sezione 2.3** e la **sezione 3.1.1** «Riflettori puntati sugli organismi di parità».)

Secondo il gruppo di lavoro sui reati d'odio, i meccanismi di riferimento da e verso gli organismi di parità non sono una pratica comune nell'UE (tabella 3); con poche eccezioni, non ci sono pratiche istituzionalizzate. In Belgio e in Italia, tuttavia, le forze di polizia e gli organismi di parità hanno ufficializzato la loro cooperazione.

In Belgio, la circolare congiunta n. 13/2013 del ministro della Giustizia, del ministro dell'Interno e del collegio dei procuratori alla Corte d'appello, relativa alle indagini e al perseguimento dei reati di discriminazione e di odio, stabilisce che le forze di polizia dovrebbero informare Unia – l'organismo nazionale per parità – o l'Istituto per la parità delle donne e degli uomini, ogni volta che viene aperto un caso identificato come discriminatorio, reato di odio o discorso di odio⁴⁶.

In Italia, l'OSCAD e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) hanno sottoscritto un protocollo d'intesa che stabilisce che l'UNAR trasmette all'OSCAD ogni caso di discriminazione ad esso segnalato e perseguibile penalmente, mentre l'OSCAD invia all'UNAR ogni segnalazione ricevuta di un episodio che sia discriminatorio o motivato da pregiudizi ma che non raggiunga la soglia per un'azione penale. Quando un episodio viene segnalato, l'OSCAD lo analizzerà e, se si tratta di un reato, contatterà i servizi di polizia competenti per un'indagine adeguata.

TABELLA 3: MECCANISMI STANDARDIZZATI DI SUPPORTO ALLE VITTIME DI REATI D'ODIO TRA LE FORZE DI POLIZIA E GLI ORGANISMI DI PARITÀ (OP), COMPRESO IL NUMERO DI RIFERIMENTI NEL 2017, 2018 E 2019, PER PAESE^a

	Dalla polizia a OP	Da OP alla polizia
AT	No	No
BE	No ^b	No ^b
BG	n.d.	n.d.
CY	No	No
CZ	No	No
DE	n.d. — varia nei Länder	n.d. — varia nei Länder
DK	No	No
EE	Sì	Sì
EL	Sì	No
ES	Sì	No
FI	No	Sì
FR	No	No
HR	Sì	Sì
HU	No	Sì
IE	No	No
IT	Sì 2017 - 0 2018 - 8 2019 - 5	Sì ^c 2017 - 1 2018 - 4 2019 - 2
LT	Sì	Sì
LV	No	Sì
MT	No	No
NL	Sì ^d	Sì ^d
PL	No	Sì
PT	No	Sì 2017 - 0 2018 - 1 2019 - 1
RO	No	Sì
SE	Sì	No
SI	No	No
SK	No	No
UK	No ^e	No ^e

Fonte: FRA, 2020

Meccanismi di supporto messi in atto tra le forze di polizia e le organizzazioni della società civile

Il gruppo di lavoro sui reati d'odio ha riportato un numero limitato di casi di rinvio tra polizia e ONG (cfr. tabella 4). Solo l'Italia ha potuto fornire dati sul numero di rinvii. La tabella 4 fornisce informazioni sull'esistenza di strumenti ufficiali di meccanismi di riferimento tra la polizia e le ONG.

◀ Note:

- ^a Il Lussemburgo non ha fornito alcuna informazione. Il Regno Unito è incluso perché era ancora uno Stato membro dell'UE al momento della raccolta dei dati.
- ^b Nelle sessioni di formazione delle forze di polizia, gli operatori di polizia sono istruiti a rimandare le vittime agli organismi di parità, ma non ci sono istruzioni generali sulla procedura.
- ^c I dati riportati si riferiscono solo all'attività dell'OSCAD. A livello provinciale, i comandi di polizia nazionali (Questura) o le stazioni locali dei carabinieri possono aver sviluppato una cooperazione con le ONG locali o i servizi di supporto alle vittime.
- ^d Segnalazioni tra le Agenzie di antidiscriminazione regionali e la polizia.
- ^e L'organismo per la parità (la Commissione per l'uguaglianza e i diritti umani) non accetta denunce per reati d'odio.
- n.d., non disponibile (le informazioni non sono state fornite).

PRATICHE PROMETTENTI

Incoraggiare la segnalazione e migliorare i meccanismi di supporto nei reati d'odio LGBTQI

La Regione di Bruxelles Capitale ha lanciato un progetto pilota in collaborazione con Brussels Prevention and Security (un ente pubblico) e la ONG locale Rainbow House. Sulla base dei risultati dell'indagine nazionale del 2019 sulla criminalità, che ha rivelato che molte persone non denunciano alle forze di polizia discorsi d'odio, reati d'odio o discriminazione, il progetto aiuta le vittime a condividere e segnalare i loro casi alle ONG locali, compresa la Rainbow House, che vengono successivamente trasmessi alle forze di polizia, ai servizi sociali e ad altri enti governativi per la presentazione della denuncia formale.

Per ulteriori informazioni, cfr. *RainbowCities Network – 2020 bestpractices.*

La mancanza di procedure formali, tuttavia, non significa che non ci siano strumenti per la cooperazione a livello nazionale o locale tra le forze di polizia e le ONG, e ci sono molti casi di cooperazione informale, per esempio in Francia e nei Paesi Bassi, dove ci sono sistemi di riferimento tra le ONG LGBTI e le organizzazioni ebraiche e le forze di polizia.

TABELLA 4: MECCANISMI STANDARDIZZATI DI SUPPORTO DELLE VITTIME DI REATI D'ODIO TRA LA POLIZIA E LE ONG, INCLUSO IL NUMERO DEI RINVII NEL 2017, 2018 E 2019, PER PAESE^a

	Dalla polizia alle ONG	Dalle ONG alla polizia
AT	No	Sì
BE	No	No
BG	n.d.	n.d.
CY	No	No
CZ	Sì	No
DE	n.d. – varia nei Länder	n.d. – varia nei Länder
DK	No	No
EE	Sì	Sì
EL	No	No
ES	Sì	No
FI	No	Sì
FR	No	No
HR	No	Sì
HU	No	Sì
IE	No	No
IT	No	Sì ^b 2017 – 2 2018 – 10 2019 – 13
LT	No	No
LV	No	No
MT	No	No
NL	No	No
PL	No	Sì
PT	No	No
RO	No	Sì
SE	Sì	No
SI	Sì	Sì
SK	No	Sì
UK	Sì	Sì

Fonte: FRA, 2020

Note: ▶

^a Il Lussemburgo non ha fornito alcuna informazione. Il Regno Unito è incluso perché era ancora uno Stato membro dell'UE al momento della raccolta dei dati.

^b I dati riportati si riferiscono solo all'attività dell'OSCAD. A livello provinciale, i comandi di polizia nazionali (Questura) o le stazioni locali dei carabinieri possono aver sviluppato una cooperazione con le OSC locali o i servizi di supporto alle vittime.

n.d., non disponibile (le informazioni non sono state fornite).

3.3 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA PROCEDURALE: SVILUPPARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E RAFFORZARE I PARTENARIATI

L'ottimizzazione dei processi da origine a strutture che facilitano la presentazione delle denunce, rende operative le politiche e traduce gli obblighi legali in pratica. I fattori fondamentali relativi alla capacità istituzionale e all'integrazione dei partenariati tra più parti interessate includono:

- una guida pratica per le forze di polizia;
- l'inserimento di operatori di polizia e di unità specializzate in reati d'odio;
- il rafforzamento della formazione delle forze di polizia e lo sviluppo della capacità istituzionale;
- una cooperazione strutturata all'interno, attraverso e oltre i confini istituzionali.

Gli ufficiali in servizio presso gli uffici di polizia, gli operatori addetti al numero di emergenza, le pattuglie di prossimità, gli investigatori e i portali online possono essere punti di ingresso per una denuncia di crimine d'odio. Coloro che ricevono una segnalazione dovrebbero avere le conoscenze per soddisfare le esigenze di supporto e per identificare i segnali e gli indicatori di pregiudizio che suggeriscono che un episodio può essere un crimine d'odio. Devono anche avere i mezzi per registrare, condividere e agire sulle informazioni che possono costituire la base delle prove in un'indagine, o che indicano un rischio di escalation o di rivittimizzazione che può richiedere una risposta immediata o strategica.

Una guida pratica per le forze di polizia può aiutare a garantire che gli episodi segnalati siano riconosciuti, classificati e registrati secondo le norme di riferimento. Le opzioni alternative di segnalazione potrebbero non essere sufficientemente utilizzate e gli operatori e le unità specializzate non potrebbero non essere in grado di mettere a disposizione la loro esperienza se non si rafforza la cooperazione e la sensibilizzazione delle comunità.

Inoltre, strategie e istruzioni teoriche devono essere accompagnate da una formazione pratica. La cooperazione strutturata e meccanismi di rinvio efficaci tra tutti gli attori interessati, faciliteranno l'accesso alla giustizia e il sostegno specializzato alle vittime.

ATTIVITÀ DELLA FRA

Compendio di pratiche per combattere i reati d'odio: una risorsa per i responsabili politici

Il compendio online della FRA contiene esempi di pratiche per combattere i reati d'odio, anche in relazione all'incoraggiamento della denuncia, alla raccolta di dati e alla cooperazione con le ONG e le comunità a rischio di vittimizzazione per odio.

Lo scopo è quello di ispirare e sostenere i decisori politici, le ONG e gli operatori nella progettazione e nell'adozione di misure e processi che consentano di rendere operative le strategie sui reati d'odio.

*Per ulteriori informazioni, cfr. **Compendium of practices against hate crime.***



3.3.1 Linee guida pratiche per le forze di polizia: tradurre i doveri in pratica

Lo sviluppo di linee guida e la condivisione di pratiche promettenti possono essere fondamentali per tradurre gli obblighi in iniziative concrete per gli operatori di polizia. Secondo la direttiva sui diritti delle vittime, tali linee guida dovrebbero affrontare aspetti pratici come l'identificazione e la registrazione di un potenziale crimine d'odio, raccogliere una denuncia, l'ascolto della vittima, la valutazione dei bisogni delle persone e l'indirizzamento delle vittime, comprese le vittime di reati d'odio, alle organizzazioni di supporto alle vittime ⁴⁷.

I membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio hanno evidenziato che la modalità standard utilizzata dalle forze di polizia è quella di informare le vittime di reato sui loro diritti, compreso il diritto al sostegno.

Tuttavia, i dati del gruppo di lavoro mostrano che, laddove esiste una guida che attua la direttiva sui diritti delle vittime, si tratta di linee guida generali generali che non si occupano specificamente delle vittime dei reati d'odio (**tabella 5**).

Croazia, Francia, Lettonia, Spagna e Regno Unito hanno riferito l'esistenza di protocolli dedicati ai reati d'odio o di una guida operativa che comprende tutti o soltanto alcuni dei processi pertinenti ⁴⁸. La guida metodologica francese, per esempio, contiene istruzioni su come intervistare le vittime, valutare i loro bisogni e indirizzarle a un'associazione specializzata. In Lettonia, le *linee guida per identificare ed indagare i reati d'odio* ⁴⁹ includono specifiche istruzioni sul colloquio con le vittime.

In Austria, dall'agosto 2020 ogni operatore di polizia ha avuto accesso a un approfondito seminario interno di e-learning sui reati d'odio, nonché ulteriori istruzioni e video che sono stati resi disponibili sull'intranet della polizia e integrati nel sistema di registrazione dei dati della polizia. In Bulgaria e in Italia, ci sono manuali di formazione sui reati d'odio, che sono stati sviluppati come parte dei progetti OSCE/ODIHR e forniscono alcune indicazioni sul colloquio con le vittime, sulla valutazione dei bisogni delle persone e sull'indirizzamento delle vittime alle organizzazioni di supporto ⁵⁰.

La ricerca della FRA ha evidenziato che in altri paesi le istruzioni specifiche relative ai reati d'odio sono parte integrante delle linee guida generali. Per esempio, il «Questionario per la valutazione individuale dei bisogni specifici di protezione di una vittima» polacco, include una domanda specifica sulla paura di una vittimizzazione ripetuta e il bisogno di protezione, chiedendo se «la motivazione dell'autore del crimine è legata alle caratteristiche della vittima, tra cui: età, sesso, disabilità, origine etnica o nazionale, razza, religione, assenza di specifica credenza, orientamento sessuale, identità di genere o stato di residenza» ⁵¹.

TABELLA 5: LINEE GUIDA DELLA POLIZIA SULL'INTERROGATORIO, LA VALUTAZIONE DEI BISOGNI DEGLI INDIVIDUI E IL RIFERIMENTO DELLE VITTIME DI REATI D'ODIO, PER PAESE^a

	Interrogare le vittime di reati d'odio	Valutare i bisogni individuali delle vittime di reati d'odio	Indirizzare le vittime di reati d'odio ai servizi di supporto alle vittime
AT	Sì – interne	Sì – interne	No
BE	Sì ^b	Sì	Sì
BG	No	Sì ^c	Sì ^c
CY	Il manuale generale include domande per identificare le vittime di reati d'odio – interno ^d	No	No
CZ	Sì – interne	Sì – interne	Sì – interne
DE	n.d. – varia nei Länder	n.d. – varia nei Länder	n.d. – varia nei Länder
DK	No	No	Esistono istruzioni generali
EE	No	No	Esistono istruzioni generali – interne
EL	No	No	No
ES	Sì	Sì	Sì
FI	Le istruzioni generali includono alcune indicazioni in relazione alle vittime di reati d'odio – interne	Le istruzioni generali includono alcune linee guida in relazione alle vittime di reati d'odio	Le istruzioni generali includono alcune linee guida in relazione alle vittime di reati d'odio
FR	No	No	No
HR	Sì	Sì	Sì
HU	Sì – interne	Esistono istruzioni generali	Esistono istruzioni generali
IE	No	No	Sì – interne
IT	Sì ^e	Sì ^e	No
LT	No	Le istruzioni generali includono alcune indicazioni in relazione alle vittime di reati d'odio	No
LV	Sì – interne	No	No
MT	No	No	No
NL	No, con l'eccezione delle linee guida specifiche per LGBTI	Esistono istruzioni generali – interne	Sì
PL	No	Il questionario generale per la valutazione individuale dei bisogni di protezione include una domanda specifica per identificare le vittime di reati d'odio	No
PT	No	No	No
RO	No	No	No
SE	No	No	No
SI	No	Esistono istruzioni generali	No
SK	Sì – interne	No	No
UK	Sì	Sì	Sì

Fonte: FRA, 2020

▲ Note:

- ^a Il Lussemburgo non ha fornito alcuna informazione. Il Regno Unito è incluso perché era ancora uno Stato membro dell'UE al momento della raccolta dei dati.
- ^b Istruzioni generali a livello federale (COL. 13/2013); le zone di polizia locale hanno sviluppato istruzioni più pratiche, come le liste di controllo.
- ^c Manuale OSCE/ODIHR sulla formazione congiunta sui reati d'odio per la polizia e i pubblici ministeri – Destinato all'uso in Bulgaria.
- ^d Un manuale intitolato Diritti umani e lotta alla discriminazione include domande particolari per identificare i reati d'odio. Non è un documento pubblico, ma è incorporato nel sistema di polizia e usato dagli agenti di polizia di Cipro.
- ^e Manuale OSCE/ODIHR sulla formazione sui reati d'odio per le forze dell'ordine, adattato alla esigenza italiana dalla Segretaria OSCAD. n.d., non disponibile (le informazioni non sono state fornite).

3.3.2 Operatori e unità che si occupano di reati d'odio: rafforzare la specializzazione

L'impiego di operatori di polizia specializzati in reati d'odio può migliorare notevolmente la valutazione e le risposte ai bisogni specifici di protezione e sostegno delle vittime, in linea con l'articolo 25 della direttiva sui diritti delle vittime. Il ruolo dell'operatore che riceve le denunce è decisivo; deve avvicinarsi alle vittime con sensibilità, identificare gli indicatori di pregiudizio, raccogliere le prove e passare le informazioni per il proseguo delle indagini.

L'ECRI e il CERD auspicano l'impiego di operatori di polizia e procuratori specializzati nei reati d'odio. Per esempio, l'ECRI sottolinea la necessità che le forze di polizia «istituiscano unità di polizia e procure specializzate che indaghino sui reati d'odio e sviluppino un dialogo regolare con le organizzazioni della società civile sui casi di reati d'odio»⁵².

La precedente ricerca della FRA, elaborata da professionisti che lavorano sui reati d'odio, ha indicato la specializzazione come lo strumento per migliorare le indagini, per aumentare la fiducia delle vittime nelle forze di polizia e nell'evidenziare che le stesse considerano seriamente i crimini d'odio. Mentre disporre di personale appositamente addestrato è stato generalmente riconosciuto come elemento positivo, gli operatori di polizia intervistati hanno anche sostenuto che gli interventi del personale non specializzato sono ugualmente importanti⁵³ (per ulteriori informazioni sulla formazione specialistica, si veda la [sezione 3.3.3](#)).

I dati del gruppo di lavoro sui reati d'odio mostrano che circa un terzo degli Stati membri dell'UE ha operatori specializzati nei reati d'odio. In Francia, per esempio, una rete composta da investigatori e giudici specificamente formati sui reati d'odio ha lo scopo di garantire che ci sia personale specializzato ad ogni livello territoriale/dipartimentale. Inoltre, dal 2014, sono stati nominati dei *référénts d'accoglienza* (ufficiali o alti funzionari), che fungono da focal point per i casi di razzismo, antisemitismo o discriminazione.

In alcuni Stati membri, per esempio in Cechia, Grecia, Malta, Spagna e Slovacchia, ci sono unità specializzate nei reati d'odio a livello centrale con il compito di migliorare la risposta del servizio di polizia ai reati d'odio.

Nel 2019, il governo maltese ha istituito la *Hate Crime and Hate Speech Unit*, che fornisce assistenza legale e terapeutica gratuita alle vittime dei reati d'odio⁵⁴. Nei Paesi Bassi, dopo anni di utilizzo di conoscenze specialistiche sui reati d'odio su base progettuale, la polizia sta per istituire un centro specializzato sulla non discriminazione e sui reati d'odio.

TABELLA 6: FUNZIONARI SPECIALIZZATI NEI REATI D'ODIO E UNITÀ PER I REATI D'ODIO, PER PAESE^a

	Agenti specializzati in reati d'odio	Unità per i reati d'odio
AT	No	No
BE	Sì – in ogni zona pattugliata dalla polizia e nel servizio di prima linea della polizia federale	No
BG	No	No
CY	No	Sì – l'Ufficio per la lotta alla discriminazione istituito presso l'ufficio centrale di polizia sostiene e fornisce consigli agli investigatori di Cipro
CZ	No	Sì – un'unità nella capitale
DE	Sì – varia nei Länder	No
DK	No	No
EE	No	No
EL	Sì – 68 agenti di polizia specializzati in tutto il paese	Sì – ad Atene e Salonicco
ES	Sì – 100 ufficiali di collegamento, incaricati principalmente di rafforzare l'impegno con le OSC locali	Sì – un'unità nella capitale, così come in altre grandi città della Spagna
FI	Sì	No
FR	Sì ^b	No
HR	Sì – in ogni amministrazione di polizia ci sono agenti specializzati per la prevenzione e la soppressione del terrorismo, dell'estremismo e dei reati d'odio	No
HU	Sì – in ogni stazione di polizia viene nominato un tutor per facilitare l'individuazione dei reati d'odio	Sì
IE	Sì – 384 ufficiali di collegamento specializzati nella gestione della diversità	Sì – Unità nazionale di diversità e integrazione del Garda
IT	Sì	Sì
LT	No	No
LV	No	No
MT	No	Sì – un'unità nella capitale
NL	Ufficiali di collegamento per la comunità LGBTI (rete Pink in Blue) e la comunità ebraica (Jewish Police Network)	Sì
PL	No	No
PT	No	No
RO	No	No
SE	Sì – unità investigative speciali a Stoccolma, Göteborg e Malmö, e ufficiali appositamente designati nelle altre regioni	No
SI	Sì	No
SK	Sì – 72 ufficiali (basati in nove unità in quattro regioni geografiche: capitale, ovest, centrale, est)	Sì – un'unità nella capitale, più tre in tutto il paese (ovest, centro, est)
UK	Sì	No

Fonte: FRA, 2020

▲ Note:

^a Il Lussemburgo non ha fornito alcuna informazione. Il Regno Unito è incluso perché era ancora uno Stato membro dell'UE al momento della raccolta dei dati.

^b 122 agenti sono stati formati entro il 2018. L'obiettivo è di creare una rete di 350 agenti specializzati in tutto il paese.

PRATICHE PROMETTENTI

Facing Facts: sessioni di formazione personalizzate

Facing Facts, coordinato dalla ONG CEJI – A Jewish Contribution to an Inclusive Europe, fornisce una piattaforma di formazione online unica in tutta l'UE dedicata a migliorare la capacità delle forze dell'ordine, della giustizia penale e degli operatori di supporto alle vittime nell'identificare, comprendere e affrontare i reati e i discorsi di odio.

I suoi corsi, basati sulla ricerca, si concentrano principalmente sullo sviluppo delle conoscenze e delle abilità necessarie per un approccio culturalmente corretto con le vittime e le comunità, migliorando la denuncia e garantendone il supporto.

Per ulteriori informazioni, cfr. il sito web Facing Facts.

3.3.3 Formazione della polizia: sviluppare capacità

La direttiva sui diritti delle vittime obbliga gli Stati membri a garantire che le forze di polizia, i pubblici ministeri, il personale addetto ai tribunali e i giudici, nonché il personale dei servizi di assistenza alle vittime e dei servizi di giustizia riparativa, ricevano una formazione iniziale e continuativa «per accrescere la loro consapevolezza sulle esigenze delle vittime e per consentire loro di trattarle in modo imparziale, rispettoso e professionale»⁵⁵. L'articolo 63 della direttiva sui diritti delle vittime sottolinea che «gli operatori che possono ricevere denunce da parte delle vittime in relazione ai reati dovrebbero essere adeguatamente formati per facilitare la denuncia».

Inoltre, l'UE ha più volte sollecitato che venga effettuata una formazione completa dei rappresentanti delle forze dell'ordine, mentre i programmi di finanziamento dell'UE offrono sostegno alle iniziative nazionali di formazione e sviluppo delle competenze in materia⁵⁶.

Gli organismi internazionali di monitoraggio come ECRI e CERD hanno anche ripetutamente sottolineato la necessità di migliorare la formazione sui reati d'odio a livello nazionale.⁵⁷ Inoltre, il gruppo di lavoro della Commissione europea sulla formazione e sviluppo delle capacità per le forze di polizia, coadiuvato dall'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle forze dell'ordine (CEPOL) e istituito nell'ambito del gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza, ha lo scopo di migliorare i principi guida fondamentali della formazione sui reati d'odio.

Per realizzare questo obiettivo, il gruppo di lavoro sta completando una mappatura delle attività di formazione sui reati d'odio esistenti per le forze di polizia e per il sistema penale negli Stati membri dell'UE. I risultati sono attesi per il 2021, ma quelli preliminari rivelano che nella maggior parte degli Stati membri la formazione sui reati d'odio delle forze di polizia e del sistema penale è limitata. Sono state riscontrate lacune soprattutto in relazione alla valutazione dei bisogni formativi, alla cooperazione sistematica con gli attori della società civile nonché al monitoraggio e valutazione dell'impatto e dell'efficacia, a medio e lungo termine, dei programmi di formazione⁵⁸.

Nel complesso, i risultati del gruppo di lavoro guidato dalla FRA sui reati d'odio mostrano anche che la formazione sui reati d'odio non è sistematicamente fornita nell'UE. Sin dal rapporto della FRA del 2014, sulla portata e la natura del sostegno alle vittime, i dati dimostrano che vi è stato un limitato progresso, che ha evidenziato come l'approccio degli Stati membri alla formazione, compresa quella specializzata relativa ai reati d'odio, era «raramente sistematico»⁵⁹. Più specificamente, i risultati del gruppo di lavoro evidenziano che la formazione esistente raramente si rivolge agli operatori in prima linea, agli operatori delle centrali operative e ai primi soccorritori.

Ciononostante, alcuni Stati membri hanno comunicato quanti sforzi sono stati fatti per sensibilizzare il personale sui reati d'odio, sul loro riconoscimento e su come contrastarli. Per esempio, in Finlandia, oltre a includere i reati d'odio nel curriculum generale di formazione della polizia, ogni anno viene organizzata una formazione specialistica. In Italia, l'OSCAD ha formato dal 2012 più di 11 000 operatori di polizia in presenza e altri 11 000 attraverso moduli online elaborati in collaborazione con l'organismo nazionale per la parità e le OSC⁶⁰.

Il rappresentante francese del gruppo di lavoro ha comunicato che, come parte del piano nazionale francese per combattere il razzismo e l'antisemitismo, la delegazione interministeriale per la lotta contro il razzismo, l'antisemitismo e l'odio anti-LGBT ha autorizzato la creazione e la formazione di una rete di personale specializzato, tra cui investigatori e magistrati. Il rappresentante portoghese ha riportato di aver fornito agli ispettori della polizia criminale una formazione sui reati d'odio incentrata sulle vittime nel contesto del progetto *Hate No More*⁶¹.

3.3.4 Cooperazione strutturata: all'interno, attraverso e oltre i confini istituzionali

Incoraggiare e migliorare la denuncia dei reati d'odio richiede cooperazione e coordinamento tra le varie autorità pubbliche coinvolte (forze di polizia, organismi per la parità e autorità locali) anche attraverso partenariati e meccanismi di cooperazione strutturata con le ONG e le organizzazioni di supporto alle vittime (per ulteriori informazioni sulle denunce delle vittime, si veda la [sezione 3.2.4](#)).

La direttiva sui diritti delle vittime invita gli Stati membri a «incoraggiare e lavorare a stretto contatto con le organizzazioni della società civile» e sottolinea che «affinché le vittime di reato ricevano la giusta assistenza, sostegno e protezione, i servizi pubblici dovrebbero lavorare in modo coordinato»⁶². Nella sua strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025, la Commissione europea identifica la cooperazione e il coordinamento come una delle cinque priorità fondamentali e invita gli Stati membri a garantire un approccio ai diritti delle vittime coordinato e orizzontale, anche potenzialmente attraverso la nomina di un coordinatore nazionale dei diritti delle vittime⁶³.

I trattati internazionali e gli organismi di monitoraggio invitano gli Stati a rafforzare la cooperazione tra le forze di polizia e le comunità colpite, per esempio instaurando con loro un dialogo. Questo può essere considerato come uno strumento pratico per affrontare il fenomeno della mancanza di denuncia⁶⁴.

Qualsiasi cooperazione strutturata richiede un accordo istituzionalizzato. Questo potrebbe essere raggiunto attraverso lo scambio di lettere di intenti o accordi più formali, come protocolli d'intesa che prevedano incontri regolari, meccanismi formalizzati di riferimento tra le agenzie e la condivisione di dati e informazioni⁶⁵. Questi accordi formali vanno a vantaggio di tutti gli organismi coinvolti, assicurando la sostenibilità e la regolarità degli scambi, e contribuiscono così a costruire un quadro solido per garantire sicurezza, sostegno e giustizia alle vittime.

Nell'ambito del gruppo di lavoro sui reati d'odio sono state illustrate forme di cooperazione tra le autorità locali⁶⁶, gli organismi di parità, le OSC e i servizi di assistenza alle vittime. In alcuni paesi, come la Lituania, la Slovacchia e la Spagna, esistono forme strutturate di cooperazione tra le forze dell'ordine, i ministeri competenti e le OSC e, nel caso della Lituania, anche con l'organismo nazionale per la parità.

L'ufficio nazionale per i reati d'odio del Ministero dell'Interno spagnolo, per esempio, fa parte di un accordo interistituzionale per combattere il razzismo, la xenofobia, la LGBTI-fobia e altre forme di intolleranza a cui partecipano altri ministeri e ONG. Oltre alle riunioni in plenaria, vi sono tre sottogruppi che si occupano della formazione, della registrazione dei dati sui reati d'odio e l'andamento delle decisioni giudiziarie relative ai reati d'odio.

Un gruppo di lavoro simile sulla prevenzione dei reati d'odio esiste in Lituania; si riunisce ogni tre mesi.⁶⁷ Il gruppo di lavoro è all'interno del Ministero degli Interni e riunisce i rappresentanti delle strutture di polizia, l'Ufficio delle Pari opportunità (l'organismo nazionale per la parità) e la società civile.



PRATICHE PROMETTENTI

Risoluzione dei problemi locali

In **Finlandia**, se una segnalazione anonima è sufficientemente dettagliata da indicare che è stato commesso un crimine, la polizia avvia un'indagine. Se la segnalazione include informazioni sull'area geografica in cui si è verificato il caso, le attività di polizia verranno indirizzate verso quell'area.

La polizia può utilizzare l'approccio «local problem solving», un modello in cui le forze dell'ordine cooperano con una serie di stakeholders per risolvere problemi di pubblica sicurezza a livello locale. Gli stakeholders locali includono le autorità pubbliche, ONG e comunità. Il lavoro può concentrarsi su piccole aree (ad esempio un centro commerciale) e l'obiettivo è quello di risolvere i problemi attraverso misure personalizzate, create congiuntamente dalle parti.

Un tale approccio è possibile se la polizia ha stabilito reti di cooperazione efficaci e canali di comunicazione per la risoluzione dei problemi attraverso i quali può ricevere informazioni tempestive inerenti problemi emergenti.

*Per ulteriori informazioni, si veda la **Strategia finlandese sul lavoro preventivo di polizia 2019-2023**.*

«[Gli organismi di parità] dovrebbero agevolare l'accesso alle altre istituzioni incaricate della protezione delle vittime, quali le forze di polizia, [e] il pubblico ministero [...]. Insieme a tali istituzioni, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero analizzare le cause profonde della mancata segnalazione e denuncia dei casi di discriminazione e di intolleranza e adottare le misure adeguate per fare in modo che tali episodi siano sistematicamente segnalati agli organi competenti».

ECRI, General Policy Recommendation No. 2 revised on equality bodies to combat racism and intolerance at national level, paragrafo 58

In Slovacchia, c'è un apposito comitato per la prevenzione e l'eliminazione del razzismo, xenofobia, antisemitismo e altre forme di intolleranza, che riunisce due volte l'anno rappresentanti del governo e sei ONG. Oltre a fungere da piattaforma per la condivisione delle informazioni, questo comitato ha anche il compito di fornire raccomandazioni al Consiglio ministeriale per i diritti umani, le minoranze nazionali e la parità di genere. Inoltre, in collaborazione con le ONG, è responsabile della preparazione del quadro nazionale per la lotta alla radicalizzazione e all'estremismo.

Alcuni membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio (ad esempio quelli della Repubblica ceca, Malta, Polonia e Svezia) hanno comunicato di non avere una cooperazione strutturata con nessuno di questi organismi. Tuttavia, questo non significa che non ci sia alcuna forma di cooperazione. Per esempio, la polizia svedese ha dichiarato che vi è un flusso di scambio di informazioni e dati, conformi alle norme sulla protezione dei dati, tra tutti gli attori interessati.

Cooperazione delle forze di polizia con le autorità locali

I membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio di cinque Stati membri dell'UE — Bulgaria, Estonia, Francia, Lettonia e Svezia — hanno comunicato di avere in vigore protocolli d'intesa con le autorità locali. Un terzo dei membri del gruppo di lavoro ha menzionato lo svolgimento di incontri, regolari o ad hoc. Per esempio, in Repubblica ceca non ci sono strumenti stabili di cooperazione a livello nazionale tra i vari organismi, ma questa si realizza a livello locale tra la polizia e le autorità locali, e in alcuni casi con le ONG.

In Croazia la polizia ha comunicato che vi sono stati più di 200 comitati locali e regionali di prevenzione in cui le forze di polizia locali o regionali si incontrano regolarmente con i governi locali, i gruppi religiosi, i gruppi culturali, le scuole e altre autorità locali per discutere varie questioni, compresi i reati d'odio.

In Italia, alcuni uffici di polizia hanno istituito sportelli di assistenza per il supporto alle vittime, sostenuti da protocolli d'intesa siglati tra la polizia locale, autorità locali, autorità giudiziarie e OSC ⁶⁸. Esempi promettenti di cooperazione significativa a livello locale sono stati riportati anche dal rappresentante belga ⁶⁹.

Cooperazione delle forze di polizia con gli organismi di parità

Gli organismi di parità sono autorità pubbliche basate su uno statuto che possono svolgere un ruolo fondamentale nel combattere i reati motivati dall'odio e nell'incoraggiare le denunce (cfr. la **sezione 3.1.1**, «Riflettori sugli organismi di parità», e la **sezione 3.2.4** sui riferimenti) ⁷⁰. Promuovere una più stretta cooperazione tra le forze di polizia e gli organismi di parità potrebbe migliorare la protezione delle vittime di violenza e molestie motivate dall'odio in particolare per quanto riguarda la standardizzazione della cooperazione tra le due autorità, come già trattato nella **sezione 3.2.4**.

La cooperazione interistituzionale potrebbe anche includere attività di sensibilizzazione — sui diritti, sui meccanismi di denuncia disponibili e sui servizi di supporto — tra le persone a rischio di discriminazione e di vittimizzazione motivata da pregiudizi, e tra la popolazione in generale, così come la formazione delle forze dell'ordine.

I partecipanti al gruppo di lavoro sui reati d'odio hanno presentato alcuni esempi di forme di cooperazione con gli organismi per la parità – come incontri regolari o finalizzati alla discussione di uno specifico episodio, condivisione di dati e meccanismi di orientamento delle vittime – ma pochi sono gli esempi di cooperazione organizzata.

Alcuni partecipanti al gruppo di lavoro hanno riferito dell'impegno degli organismi di parità nelle attività di formazione della polizia (Belgio, Cipro, Croazia, Italia e Romania). Altri hanno fatto riferimento a incontri annuali sui reati d'odio tra la polizia, gli organismi di parità e le organizzazioni della società civile (Danimarca, Irlanda).

Nei Paesi Bassi, per esempio, ogni due o tre mesi si tengono riunioni regionali tra l'ufficio locale antidiscriminazione, l'ufficio del procuratore e la polizia per discutere casi rilevanti. A livello strategico, questi partner si incontrano due volte all'anno. Il lavoro complessivo e il numero di casi sono presentati in un rapporto annuale stilato da più organizzazioni/agenzie. Questa cooperazione è supportata da un protocollo d'intesa formalizzato.

In Belgio e in Italia, le forze di polizia e gli organismi nazionali per la parità hanno formalizzato la loro cooperazione. In Belgio, la circolare congiunta n. 13/2013 del ministro della Giustizia, del ministro dell'Interno e alla Scuola dei procuratori presso la Corte d'appello, relativa alla politica investigativa e processuale in materia di discriminazione e reati d'odio, stabilisce obbligatoriamente una riunione generale annuale, nonché incontri periodici incentrati su progetti specifici, come la valutazione dell'attuazione della circolare congiunta o la preparazione di una nuova formazione per gli agenti giudiziari e altri ⁷¹.

In Italia, l'OSCAD e l'UNAR hanno firmato un protocollo nel 2011 sulla condivisione dei dati, la formazione per le forze dell'ordine e lo scambio informativo tra i due organismi (cfr. sezione 3.2.4 sui riferimenti).

Cooperazione delle forze di polizia con i servizi di supporto alle vittime

Come evidenziato nel capitolo 1, mentre la direttiva sui diritti delle vittime stabilisce obblighi specifici per le forze di polizia e altri enti pubblici di orientare le vittime di reati d'odio a servizi specializzati nonché di favorire la creazione di una rete, ci sono pochi dati che gli Stati membri stiano prendendo provvedimenti per assicurare che questi obblighi siano rispettati.

Circa la metà dei membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio ha riferito che gli operatori delle forze dell'ordine si interfacciano con i servizi di supporto alle vittime in relazione a casi individuali. Poco più di un terzo ha riferito di incontri più sistematici e regolari con i servizi di supporto alle vittime.

Tuttavia, gli esempi di specifici strumenti adottati per assicurare tale cooperazione strutturata tra le forze di polizia e i servizi di supporto alle vittime sono pochi. In Finlandia, Portogallo e Svezia, ci sono accordi con i servizi di supporto alle vittime, mentre il servizio danese di supporto alle vittime *Offerrådgivningen* è sostenuto direttamente dalla polizia danese.

In alcuni Stati membri dell'UE, le organizzazioni di supporto alle vittime operano direttamente presso gli uffici di polizia o nelle loro immediate vicinanze, il che rende più facile la collaborazione. Questi modelli esistono in Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Paesi Bassi e Svezia ⁷².

PRATICHE PROMETTENTI

Le forze di polizia e i servizi di supporto alle vittime uniscono gli sforzi per accrescere le denunce

In **Svezia**, la polizia e il Victim Support Sweden hanno intrapreso congiuntamente un progetto per affrontare la mancata denuncia dei reati d'odio. Il progetto comprendeva in una prima fase la raccolta di informazioni sulle esperienze di vittimizzazione per la realizzazione di attività future, conferenze regionali per mettere in contatto la polizia locale e le organizzazioni di supporto alle vittime, nonché campagne di sensibilizzazione dei media/social media finalizzate a raggiungere oltre 1,7 milioni di utenti. Un fattore chiave di successo del progetto è stata la creazione di un gruppo direttivo composto sia da rappresentanti di entrambe le organizzazioni, e il team di sviluppatori del progetto che hanno avuto incontri regolari.

Victim Support **Finland** è uno stakeholder della società civile, con finanziamenti statali garantiti (*). È l'unico ente di supporto alle vittime, a livello nazionale, ed è specializzato nel trattare con le vittime dei reati d'odio, offrendo informazioni sugli hate crimes, su come denunciarli sul sito web in 11 lingue e in formato audio. La polizia finlandese e il Victim Support Finland hanno prodotto congiuntamente un opuscolo che mira ad aumentare la consapevolezza dei reati d'odio e ad incoraggiare la denuncia alla polizia (**).

(*) *Finlandia, Ministero della Giustizia, **Ministeri Häkkänen: Rikosuhrapäivystyksen rahoitus vakiinnutetaan (comunicato stampa)**, 22 dicembre 2017. Il finanziamento continuerà fino al 2027 su una base annua di circa 4 milioni di euro (3,95 milioni di euro nel 2018) e mira a garantire la continuazione dei servizi di assistenza alle vittime di reati in conformità con gli obblighi stabiliti dalla direttiva sui diritti delle vittime. Cfr. la pagina web **Economy of Victim Support Finland** e altre informazioni disponibili sul sito web dell'organizzazione.*

(**) *Cfr. l'opuscolo **Hate crimes violate fundamental rights and human rights**.*

*Per ulteriori informazioni, cfr. la **pagina web di Victim Support Svezia sul progetto**; la **pagina web di Victim Support Finlandia sui reati d'odio**; e il **sito web del progetto Facts Against Hate** del Ministero della Giustizia finlandese.*

L'UE sottolinea che una società civile attiva e responsabile gioca un ruolo importante nell'attuazione dei diritti fondamentali, nella sensibilizzazione e nel sostegno alle persone titolari di tali diritti⁷³. La direttiva Vittime invita gli Stati membri a lavorare a stretto contatto con la società civile nelle campagne d'informazione e di sensibilizzazione, nei programmi di ricerca e di educazione, e nel monitoraggio e nella valutazione dell'impatto delle misure di sostegno e protezione delle vittime⁷⁴. Nelle sue considerazioni, la direttiva sottolinea anche il ruolo delle OSC nell'incoraggiare e facilitare la denuncia⁷⁵.

Inoltre, la strategia dell'UE sui diritti delle vittime sottolinea che il sostegno integrato alle vittime più vulnerabili richiede una strutturata e «stretta cooperazione tra le autorità e le organizzazioni di settore e le comunità etniche, religiose nonché altre minoranze»⁷⁶.

La maggior parte dei membri del gruppo di lavoro sui reati d'odio ha riferito che gli operatori delle forze dell'ordine svolgono incontri regolari con le ONG relativi a specifici episodi, e, in alcuni casi, lavorano insieme sulle segnalazioni e sullo scambio di dati su episodi anonimizzati.

Tuttavia, ci sono stati pochi esempi specifici di cooperazioni più strutturate. A Cipro, è stato firmato un accordo tra le forze dell'ordine e 14 ONG sulla presentazione di denunce, scambio di informazioni e segnalazioni. In Ungheria, la polizia nazionale si incontra regolarmente con il gruppo di lavoro contro i reati d'odio, istituito nel 2012 da cinque ONG⁷⁷. In Finlandia, la cooperazione non è regolata da un accordo comune, ma avviene sia a livello locale che nazionale ed è un requisito specifico della strategia nazionale sulle attività di prevenzione della polizia⁷⁸.



Le organizzazioni internazionali hanno spesso sottolineato l'importanza dei partenariati tra polizia e comunità ⁷⁹. Inoltre, l'ONU e l'OSCE hanno prodotto una guida sulla polizia di prossimità ⁸⁰. Il CERD ha raccomandato che vi sia un dialogo regolare come elemento chiave per rafforzare la «fiducia delle comunità nelle forze di polizia, al fine di aumentare il tasso delle denunce» ⁸¹. Anche l'ECRI, nelle sue raccomandazioni, ha auspicato la creazione di procedure formali e informali per il dialogo tra la polizia e le comunità di minoranza, sottolineando l'importanza che riveste la collaborazione diretta della comunità nell'affrontare il problema della mancanza di denuncia ⁸².

PRATICHE PROMETTENTI

Polizia di prossimità: pratiche e risorse

La segreteria della Rete europea di prevenzione del crimine e CEPOL hanno sviluppato una sorta di «cassetta degli attrezzi» per sostenere i responsabili politici e gli operatori, in particolare i capi delle polizie e gli alti dirigenti delle forze dell'ordine, nell'adozione di una strategia di successo orientata alle esigenze della comunità.

Lo strumento mette in evidenza l'importanza di una comunicazione proattiva e regolare, e di collaborazioni e partenariati che costituiscono la parte essenziale di una polizia di prossimità. Tale strumento fornisce anche informazioni su alcune buone prassi europee.

*Per ulteriori informazioni, si veda il toolbox **Community-oriented policing in the European Union today**, e le ulteriori risorse sulla polizia di prossimità disponibili presso il **Knowledge Centre dello European Crime Prevention Network**.*

Note

- 1 Vedi i principi guida adottati dal Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza – **Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities; Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech**; e **Hate crime training for law enforcement and criminal justice authorities** – così come la guida e le raccomandazioni delle Nazioni Unite (in particolare il CERD), l'ECRI e l'OSCE/ODIHR.
- 2 Vedi il capitolo 2, «Uguaglianza e non discriminazione», il capitolo 3, «Razzismo, xenofobia e intolleranza collegata», e il capitolo 4, «Uguaglianza e inclusione dei Rom», in FRA (2020), **Fundamental rights report 2020**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 3 European Network of Equality Bodies (Equinet) (2020), «**The other pandemic: Systemic racism and its consequences**», 8 giugno 2020; ONU, **World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance – Declaration**, 2001; Commissione europea, Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza (2018), **Afrophobia: Acknowledging and understanding the challenges to ensure effective responses**, Bruxelles, novembre 2018; **Risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulle proteste antirazziste dopo la morte di George Floyd**.
- 4 Eurobarometro (2019), **Speciale Eurobarometro 493**, pag. 5. Si noti che, rispetto al 2015, la percentuale di intervistati che pensa che la discriminazione sia diffusa è diminuita. Inoltre, c'è una notevole variazione a seconda del gruppo discriminato e tra gli Stati membri.
- 5 Si noti che i risultati variano a seconda dello Stato membro. Si veda FRA (2020), **Cosa significano i diritti fondamentali per le persone nell'UE? – Indagine sui diritti fondamentali**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 6 FRA (2021), **Equality in the EU 20 years on from the initial implementation of the equality directives**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 7 FRA (2011), **Handbook on European non-discrimination law**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, capitolo 2.
- 8 **Direttiva sui diritti delle vittime**, art. 1; Consiglio d'Europa, ECRI (1996), **General Policy Recommendation No. 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 4 ottobre 1996, pag. 5.
- 9 Commissione europea (2020), **Un'Unione dell'uguaglianza: piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 settembre 2020, pagg. 7-8 e 13.
- 10 Consiglio d'Europa, ECRI (2007), **General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 29 giugno 2007; ONU, CERD (2005), **General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system**, 2005.
- 11 Vedi anche FRA (2021), **Fundamental Rights Report 2021**, capitolo 4, «Razzismo, xenofobia e intolleranza collegata».
- 12 ONU, CERD (2005), **General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system**, 2005, pag. 3.
- 13 FRA (2018), **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 27-28.
- 14 FRA (2013), **Fundamental rights-based police training: A manual for police trainers**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2018), **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 12; FRA (2016), **Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, capitolo 5. Vedi anche FRA (2020), **Fundamental Rights Report 2021**, capitolo 3, «Razzismo, xenofobia e intolleranza correlata».
- 15 FRA (2012), **Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; OSCE/ODIHR (2020), **Hate crime victims in the criminal justice system – A practical guide**, Warsaw, OSCE/ODIHR, pagg. 47-48. Vedi anche Consiglio d'Europa, ECRI (2019), **Report on Romania (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 5 giugno 2019; ONU, CERD (2017), **Concluding observations on the combined twentieth to twenty-second periodic reports of Bulgaria**, 31 maggio 2017; ONU, Comitato per i diritti umani (2019), **Concluding observations on the fourth periodic report of Czechia**, 6 dicembre 2019; ONU, Comitato per i diritti umani (2019), **Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia**, 18 aprile 2019.
- 16 FRA (2012), **Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2018), **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; OSCE/ODIHR (2020), **Hate crime victims in the criminal justice system – A practical guide**, Warsaw, OSCE/ODIHR, pagg. 47-48. Si veda anche il lavoro svolto dal Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza.
- 17 Consiglio d'Europa, ECRI (1996), **General Policy Recommendation No. 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 4 ottobre 1996, pag. 6.
- 18 Fondation Roi Baudouin (2020), **Comment (mieux) aider les victimes de délits de haine à se reconstruire?**, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.
- 19 FRA (2021), **Crime, safety and victims' rights – Fundamental Rights Survey**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 91-98.
- 20 L'ECRI raccomanda di «istituire meccanismi alternativi per incoraggiare le vittime a denunciare i reati d'odio e gli episodi di hate speech, come [...] linee telefoniche dedicate», Consiglio d'Europa, ECRI (2018), **Report on Malta (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 15 maggio 2018, paragrafo 24. Vedi anche Consiglio d'Europa, ECRI (2019), **Report on Ireland (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 4 giugno 2019, paragrafo 46.
- 21 FRA (2016), **Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 43.
- 22 Direttiva sui diritti delle vittime, considerando 63 («dovrebbero essere messe in atto misure per consentire la segnalazione da parte di terzi, anche da parte delle organizzazioni della società civile»), e i principi guida fondamentali del Gruppo di alto livello. Vedi anche, ad esempio, Consiglio d'Europa, ECRI (2018), **Report on Malta (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 15 maggio 2018, paragrafo 24; e Consiglio d'Europa, ECRI (2019), **Report on Ireland (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 4 giugno 2019, paragrafo 46.
- 23 Perry, J. (2019), **Connecting on hate crime data in Europe**, Bruxelles, CEJI – A Jewish Contribution to an Inclusive Europe.
- 24 Per ulteriori informazioni, cfr. Wong, K., Christmann, K., Rogerson, M. e Monk, N. (2019), «**Reality versus rhetoric: Assessing the efficacy of third hate crime reporting centres**», *International Review of Victimology*, vol. 26, n. 1, pagg. 79-95.
- 25 Gli indicatori di pregiudizio sono fatti, circostanze o modelli oggettivi connessi a un atto criminale che, da soli o in combinazione con altri indicatori, suggeriscono che le azioni dell'autore del reato sono state motivate in tutto o in parte da pregiudizi o ostilità. Vedi OSCE/ODIHR (2014), **Hate crime data-collection and monitoring mechanisms – A practical guide**, Varsavia, OSCE/ODIHR.
- 26 Il focus della presente relazione è sulla denuncia da parte di terzi per conto della vittima, non sulle istituzioni o sulla rappresentanza delle vittime da parte di terzi durante il procedimento penale.
- 27 Finlandia, **legge sull'investigazione criminale**, sezione 4.
- 28 Lituania, **Raccomandazioni sull'inizio dell'indagine preliminare e la sua procedura di registrazione**, approvata dall'Ordine del Procuratore generale della Repubblica di Lituania.

- 29 Commissione europea, Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza (2017), *Ensuring justice, protection and support for victims of hate crime and hate speech*, Bruxelles, dicembre 2017, pag. 9.
- 30 Lettonia, *Regolamenti riguardanti le procedure di registrazione degli eventi e i tempi di reazione della polizia*, artt. 3 e 6, paragrafo 5.
- 31 FRA (2018), *Hate crime recording and data collection practice across the EU*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 32 *Direttiva sui diritti delle vittime*, art. 28 e considerando 64.
- 33 Commissione europea, Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza (2017), *Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities: Key guiding principles*, Bruxelles, dicembre 2017.
- 34 Si veda, ad esempio, Commissione europea, *Un'Unione di uguaglianza: strategia per la parità LGBTIQ 2020-2025*, COM(2020) 698 final, Bruxelles, 12 novembre 2020, pagg. 11 e 13; e Commissione europea (2020), *Un'Unione di uguaglianza: strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM(2020) 152 final, Bruxelles, 5 marzo 2020, pagg. 3 e 7.
- 35 *Direttiva sui diritti delle vittime*, art. 8; Commissione europea (2013), *DG Justice guidance document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA*, Bruxelles, 19 dicembre 2013, pag. 25.
- 36 Commissione europea (2013), *DG Justice guidance document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA*, Bruxelles, 19 dicembre 2013, pagg. 24-25; Victim Support Europe e l'Associazione portoghese di sostegno alle vittime (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*) (2019), *VOCIARE synthesis report*, pag. 56.
- 37 *Direttiva sui diritti delle vittime*, art. 8; Commissione europea (2013), *DG Justice guidance document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA*, 19 dicembre 2013, pag. 25.
- 38 Commissione europea (2013), *DG Justice guidance document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA*, Bruxelles, 19 dicembre 2013, pag. 28.
- 39 *Direttiva sui diritti delle vittime*, considerando 64.
- 40 Commissione europea (2013), *DG Justice guidance document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA*, Bruxelles, 19 dicembre 2013, pag. 27.
- 41 Commissione europea (2020), *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della 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 del Consiglio*, COM(2020) 188 final, Bruxelles, 11 maggio 2020.
- 42 Tutte le autorità locali sono obbligate per legge ad avere un ufficio locale antidiscriminazione sul posto. Le ADV hanno il compito di assistere le vittime di discriminazione, registrare le denunce e portarle all'attenzione del Ministro dell'Interno. Per ulteriori informazioni, si veda Commissione europea, Rete europea di esperti giuridici in parità di genere e non discriminazione (2016), *Country report - Non-discrimination: Netherlands*, Bruxelles, 2016.
- 43 Cfr. la sezione web dedicata dell'An Garda Síochána sui «*Servizi per le vittime*», in particolare la pagina sulla «*Protezione o assistenza speciale per le vittime*». I portali nazionali di supporto alle vittime includono la *Crime Victims Helpline*, il *Victim Support at Court*, l'*Irish Tourist Assistance Service* e la *Federation for Victim Assistance*.
- 44 *Direttiva sui diritti delle vittime*, considerando 64.
- 45 *Direttiva sull'uguaglianza razziale; Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio*, GU 2010 L 180. In pratica, il mandato di molti organismi nazionali per la parità comprende anche la lotta contro la discriminazione basata sull'età, l'orientamento sessuale, la religione o il credo, e altri motivi.
- 46 Le lettere circolari sono istruzioni per le autorità. Si veda la *circolare sulla politica di indagine e di perseguimento della discriminazione e dei reati d'odio (compresa la discriminazione basata sul sesso)* (COL.13/2013).
- 47 Questo riguarda tutti gli obblighi sanciti dalla *direttiva sui diritti delle vittime*: per esempio, le vittime devono essere interrogate «da o attraverso professionisti formati a tale scopo» [articolo 23, paragrafo 2, lettera b)]; i bisogni specifici di protezione delle vittime devono essere identificati da una «valutazione individuale» fatta da funzionari che hanno ricevuto una formazione specifica (articolo 22, considerando 61); le vittime devono essere indirizzate ai servizi di supporto alle vittime (articolo 8, paragrafo 2).
- 48 Croazia, *Protocollo per la procedura nei casi di reati d'odio*; Francia, *Guida metodologica dell'investigatore sulla repressione della discriminazione e dei reati di natura razzista, antireligiosa e anti-LGBT*; Spagna, *Protocollo sui reati d'odio per le forze dell'ordine*; Regno Unito, College of Policing, *Hate crime operational guidance*.
- 49 Lettonia, Polizia di Stato, in collaborazione con l'Accademia di Polizia di Stato e il Servizio di Sicurezza Nazionale, *Linee guida per l'identificazione e l'indagine dei reati d'odio*, 4 agosto 2017.
- 50 OSCE/ODIHR (2018), *Manual on joint hate crime training for police and prosecutors – Intended for use in Bulgaria*, Varsavia, OSCE/ODIHR; Italia, OSCE/ODIHR, *Training against hate crime for law enforcement manual*, Varsavia, OSCE/ODIHR, adattato alla situazione italiana dal Segretariato OSCAD.
- 51 Polonia, «*Questionario per la valutazione individuale dei bisogni specifici di protezione di una vittima*».
- 52 ONU, CERD (2017), *Concluding observations on the combined twentieth to twenty-second periodic reports of Bulgaria*, 31 maggio 2017; Consiglio d'Europa, ECRI (2020), *Report on Germany (sixth monitoring cycle)*, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 17 marzo 2020.
- 53 FRA (2016), *Ensuring justice for hate crime victims: professional perspectives*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 54 Per ulteriori informazioni sugli scopi e gli obiettivi dell'unità, vedere il *sito web dedicato* del governo maltese, *stopphate.gov.mt*.
- 55 *Direttiva sui diritti delle vittime*, art. 25 e considerando 61.
- 56 Si veda, ad esempio, Commissione europea, *Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18 settembre 2020, pagg. 7-8; Commissione europea, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24 giugno 2020, pag. 13; Commissione europea (2020), *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM(2020) 152 final, Bruxelles, 5 marzo 2020, pag. 4.

- 57 Si veda, ad esempio, Consiglio d'Europa, ECRI (2018), **Report on Croatia (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 21 marzo 2018, pagg. 10 e 22; ONU, CERD (2018), **Concluding observations on the combined eleventh and twelfth periodic report of Slovakia**, 12 gennaio 2018, pagg. 3 e 4; ONU, CERD (2017), **Concluding observations on the combined twentieth to twenty-second periodic reports of Bulgaria**, 31 maggio 2017, pagg. 2 e 4; ONU, CERD (2017), **Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal**, 31 gennaio 2018, pag. 3; ONU, Comitato dei diritti umani (2019), **Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia**, 18 aprile 2019, pag. 3.
- 58 EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance, working group on hate crime training and capacity building for national law enforcement, **Mapping hate crime training for law enforcement and criminal justice authorities in the European Union** (di prossima pubblicazione).
- 59 FRA (2014), **Victims of crime in the EU: The extent and nature of support for victims**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 101.
- 60 L'apprendimento online è stato sviluppato e consegnato come parte del progetto «Facing Facts», co-finanziato dal programma UE Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza 2014-2020.
- 61 Per ulteriori informazioni, vedi «**Project Hate No More – Training and awareness raising to combat hate crime and hate speech**».
- 62 **Direttiva sui diritti delle vittime**, considerando 62.
- 63 Commissione europea, **Strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025**, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24 giugno 2020, priorità chiave 4, pagg. 19-20.
- 64 Si veda, ad esempio, Consiglio d'Europa, ECRI (1996), **General Policy Recommendation No. 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 4 ottobre 1996; Consiglio d'Europa, ECRI (2020), **Report on Austria (sixth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 7 aprile 2020; Consiglio d'Europa, ECRI (2017), **Report on Spain (fifth monitoring cycle)**, 5 dicembre 2017; ONU, CERD (2017), **Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal**, 31 gennaio 2018.
- 65 FRA (2018), **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pagg. 25-26.
- 66 Le «autorità locali» si riferiscono a centri religiosi, associazioni di alloggi, centri medici, scuole, servizi sociali ecc.
- 67 Lituania, Ministero dell'Interno (2020), **Ordine sulla creazione di un gruppo di lavoro (Isakymas dėl darbo grupės sudarymo)**, 24 febbraio 2020.
- 68 Nel 2019 sono stati firmati protocolli d'intesa a Bari, Palermo e Milano. A Milano, ad esempio, grazie alla collaborazione tra la polizia e l'Ordine degli avvocati di Milano, viene offerto supporto e orientamento legale alle vittime durante il procedimento penale.
- 69 Vedi informazioni sulle zone di polizia di **Anversa, Gand e La Louvière**.
- 70 Vedi anche FRA (2021), **Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the situation of equality in the European Union 20 years on from the initial implementation of the equality directives**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 71 Si veda la **Circular on the investigation and prosecution policy on discrimination and hate crime (including discrimination based on sex)** (COL.13/2013).
- 72 FRA (2014), **Victims of crime in the EU: The extent and nature of support for victims**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni, pag. 52.
- 73 Consiglio dell'Unione europea (2016), **Conclusioni del Consiglio sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali nel 2016**, par. 7; FRA (2019), **Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 74 **Direttiva sui diritti delle vittime**, art. 26, paragrafo 2 e considerando 62.
- 75 *Ibidem*, considerando 63.
- 76 Commissione europea, **Strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025**, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24 giugno 2020, pagg. 14-15.
- 77 Per ulteriori informazioni, vedere il sito web dedicato del **Gruppo di lavoro contro i reati d'odio**.
- 78 Finlandia, Ministero dell'Interno (2019), **Finland's Strategy on Preventive Police Work 2019-2023**, Helsinki, Ministero dell'Interno.
- 79 ONU, CERD (2005), **General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system**, 2005.
- 80 United National Police, **Community-oriented policing**; OSCE, Office of the Secretary General (2008), **Good Practices in Building Police-Public Partnerships**, Vienna, OSCE.
- 81 ONU, CERD (2017), **Concluding observations on the fifteenth to seventeenth periodic reports of Portugal**, 31 gennaio 2018.
- 82 Consiglio d'Europa, ECRI (2019), **Report on Romania (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 5 giugno 2019; Consiglio d'Europa, ECRI (2017), **Report on Romania (fifth monitoring cycle)**, Strasburgo, Consiglio d'Europa, 5 dicembre 2017.



4

VIE DA PERCORRERE: VERSO UN APPROCCIO INCENTRATO SULLE VITTIME NELLA DENUNCIA DEI REATI D'ODIO

Migliorare la denuncia della violenza e delle molestie motivate dall'odio non è semplice, poiché molti fattori sociali, strutturali e personali influiscono sulla decisione delle vittime di denunciare. Rimuovere le barriere che impediscono alle vittime di denunciare e adottare misure per incoraggiare le vittime e i testimoni a farsi avanti nella denuncia dei reati d'odio sono passi necessari per rendere le forze dell'ordine e i sistemi di giustizia penale più vicini alle vittime facilitando l'accesso al supporto, alla sicurezza e alla giustizia.

Gli Stati membri dell'UE hanno bisogno di progettare e migliorare l'approccio incentrato sulle vittime, al fine di intraprendere azioni efficaci contro i reati d'odio e di tener fede agli obblighi di legge, ossia di garantire l'accesso alla giustizia per tutti, proteggere e sostenere le vittime, e indagare e punire i reati d'odio.

Per garantire un approccio alla denuncia incentrato sulla vittima bisogna operare su tre livelli:

- in primo luogo, un ambiente sociale favorevole;
- secondo, strutture che facilitino la presentazione della denuncia;
- e terzo, la creazione di fattori che agevolano.

Le prove contenute nella presente relazione e i *principi guida fondamentali per incoraggiare la denuncia dei reati motivati dall'odio*¹, basati sui risultati della relazione, possono servire come pietre miliari per raggiungere tutti e tre i livelli.

Gli Stati membri sono invitati ad attingere ai risultati della relazione e ad utilizzare i principi guida fondamentali come quadro valutativo per identificare le lacune e dare priorità alle azioni per raggiungere un approccio efficace incentrato sulle vittime nella denuncia dei reati d'odio. Entrambe le risorse potrebbero anche guidare e sostenere le azioni degli Stati membri relative all'attuazione del piano d'azione antirazzismo dell'UE 2020-2025, la strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025 e altri strumenti politici pertinenti dell'UE.

4.1 COLTIVARE UN AMBIENTE SOCIALE FAVOREVOLE: COMBATTERE LA DISCRIMINAZIONE STRUTTURALE

La violenza e le molestie motivate da pregiudizi sono forme gravi di discriminazione. I reati motivati da pregiudizi non si verificano in modo isolato. Sono parte di un schema più ampio di esperienze di pregiudizio e di discriminazione strutturale che molte persone con un'origine di migrazione o appartenenti a gruppi di minoranza subiscono in tutta l'UE. L'ambiente sociale in cui si verifica la vittimizzazione motivata da pregiudizio dovrebbe essere riconosciuto come un fattore che riduce la propensione delle vittime a denunciare.

Le misure e le iniziative che contribuiscono a creare un ambiente sociale favorevole che permettano alle vittime e ai testimoni di reati d'odio di farsi avanti e denunciare gli episodi includono:

- affrontare la discriminazione strutturale e il pregiudizio nella società;
- prendere misure decisive per eliminare le attività di polizia discriminatorie e radicare una cultura dei diritti umani nelle forze dell'ordine;
- condannare pubblicamente i reati d'odio e diffonderne i dati in modo trasparente;
- aumentare la consapevolezza delle vittime sui loro diritti, sul processo di giustizia penale e sui servizi di supporto disponibili, e rafforzare la disponibilità dei cittadini a intervenire quando sono testimoni di un crimine d'odio o di una molestia.

Tutte queste possono essere viste come condizioni essenziali per sostenere le vittime e i testimoni nel prendere la decisione di denunciare gli episodi, collaborare con il sistema della giustizia penale e prendere parte al processo fornendo dichiarazioni e prove.

4.2 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA STRUTTURALE: AUMENTARE LE OPZIONI DI DENUNCIA E MIGLIORARE I MECCANISMI DI SUPPORTO STANDARDIZZATI

Con le vittime riluttanti a denunciare, gli sforzi a livello nazionale dovrebbero concentrarsi sulla creazione di strutture che potrebbero facilitare la denuncia e sul loro miglioramento. Queste includono:

- una varietà di percorsi di segnalazione;
- meccanismi alternativi, come la segnalazione da parte di terzi e anonima;
- il miglioramento di sistemi nazionali di registrazione e raccolta dati;
- l'investimento nella standardizzazione di meccanismi di supporto da e verso terzi.

Sostenere una serie di opzioni diverse per agevolare le vittime di reati d'odio a denunciare gli episodi potrebbe incoraggiare più vittime a farsi avanti. Inoltre, un quadro politico e tecnico che permetta la segnalazione da parte di terzi e la segnalazione anonima, può rappresentare un fondamentale ponte per far arrivare le informazioni alle forze di polizia. Questi tipi di segnalazioni, anche se non avanzano attraverso il sistema della giustizia penale, possono rendere più comprensibili le attività e le politiche delle forze di polizia agevolando una maggiore comprensione della situazione, fornendo ulteriori elementi per lo sviluppo di azioni politiche nonché misure di prevenzione.

Mentre l'accesso al supporto, alla protezione e alla giustizia non è garantito se le vittime non denunciano, consentire la segnalazione anonima e da parte di terzi invia un messaggio, ai singoli e alle comunità, che le forze di polizia sono interessate ad ascoltare le loro esperienze. Questo potrebbe aumentare la fiducia nel sistema della giustizia penale.

L'accesso delle vittime alla protezione, al sostegno e alla giustizia dipende non solo dal fatto che le vittime e i testimoni si facciano avanti e denunciino gli episodi, ma anche dalla capacità del sistema giustizia di riconoscere e registrare correttamente i reati d'odio. Pertanto, gli sforzi proattivi per incoraggiare la denuncia dovrebbero essere accompagnati da miglioramenti dei sistemi nazionali di registrazione e raccolta dei dati sui reati d'odio.

Infine, la mancanza di una standardizzazione delle procedure di supporto, che dovrebbero costituire la parte essenziale sia delle linee guida nazionali al contrasto dei reati d'odio sia della strutturazione della cooperazione, si traduce inevitabilmente in soluzioni pratiche generate di volta in volta per dare soluzione a varie problematiche agli operatori di polizia che sono in prima linea e che entrano in contatto diretto con le vittime dei reati d'odio.



La creazione di meccanismi di supporto efficienti e appropriati aumenterebbe l'accesso alla protezione e al supporto per le vittime, e quindi renderebbe più significativo il contrasto al fenomeno della mancanza di denuncia.

4.3 FATTORI DI AGEVOLAZIONE DI NATURA PROCEDURALE: SVILUPPARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E RAFFORZARE I PARTENARIATI

La denuncia di un crimine d'odio alle forze dell'ordine, o ad un'altra organizzazione, è il primo e fondamentale passo che la vittima fa per accedere alla giustizia, alla protezione e al sostegno. La qualità e l'efficacia della risposta data dalle autorità può fare la differenza tra il fatto che la vittima acquisisca la fiducia necessaria per denunciare e la decisione di non procedere e di non denunciare futuri episodi.

I fattori fondamentali che permettono di facilitare la segnalazione, traducendo così in realtà i doveri legali degli stati di combattere i reati d'odio, includono:

- fornire una guida pratica alle forze di polizia;
- l'inclusione nelle forze dell'ordine di operatori di polizia specializzati e unità dedicate ai reati d'odio;
- il rafforzamento della formazione delle forze di polizia e delle capacità istituzionali;
- una cooperazione strutturata all'interno, attraverso e oltre i confini istituzionali.

Un elemento importante per incoraggiare la denuncia alle forze di polizia è assicurare che i potenziali reati d'odio siano identificati come tali al momento della denuncia e che le vittime siano trattate in modo rispettoso, sensibile, professionale e non discriminatorio. Le modalità per denunciare possono essere diverse. Tutti possono divenire il primo punto di contatto per una vittima di un crimine d'odio: gli operatori di polizia in servizio presso gli uffici, gli operatori delle centrali operative, la polizia di prossimità, gli investigatori, le organizzazioni e i moderatori dei portali online. Tutti devono essere in grado di identificare un crimine d'odio, di registrarlo, di valutare i bisogni di ogni vittima e di indirizzarla a servizi di supporto specializzati.

Per raggiungere questo obiettivo, è necessario un approccio strategico. Questo include lo sviluppo di specifiche linee guida operative, l'inserimento di operatori specializzati in reati d'odio nelle forze di polizia e lo sviluppo di specifiche competenze attraverso una formazione mirata.

Inoltre, il miglioramento della denuncia dei reati d'odio potrà essere ottenuto attraverso la cooperazione tra diversi organismi e tra le varie autorità pubbliche — forze dell'ordine, organismi di parità e autorità locali — compresi i partenariati e le cooperazioni instaurate con le OSC e con le organizzazioni di sostegno alle vittime.

Tutte le misure adottate per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio, quelle volte a creare un ambiente sociale favorevole, a stabilire le strutture che facilitano la denuncia e la previsione di fattori di agevolazione, dovrebbero:

- garantire che la discriminazione e i reati d'odio sia intersezionali che multipli, compresa la violenza di genere, siano presi in considerazione;
- essere soggetti regolarmente a monitoraggio e valutazione, così come la FRA ha spesso sottolineato.

Le analisi scaturite dal monitoraggio, oltre ai dati della FRA, dovrebbero poter tener conto di tutte le fonti disponibili a livello nazionale, come i registri amministrativi, le ricerche sulla vittimizzazione, i dati sulle denunce presentate agli organismi per la parità, i dati forniti da terze parti, compresi quelli inerenti i motivi che impediscono alle vittime di denunciare e, infine, il numero e la motivazione delle segnalazioni ².

Il riconoscimento della complessità sociale e lo sforzo di creare e migliorare i fattori di agevolazione di natura strutturale sono elementi fondamentali per realizzare un approccio alla denuncia incentrato sulle vittime. Tutti questi elementi sono importanti e collegati tra loro e rafforzano le azioni degli Stati membri nell'adempimento dei loro doveri di contrasto ai reati d'odio, di protezione, sostegno alle vittime e garanzia del diritto di accesso alla giustizia.

Inoltre, la leadership, le strutture politiche, le procedure messe in atto e le competenze professionali devono essere volte alla rimozione delle barriere alla denuncia, al fine di incoraggiare le vittime a farsi avanti e al contempo assicurare loro una risposta professionale e di effettivo supporto.



Note

- 1 Commissione europea, Gruppo di alto livello dell'UE sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza (2021), **Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.
- 2 FRA (2012), **Making hate crime visible in the European Union: Acknowledging victims' rights**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2013), **FRA Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2016), **Ensuring justice for hate crime victims: Professional perspectives**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni; FRA (2018), **Hate crime recording and data collection practice across the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni.



Allegato

TABELLA 7: MOTIVI PER NON AVER DENUNCIATO IL PIÙ RECENTE EPISODIO DI VIOLENZA O MOLESTIE MOTIVATE DA PREGIUDIZI PER MOTIVI DI ORIGINE ETNICA O DI IMMIGRAZIONE (INCLUSO IL COLORE DELLA PELLE O LA RELIGIONE O IL CREDO RELIGIOSO) O PER APPARTENERE ALLA COMUNITÀ LGBTI NEI CINQUE ANNI PRECEDENTI L'INDAGINE FRA IN QUESTIONE, PER GRUPPO DI INDAGINE (%)^{a,b,c,d,e}

Motivo per cui non ha denunciato il più recente episodio di violenza o molestia motivata da pregiudizi		EU-MIDIS II – tutti i gruppi intervistati (2016)	Musulmani (EU-MIDIS II)	Rom (EU-MIDIS II)	Africa subsahariana (EU-MIDIS II)	Ebrei (2018)	Rom e travellers (2019)	Indagine EU LGBTI II (2019)
Denunciando non succedrebbe o cambierebbe nulla	Violenza	41	43	32	41	64	53	n.d.
	Molestie	41	43	39	36	48	58	n.d.
Non sapevo dove andare/chi contattare	Violenza	5	3	15	7	n.d.	16	n.d.
	Molestie	6	6	13	5	n.d.	16	n.d.
Avevo paura di intimidazioni/ritorsioni da parte degli autori/paura di rappresaglie	Violenza	12	11	19	10	22	9	16
	Molestie	4	4	9	3	8	6	8
Non mi fido della polizia/ho paura della polizia	Violenza	11	11	18	5	25	14	24
	Molestie	3	2	10	2	9	13	14
L'episodio è stato irrilevante/non abbastanza grave/non vale la pena segnalarlo/succede sempre	Violenza	16	18	10	12	n.d.	8	33
	Molestie	38	41	29	36	43	19	51
Ho affrontato il problema da solo o con l'aiuto della famiglia o degli amici	Violenza	21	23	25	14	n.d.	8	13
	Molestie	11	9	14	12	15	7	14
Nessuno mi crederebbe/prenderebbe sul serio	Violenza	11	6	20	7	n.d.	25	n.d.
	Molestie	9	8	15	6	n.d.	21	n.d.
La procedura per denunciare è troppo burocratica/lenta/troppo scomoda	Violenza	12	10	6	13	36	8	n.d.
	Molestie	12	13	7	12	22	9	n.d.

Fonti: FRA, EU-MIDIS II, 2016; seconda indagine sulla discriminazione e i reati d'odio contro gli ebrei nell'UE, 2018; indagine su rom e travellers, 2019; e indagine EU LGBTI II, 2019

▲ Note:

- ^a I risultati si basano sugli intervistati che non hanno denunciato l'episodio più recente di violenza o molestia motivata da pregiudizi nei cinque anni precedenti l'indagine in questione; risultati ponderati. Gli intervistati la cui risposta è stata ricodificata come «Non so», «Non capisce la domanda» o «Rifiutato» sono inclusi nel totale, ma queste risposte sono state scelte di rado e sono escluse dalla tabella.
- ^b Gli intervistati di tutti i sondaggi hanno potuto scegliere risposte multiple. Si noti che le categorie di risposta differiscono leggermente in alcuni sondaggi (si vedano i rapporti dei sondaggi pertinenti e lo studio dei dati online per informazioni più dettagliate).
- ^c Nell'indagine sulla discriminazione e sui reati d'odio contro gli ebrei e nell'indagine EU LGBTI II, agli intervistati è stato chiesto solo perché non hanno fatto denuncia alla polizia, mentre nelle altre indagini è stato chiesto loro perché non hanno fatto denuncia a nessuna organizzazione, compresa la polizia.
- ^d n.d., non disponibile (le categorie di risposta erano diverse o non erano incluse nell'indagine). Ad esempio, nel sondaggio EU LGBTI Survey II 2019, agli intervistati è stata data la categoria di risposta «Non pensava di fare o di poter fare qualcosa», piuttosto che la formulazione usata negli altri sondaggi: «Non succederà o cambierà nulla denunciando»; pertanto, i risultati non sono presentati nella tabella.
- ^e I risultati basati su un piccolo numero di risposte sono statisticamente meno affidabili. Pertanto, i risultati basati su un totale di 20-49 osservazioni non ponderate in un gruppo o basati su celle con meno di 20 osservazioni non ponderate sono indicati tra parentesi. I risultati basati su meno di 20 osservazioni non ponderate in un gruppo totale non vengono pubblicati.

Per contattare l'UE

Di persona

I centri Europe Direct sono centinaia, disseminati in tutta l'Unione europea. Potete trovare online l'indirizzo del centro più vicino

https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_it

Telefonicamente o scrivendo

Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. Il servizio è accessibile:

- al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11
(presso alcuni operatori le chiamate possono essere a pagamento),
- al numero +32 22999696, oppure
- tramite il form seguente: https://european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_it

Per informarsi sull'UE

Online

Il portale Europa contiene informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali

<https://european-union.europa.eu>

Pubblicazioni dell'UE

È possibile consultare o ordinare le pubblicazioni dell'UE su <https://op.europa.eu/it/publications>. Le pubblicazioni gratuite possono essere richieste in più copie rivolgendosi a un centro locale Europe Direct o a un centro di documentazione europea

https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_it

Legislazione dell'UE e documenti correlati

EUR-Lex dà accesso all'informazione sul diritto dell'Unione europea e contiene la totalità della legislazione UE a partire dal 1951, in tutte le versioni linguistiche ufficiali

<https://eur-lex.europa.eu>

Open Data dell'UE

Il portale <https://data.europa.eu> dà accesso alle serie di dati aperti prodotti dalle istituzioni, dagli organi e organismi dell'UE. I dati possono essere liberamente scaricati e riutilizzati per fini commerciali e non commerciali. Il portale dà inoltre accesso a una quantità di serie di dati prodotti dai paesi europei.



PROMUOVERE E PROTEGGERE I DIRITTI FONDAMENTALI IN TUTTA L'UE —

I reati d'odio motivati da razzismo, xenofobia, intolleranza religiosa o da disabilità, orientamento sessuale, identità di genere, espressione di genere e caratteristiche sessuali di una persona sono gravi espressioni di discriminazione. Oltre a violare i diritti delle singole vittime, tali reati indeboliscono la coesione sociale e danneggiano la società nel suo complesso.

Le leggi europee e internazionali sui diritti umani impongono agli Stati membri dell'UE di combattere efficacemente i reati d'odio. Ma gli Stati non possono adempiere efficacemente a questi doveri se le vittime e i testimoni non si fanno avanti e non denunciano gli episodi di reati d'odio alle autorità competenti.

La presente relazione esamina i motivi per cui le vittime non denunciano gli episodi motivati da pregiudizi e le barriere che incontrano quando denunciano gli episodi attraverso i sistemi nazionali di denuncia dei reati. Mappando le prassi esistenti che hanno un impatto sulle esperienze delle vittime quando denunciano la violenza e le molestie motivate da pregiudizi, si vuole fornire prove a sostegno degli sforzi nazionali per incoraggiare e facilitare la denuncia — e in definitiva aiutare gli Stati membri ad adempiere ai loro obblighi in materia di lotta contro i reati d'odio.



FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria

TEL +43 158030-0 – FAX +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea