

XVIII legislatura

Il contrasto ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

Normativa e attività nazionali e dell'Unione europea

10 giugno 2021
n. 400



servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

Il presente lavoro tiene conto del dossier [Documentazione per la Commissione 'Joe Cox' sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio](#) predisposto dalla Camera dei deputati nella XVII legislatura.

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

Il contrasto ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

Normativa e attività nazionali e dell'Unione europea

10 giugno 2021
n. 400

Capitolo I, "Quadro introduttivo", a cura di Viviana Di Felice e di Maria Frati

Capitolo II, "L'educazione al rispetto e al valore delle differenze", e Capitolo III, "La tutela contro le discriminazioni", a cura di Maria Frati

Capitolo IV, "La lotta alle discriminazioni nel diritto e nelle politiche dell'Unione europea", a cura di Viviana Di Felice

Classificazione Teseo: Istigazione a delinquere. Razzismo.
Reati contro i diritti fondamentali. Violenza e minacce.

INDICE

CAPITOLO I	11
QUADRO INTRODUTTIVO	11
I.1 I principi di pari dignità, uguaglianza e non discriminazione nella Costituzione italiana	11
I.2 La normativa nazionale di contrasto alle discriminazioni.....	13
a) La nozione di discriminazione	14
b) Ulteriori disposizioni che recano riferimenti al principio di non discriminazione.....	15
I.3 La <i>governance</i> a livello centrale	19
a) L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR)	22
b) Il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU).....	23
c) L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD)	24
I.4 Iniziative in ambito parlamentare.....	25
a) Il Comitato permanente sui diritti umani nel mondo	25
b) La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.....	26
c) La Commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia e i fenomeni d'odio	27
d) Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici.....	29
e) Il disegno di legge recante "Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità"	30
f) Le proposte di istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali	31
g) La risoluzione sul contrasto dei fenomeni di odio e razzismo antisemita e altri atti di impegno al Governo	31
CAPITOLO II	33
L'EDUCAZIONE AL RISPETTO E AL VALORE DELLE DIFFERENZE.....	33
II.1 L'educazione al rispetto e la prevenzione di tutte le forme di discriminazione.....	33
II.2 La didattica della Shoah.....	36

II. 3 L'educazione alla parità tra i sessi e la prevenzione della violenza di genere	37
II.4 L'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale.....	39
a) Il quadro normativo	39
b) Le Linee guida del Ministero dell'istruzione	40
c) Ulteriori iniziative del Ministero dell'istruzione.....	41
II.5 Il contrasto al fenomeno del cyberbullismo	42
a) La legge n. 71 del 2017.....	42
b) Le Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo (2021)	43
II.6 Le giornate commemorative	45
a) Il Giorno della Memoria	45
b) La Giornata internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali	46
c) La Giornata internazionale dei Rom, Sinti e Caminanti	47
d) La Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne	47
e) La Giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia	48
CAPITOLO III.....	50
LA TUTELA CONTRO LE DISCRIMINAZIONI	50
III.1 La disciplina sanzionatoria	50
III.2 La tutela giurisdizionale.....	53
III. 3 Il Regolamento dell'Autorità garante per le comunicazioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all' <i>hate speech</i>	56
III.4 La responsabilità dell' <i>Internet service provider</i>	58
III.5 Il contrasto al cyberbullismo	59
CAPITOLO IV.....	61
NORMATIVA E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE.....	61
IV.1 Atti normativi	61
a) La decisione quadro del 2008	62
b) La direttiva sui servizi di media audiovisivi.....	63
c) La direttiva sul commercio elettronico.....	64
d) La direttiva sulle vittime di reato	64
e) Direttive sulla parità di trattamento.....	65
f) La direttiva sulla libertà di circolazione e di soggiorno.....	68
g) Il regolamento sulla diffusione di contenuti terroristici online	69

IV.2 Attività non normative	69
a) Programmi europei per il periodo 2021-2027	69
b) Contrasto all'antisemitismo e all'odio antislamico.....	70
c) RAN	72
d) Gruppo di alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza.....	72
e) Gruppo di alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità.....	73
f) Forum su Internet.....	75
g) Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)	76
h) Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA).....	77
IV.3 L'attività del Parlamento europeo	78
IV.4 La Commissione europea	81
a) Il Piano d'azione per la democrazia.....	82
b) Il Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali.....	84
c) Proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.....	85
d) Legge sui servizi digitali (Digital Services Act)	86
e) Proposta di regolamento su un approccio europeo all'intelligenza artificiale.....	90

CAPITOLO I

QUADRO INTRODUTTIVO

I.1 I principi di pari dignità, uguaglianza e non discriminazione nella Costituzione italiana

I principi di pari dignità, uguaglianza e non discriminazione trovano diretto riconoscimento e tutela nella [Costituzione italiana](#).

La disposizione fondamentale è rappresentata dall'articolo 3, il cui primo comma riconosce il **principio di uguaglianza formale** ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali") e il cui secondo comma enuncia il **principio di uguaglianza sostanziale**, destinato a operare di fronte alla realtà delle disuguaglianze di fatto ("E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese")¹.

In diverse pronunce la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare la necessità di leggere l'art. 3 Cost. in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, Cost., il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero sia regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali: "ciò perché, se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali" ([sent. n. 120/1967](#))².

La Corte ha quindi riconosciuto l'applicabilità del principio di uguaglianza anche **agli stranieri limitatamente all'ambito dei diritti fondamentali**.

Come asserito nella recente [sent. n. 50/2019](#), "la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale» ([sentenza n. 222 del 2013](#)), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona".

Da ultimo, la Corte ha affermato l'applicabilità del **principio di uguaglianza "tra stranieri"**, escludendo che la legge possa operare una "irragionevole disparità di

¹ Alla formulazione del principio di uguaglianza sostanziale contribuì in misura rilevante l'On. Lelio Basso, il quale, nel corso della seduta della Prima Sottocommissione dell'11 settembre 1946, asserì: "non basta l'uguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si sta costruendo uno Stato democratico, ma che invece l'essenza dello Stato democratico consista nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale".

² Sulla stessa linea, si ricordano (tra molte) le più recenti ord. n. [464/2005](#) e sent. n. [258/2017](#).

trattamento" "tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani" ([sent. n. 186/2020](#))³.

Con riferimento alle discriminazioni razziali, la Corte costituzionale ha ravvisato un'irragionevole disparità di trattamento tra **perseguitati politici e perseguitati razziali** nell'omesso inserimento di una rappresentanza dei perseguitati razziali nella Commissione istituita per l'esame delle domande dirette a conseguire i benefici previsti dalla legge n. 96 del 1955.

A giudizio della Corte, alla violazione dell'art. 3 della Costituzione deve porsi riparo inserendo in tale Commissione un rappresentante dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane (Ucei), al fine di apportare, analogamente a quanto avviene per i perseguitati politici, "il particolare contributo di esperienza e conoscenza delle specifiche situazioni lesive", non assorbibile - in ragione della diversità di contesti e vicende - nella rappresentanza dell'Associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti ([sent. n. 268/1998](#))⁴.

Fanno espresso riferimento al principio di uguaglianza le seguenti altre disposizioni costituzionali.

L'articolo 8, primo comma, enuncia il principio della **pari libertà delle confessioni** religiose davanti alla legge e della loro autonomia rispetto allo Stato ("Tutte le confessioni religiose sono libere davanti alla legge"). Prevede inoltre che "le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano" (secondo comma) e che "i loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze" (terzo comma).

Anche nella [sent. n. 168/2005](#) la Corte ha avuto modo di ribadire che "le esigenze costituzionali di eguale protezione del sentimento religioso che sottostanno alla equiparazione del trattamento sanzionatorio per le offese recate sia alla religione cattolica, sia alle altre confessioni religiose (...) sono riconducibili, da un lato, al principio di eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di religione sancito dall'art. 3 Cost.,

³ In tale pronuncia, in relazione alla mancata previsione dell'iscrizione dei richiedenti asilo nei registri anagrafici, la Corte ha asserito: "Negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, (...) la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione: se infatti la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini".

⁴ Sempre a motivo di un palese contrasto con il fondamentale principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, che assevera l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, "senza distinzione", fra l'altro, "di razza" e "di religione", la Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 del regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731, recante "Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime" (successivamente abrogato dalla legge n. 101 del 1989), nel quale - a giudizio della Corte - assumevano essenziale rilievo le caratteristiche religiose ed etniche, che confluiscono nella qualificazione di "israelita", dando conseguentemente luogo a una disparità di trattamento tra i cittadini, che tale qualità, d'ordine etnico-religioso, rivestano, e che, a cagione di essa, venivano automaticamente ascritti alla Comunità israelitica, divenendo così obbligatoriamente destinatari degli effetti discendenti da tale appartenenza, anche nell'ordinamento statale, e tutti gli altri cittadini, cui la norma stessa non si applicava ([sent. n. 239 del 1984](#)).

dall'altro al principio di laicità o non-confessionalità dello Stato (...), che implica, tra l'altro, equidistanza e imparzialità verso tutte le religioni, secondo quanto disposto dall'art. 8 Cost., ove è appunto sancita l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge".

L'articolo 29, secondo comma, stabilisce che "il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare".

In ragione della incompatibilità sia con il principio di uguaglianza sia con il principio di **pari dignità morale e giuridica dei coniugi**, la Corte ha dichiarato illegittime le disposizioni che non consentono ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno ([sent. n. 286/2016](#)).

L'articolo 37 dispone che "la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore" (primo comma) e che "la Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione" (terzo comma).

L'articolo 48, secondo comma, dispone che "il voto è personale ed eguale, libero e segreto".

L'articolo 51 stabilisce che "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini" (primo comma) e che "la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica" (secondo comma).

L'articolo 111, secondo comma, prevede che "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale".

L'articolo 117, settimo comma, stabilisce che "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Infine, talune disposizioni costituzionali operano un richiamo implicito al principio di uguaglianza.

Tra esse: l'articolo 4, che riconosce a "tutti i cittadini" il diritto al lavoro (disponendo che la Repubblica promuove le condizioni che rendano effettivo tale diritto) e impone a "ogni cittadino" il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società; l'articolo 6, che prevede la tutela delle minoranze linguistiche, da attuare attraverso appositi provvedimenti normativi.

1.2 La normativa nazionale di contrasto alle discriminazioni

a) La nozione di discriminazione

Tra le innumerevoli disposizioni legislative che operano richiami ai principi di pari dignità, uguaglianza e non discriminazione, risultano centrali il [decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215](#), di attuazione della [direttiva 2000/43/CE](#) per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, e il [decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216](#), di attuazione della [direttiva 2000/78/CE](#) (cd. direttiva occupazione), i cui articoli 2 hanno inserito nell'ordinamento la **nozione di discriminazione**.

Il "principio di parità di trattamento" è identificato, ai fini del decreto legislativo n. 215, nell'"assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica"; ai fini del decreto legislativo n. 216, nell'"assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della religione, delle convinzioni personali, degli *handicap*, dell'età o dell'orientamento sessuale" (fatte salve le specifiche disposizioni di cui all'art. 3, commi da 3 a 6, e con riferimento all'accesso all'occupazione, alle condizioni di lavoro, all'attività delle organizzazioni professionali, nel settore sia pubblico sia privato).

E' definita **discriminazione diretta** la situazione in cui - per la razza o l'origine etnica (decreto legislativo n. 215), per religione, per convinzioni personali, per *handicap*, per età o per orientamento sessuale (decreto legislativo n. 216) - una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga.

E' definita **discriminazione indiretta** la situazione in cui una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica (decreto legislativo n. 215) ovvero che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di *handicap*, le persone di una particolare età o di un orientamento sessuale (decreto legislativo n. 216) in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (art. 2, comma 1).

Sono, inoltre, ricondotte alla nozione di discriminazione le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica (decreto legislativo n. 215) ovvero per taluno dei motivi indicati dal decreto legislativo n. 216, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo (rispettivi articoli 2, comma 3, dei decreti legislativi n. 215 e n. 216).

Infine, è considerata una discriminazione l'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica (decreto legislativo n. 215) ovvero a motivo della religione, delle convinzioni personali, dell'*handicap*, dell'età o dell'orientamento sessuale (decreto legislativo n. 216).

Entrambi i decreti legislativi fanno salvo quanto disposto dall'articolo 43, commi 1 e 2, testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), che individua come discriminazione "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e

culturale e in ogni altro settore della vita pubblica" (art. 43, comma 1). Il successivo comma 2 enumera cinque fattispecie qualificate come atti di discriminazione nei confronti degli stranieri (al riguardo, si veda, per maggiori dettagli, il Capitolo IV "La tutela contro le discriminazioni").

b) Ulteriori disposizioni che recano riferimenti al principio di non discriminazione

Ulteriori disposizioni, che operano richiami al principio di non discriminazione, possono essere ricondotte, a grandi linee, alle seguenti tipologie discriminatorie (cfr., per una analisi più approfondita delle norme sanzionatorie e di tutela giurisdizionale, il Capitolo IV "La tutela contro le discriminazioni").

Discriminazioni razziali, nazionali, etniche e religiose. Tali tipologie discriminatorie sono disciplinate dal [decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 25 giugno 1993, n. 205](#) (cd. legge Mancino), recante "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa".

Il legislatore ha in seguito provveduto a far confluire nel codice penale molte delle previsioni del decreto-legge n. 122.

In particolare, il [decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21](#), articolo 2, comma 1, lettera i), ha inserito nel codice penale gli articoli 604-*bis* e 604-*ter*, concernenti la propaganda e l'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa e le relative aggravanti (precedentemente disciplinati dall'art. 3 della legge n. 654 del 1975, come modificato dal decreto-legge n. 122/1993).

La disciplina sanzionatoria introdotta dal decreto-legge n. 122/1993 è in stretto raccordo con: i) la [legge 13 ottobre 1975, n. 654](#), di ratifica ed esecuzione della Convenzione contro il razzismo, adottata dalle Nazioni Unite a New York nel 1966; ii) la normativa di prevenzione e repressione del diritto di genocidio recata dalla [legge 9 ottobre 1967, n. 962](#), adottata in attuazione della [legge 11 marzo 1952, n. 153](#), di adesione dell'Italia alla Convenzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio.

Discriminazioni sulla base della religione. La [legge 8 marzo 1989, n. 101](#), di recepimento dell'intesa fra lo Stato italiano e le Comunità ebraiche, all'articolo 2, stabilisce che le fattispecie di reato connesse alla discriminazione razziale (di cui all'articolo 3 della citata legge n. 654 del 1975⁵) si intendono riferite anche alle manifestazioni di intolleranza e pregiudizio religioso.

⁵L'art. 3 della legge n. 654/1975 è stato abrogato dal decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 (art. 7, comma 1, lettera c)) e i relativi richiami, ovunque presenti, si intendono riferiti all'art. 604-*bis* c.p. (art. 8, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 21/2018).

Discriminazioni sulla base delle opinioni politiche. L'unica opinione politica che la Costituzione esclude dal proprio quadro di garanzie è la ricostituzione del disciolto partito fascista (XII disposizione transitoria e finale).

La [legge 20 giugno 1952, n. 645](#) (cd. "Legge Scelba"), di attuazione di tale disposizione, individua quale tentativo di riorganizzazione del partito fascista la situazione in cui una associazione, un movimento o comunque un gruppo di persone non inferiore a cinque persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista (art. 1).

L'art. 4 della legge n. 645/1952 include nel reato di apologia del fascismo la pubblica esaltazione di idee o metodi razzisti (art. 4).

Discriminazioni di genere. La fonte fondamentale è costituita dal codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al [decreto legislativo n. 198 del 2006](#), il quale sancisce la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini in tutti i campi, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione.

Il codice ha ad oggetto misure volte a eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo.

Ciò in coerenza con la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con [legge n. 132 del 1985](#), il cui art. 1 riconduce alla nozione di «discriminazione nei confronti della donna» "ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, da parte delle donne quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su una base di parità tra l'uomo e la donna".

L'art. 25 del codice delle pari opportunità reca la definizione di discriminazione diretta e indiretta di lavoratrici o lavoratori in ragione del sesso, dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti, mentre l'art. 28 pone il divieto di discriminazione retributiva.

Diverse disposizioni sono, inoltre, intervenute al fine di promuovere la partecipazione femminile alla vita politica (promozione delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive) ed economica del Paese (disposizioni volte ad assicurare l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società).

In relazione al contrasto della violenza di genere (su cui cfr. il paragrafo II.3 nel Capitolo II "L'educazione al rispetto e al valore delle differenze"), ci si limita a menzionare, in questa sede, le misure previste dal [decreto-legge n. 93 del 2013](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, e dalla [legge n. 69 del 2019](#), recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere" (cd. "Codice Rosso").

Nel processo di affermazione dei diritti delle persone LGBT, uno *step* significativo ha rappresentato la [legge n. 76 del 2016](#), la quale ha regolamentato le unioni civili tra persone dello stesso sesso, riconoscendole quale formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione e introducendo la disciplina delle convivenze di fatto.

Discriminazioni delle persone disabili. La legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate ([legge n. 104 del 1992](#)) pone tra i principi generali la promozione del superamento di ogni forma di emarginazione e di esclusione sociale (art. 5, comma 1, lett. d)) e la successiva [legge n. 68 del 1999](#) reca norme per la promozione dell'inserimento e della integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro.

La [legge n. 67 del 2006](#), nel dettare misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni, introduce la nozione di discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità (art. 2).

Con [legge n. 18 del 2009](#) è stata ratificata la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ed è stato istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Con riguardo alle pubbliche amministrazioni, il [decreto legislativo n. 75 del 2017](#) - novellando il decreto legislativo n. 165 del 2001 - ha previsto l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, nonché la nomina, nelle amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti, di un responsabile dei processi di inserimento nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità.

Discriminazioni nell'ambiente di lavoro. Ai sensi della [legge n. 300 del 1970 \(cd. Statuto dei lavoratori\)](#), "i lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede religiosa, hanno diritto, nei luoghi dove prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge"; inoltre l'art. 8 fa divieto al datore di lavoro, ai fini dell'assunzione, come nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, di effettuare indagini, anche a mezzo di terzi, sulle opinioni politiche, religiose o sindacali del lavoratore, nonché su fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore.

Tale disposizione è stata ribadita dall'art. 10 del [decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276](#), in materia di occupazione e mercato del lavoro, il quale vieta alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati di "effettuare qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione di lavoratori, anche con il loro consenso, in base alle convinzioni personali, alla affiliazione sindacale o politica, al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, alla età, all'handicap, alla razza".

L'introduzione nell'ordinamento di dette previsioni ha fatto seguito all'adesione dell'Italia alla Convenzione internazionale del lavoro n. 111, concernente la discriminazione in

materia di impiego e di professione, adottata a Ginevra il 25 giugno 1958, e successivamente ratificata con [legge n. 405 del 1963](#).

Si rinvia altresì a quanto già evidenziato in relazione alle disposizioni del codice delle pari opportunità e del decreto legislativo n. 216/2003.

Con specifico riguardo alle pubbliche amministrazioni, l'art. 21 della [legge n. 183 del 2010](#) (che ha novellato il decreto legislativo n. 165 del 2001) ha previsto la costituzione all'interno delle pubbliche amministrazioni dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG).

Con [direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n. 2/2019](#) ("Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche"), ai CUG è demandata la predisposizione di Piani di azioni positive volti a favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne, le condizioni di benessere lavorativo, nonché a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazione o violenze morali, psicologiche, *mobbing*, disagio organizzativo, all'interno dell'amministrazione pubblica.

Un cenno, infine, a talune **disposizioni antidiscriminatorie di carattere generale** (accordando maggiore rilievo a quelle più recenti).

Il [decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177](#) (testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici) stabilisce che "i **servizi di media audiovisivi** prestati dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana rispettano la dignità umana e non contengono alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità" (art. 32, comma 5).

Conferisce altresì all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom) il potere di disporre, nei casi di violazione di tale prescrizione, la sospensione della ricezione o della trasmissione di servizi di media audiovisivi.

Al fine di dare compiuta attuazione ai principi fondamentali di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 177, l'AGCom ha adottato il [Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech](#) di cui alla delibera n. 157/19/CONS del 15 maggio 2019 (sulle cui disposizioni si veda il paragrafo III.3 nel Capitolo III "La tutela contro le discriminazioni").

Il **codice del consumo**, di cui al [decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206](#), vieta le televendite che offendano la dignità umana, comportino discriminazioni di razza, sesso o nazionalità, offendano convinzioni religiose e politiche (art. 30).

Il [decreto legislativo n. 123 del 2018](#), di riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega conferita con legge n. 103 del 2017, ha riformulato l'art. 1, comma 1, della [legge n. 354 del 1975](#), al fine di prevedere che il **trattamento penitenziario** - che già sulla base della disciplina previgente deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona - sia altresì improntato "ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose (...)".

Il [decreto legislativo n. 101 del 2018](#) - di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali - all'art. 22, comma 2, in relazione alla trattazione dei dati sensibili (precedentemente definiti dall'art. 4, comma 1, lett. d), del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al [decreto legislativo n. 196 del 2003](#)) opera un rinvio all'art. 9 del regolamento europeo, il quale pone il **divieto di trattare dati personali** che rivelino "l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché (...) dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona".

L'art. 8, comma 2, del [decreto legislativo n. 53 del 2018](#), di attuazione della direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR), impone che il trattamento dei dati PNR assicuri il rispetto del divieto di discriminazione basata sull'origine razziale o etnica, sulle opinioni politiche, sulla religione o sulle convinzioni filosofiche, sull'appartenenza sindacale, sullo stato di salute, sulla vita sessuale o sull'orientamento sessuale dell'interessato.

I.3 La governance a livello centrale

Nell'attuale compagine governativa le azioni di Governo indirizzate a prevenire e rimuovere le forme e le cause di discriminazione sono ripartite tra differenti strutture ministeriali⁶.

Al **Ministro per le pari opportunità e la famiglia**, nell'ambito delle funzioni di promozione delle pari opportunità e della parità di trattamento nonché di prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, è specificamente conferita delega: **i)** a promuovere e coordinare le azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere tutte le forme di discriminazione per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, l'orientamento sessuale e l'identità di genere; **ii)** a promuovere e coordinare le attività finalizzate all'attuazione del principio di parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione nei confronti delle persone Lgbt ([DPCM 15 marzo 2021](#)).

Nel Dipartimento per le pari opportunità è incardinato l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), sul quale cfr. la lettera a) del presente paragrafo.

Strategie e piani nazionali contro le discriminazioni

⁶ Si ricorda che nella XVI legislatura era stato inserito per la prima volta nell'organizzazione dell'Esecutivo il Ministro per l'integrazione delegato a svolgere le azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere le forme e le cause di discriminazione di carattere religioso, razziale ed etnico. Al fine di assicurare al Ministro il necessario supporto tecnico-amministrativo nelle funzioni delegate in materia di integrazione, con particolare riferimento al rafforzamento delle politiche di accoglienza, inclusione e integrazione degli stranieri sul territorio nazionale in raccordo con le amministrazioni interessate, nella XVII legislatura, con DPCM del 13 giugno 2013, era stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Struttura di missione alle dirette dipendenze del Ministro per l'integrazione.

Nell'ambito delle attività del Dipartimento per le pari opportunità sono state elaborate, a cura dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), strategie e piani nazionali contro le discriminazioni, tesi a indirizzare le azioni di Governo in una prospettiva di lungo periodo.

In particolare:

- La Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013-2015, sinteticamente denominata [Strategia nazionale LGBT 2013-2015](#), è un progetto pluriennale che prevede una collaborazione tra le diverse realtà istituzionali, il terzo settore e le parti sociali per l'implementazione delle politiche di prevenzione e contrasto della discriminazione nei confronti delle persone LGBT. Redatta in coerenza con la Raccomandazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa CM/REC (2010)5, la Strategia è anche volta a fornire un supporto alle politiche nazionali e locali in questione nell'ottemperare agli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo.
- La [Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020](#) è stata elaborata con l'obiettivo di guidare nel corso di quasi un decennio (2012-2020) una concreta attività di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, superando definitivamente la fase emergenziale che, negli anni passati, aveva caratterizzato l'azione soprattutto nelle grandi aree urbane. La strategia è stata presentata il 24 febbraio 2012 in attuazione della comunicazione della Commissione dell'Unione europea del 4 aprile 2011, "Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" (COM(2011) 173) in cui gli Stati membri venivano sollecitati a predisporre strategie nazionali di inclusione delle popolazioni romani.
- Il [Piano Nazionale d'azione contro il Razzismo, la Xenofobia e l'Intolleranza 2014-2016](#) - predisposto dall'UNAR (tenendo conto non solo dei dati statistici sui casi di razzismo rilevati, ma anche degli ambiti di intervento individuati dall'Unione europea) e approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 7 agosto 2015 - ha rappresentato il primo tentativo nazionale di risposta delle istituzioni e della società civile al razzismo. Il Piano aveva quali principali obiettivi: raccogliere dati per il monitoraggio delle discriminazioni in ambito lavorativo; incentivare l'adozione di politiche di *diversity management* e di contrasto alle discriminazioni da parte delle aziende pubbliche e private.

Infine, con lo scopo di affrontare in modo organico e in sinergia con i principali attori coinvolti a livello sia centrale che territoriale il fenomeno della violenza contro le donne, è stato adottato, con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2015](#), il **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere** (articolo 5 del d.l. n. 93/2013), destinato a costituire lo snodo centrale dell'azione di contrasto alla violenza di genere, in sinergia con la programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020. Il Piano ha riguardato interventi relativi a una pluralità di ambiti: dall'educazione nelle scuole alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche attraverso un'adeguata informazione da parte dei media; dal potenziamento dei centri antiviolenza e del sostegno alle vittime al recupero degli autori dei reati; dalla raccolta di dati statistici alla formazione degli operatori di settore.

Per quanto concerne i profili educativi, cfr. l'apposito paragrafo II.3 nel Capitolo II ("L'educazione al rispetto e al valore delle differenze"), nel quale si fa altresì cenno al successivo [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020](#).

Al **Ministro con delega di funzioni in materia di disabilità** sono (tra l'altro) assegnati gli obiettivi: i) di promuovere e coordinare, in raccordo con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, le attività finalizzate all'attuazione del principio di parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione nei confronti delle persone con disabilità, anche con riguardo alle politiche per l'inclusione lavorativa e scolastica; ii) di sviluppare una *governance* coordinata tra i diversi livelli di Governo anche al fine di realizzare interventi di contrasto alla segregazione e all'isolamento delle persone con disabilità ([DPCM del 15 marzo 2021](#)). Nell'ambito dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità opera l'[Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità](#), istituito dall'art. 3 della legge n. 18 del 2009, di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006.

Presso il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**: i) la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione provvede al coordinamento delle politiche per l'integrazione sociale e lavorativa degli stranieri immigrati e delle iniziative volte a prevenire e a contrastare la discriminazione, la xenofobia e il fenomeno del razzismo (art. 10 del [DPR n. 57 del 2017](#)); ii) la Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali - oltre a promuovere le politiche di contrasto all'esclusione sociale e alla grave emarginazione - promuove e monitora le politiche in favore delle persone non autosufficienti e coordina le politiche per l'inclusione sociale, la tutela e la promozione dei diritti e delle opportunità delle persone con disabilità (art. 9 del medesimo DPR n. 57).

Alla Direzione generale per lo studente, l'integrazione e la partecipazione del **Ministero dell'istruzione** sono (tra l'altro) attribuiti i compiti di curare i servizi per l'integrazione degli studenti disabili nonché per l'accoglienza e l'integrazione degli studenti immigrati e delle loro famiglie.

In ordine al Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU) e all'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), istituiti rispettivamente presso il **Ministero degli affari esteri** e presso il **Ministero dell'interno**, si vedano le lettere b) e c) del presente paragrafo.

Con [DPCM del 13 aprile 2007](#), è stato costituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il **Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani**, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (con possibilità di delegare le relative funzioni al Ministro per le pari opportunità).

Al Comitato sono affidati i compiti di adottare le linee programmatiche e gli indirizzi relativi all'attività in materia di tutela dei diritti umani e di svolgere funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività del CIDU (cfr. lett. b)) e degli altri organismi che svolgono e/o coordinano attività istituzionali in materia di diritti umani, al fine di assicurarne la coerenza nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo.

Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 17 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha nominato la prof.ssa Milena Santerini **Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo**, facendo seguito alle indicazioni del Parlamento europeo ([risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2017 sulla lotta contro l'antisemitismo](#)). In coerenza con la risoluzione citata e con le conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018, il Consiglio dei Ministri ha, inoltre, accolto la seguente definizione di antisemitismo: "L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio nei loro confronti. Le manifestazioni retoriche e fisiche di antisemitismo sono dirette verso le persone ebraiche, o non ebraiche, e/o la loro proprietà, le istituzioni delle comunità ebraiche e i loro luoghi di culto".

a) L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica ([UNAR](#))

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, brevemente denominato UNAR, è l'Ufficio deputato dallo Stato italiano a **garantire il diritto alla parità di trattamento** di tutte le persone, indipendentemente dall'origine etnica o razziale, dall'età, dal credo religioso, dall'orientamento sessuale, dalla loro identità di genere o dal fatto di essere persone con disabilità.

L'Ufficio è stato istituito dal decreto legislativo n. 215/2003⁷, in attuazione della direttiva 2000/43/CE, che ha imposto a ciascun Stato membro di attivare un organismo appositamente dedicato a contrastare le forme di discriminazione.

In base al [DPCM 8 aprile 2019](#), di riorganizzazione del Dipartimento per le pari opportunità, l'UNAR è incardinato nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso ha le tipiche funzioni degli *equality bodies* nati come strumenti di tutela dalle discriminazioni razziali, con "funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela". In specie esso ha "il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso" (art. 7, comma 1, d.lgs. 215/2003).

L'Ufficio si articola in due servizi: Servizio per la tutela della parità di trattamento e Servizio studi, ricerche e relazioni istituzionali (art. 2 del [DPCM 11 dicembre 2003](#)).

Per quanto concerne più in dettaglio compiti e funzioni, l'UNAR:

- fornisce assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale, attraverso l'azione dedicata di un apposito *contact center*;

⁷ Vd. il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica". Il decreto legislativo è stato adottato in attuazione della delega recata agli artt. 1 e 29 della legge comunitaria 2001 (l. 39/2002).

- svolge inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori, nel rispetto delle prerogative dell'autorità giudiziaria;
- promuove l'adozione di progetti di azioni positive in collaborazione con le associazioni *no profit*;
- diffonde la massima conoscenza degli strumenti di tutela attraverso azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione;
- promuove studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e le organizzazioni non governative che operano nel settore, anche al fine di elaborare delle linee guida o dei codici di condotta nel settore della lotta alle discriminazioni fondate su razza o origine etnica.

Nell'ambito delle sue funzioni istituzionali, l'UNAR è da anni impegnato nella promozione di campagne di sensibilizzazione e comunicazione sui *mass media* e nel sostegno di progetti educativi e di iniziative di carattere culturale, in particolare in occasione di ricorrenze simboliche, volti al contrasto dell'antisemitismo. A tal proposito, il 10 dicembre 2018, l'UNAR ha organizzato l'evento "La dignità dei diritti per celebrare il 70° Anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite". Alla presenza di studenti delle scuole superiori e di operatori del settore, è stato organizzato presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri un incontro pubblico con due testimoni nel campo della tutela e promozione dei diritti umani, la Senatrice a vita Liliana Segre e Giovanni Maria Flick, Presidente emerito della Corte Costituzionale.

L'UNAR, tramite il Ministro competente, presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela (in data 24 novembre 2020 è stata presentata la [Relazione al Parlamento 2019](#), pubblicata come Doc. CXXX, n. 4).

b) Il Comitato interministeriale dei diritti umani ([CIDU](#))

È stato istituito presso il **Ministero degli affari esteri** con DM 15 febbraio 1978, n. 519. Attualmente è incardinato presso la Direzione generale per gli Affari politici e di sicurezza, presieduto da un alto funzionario della carriera diplomatica ed è composto da rappresentanti di Ministeri, Amministrazioni ed Enti che a vario titolo si occupano delle tematiche dei diritti umani (DM 5 settembre 2013, n. 2000/517).

Il Comitato, organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo, secondo quanto disposto dal DPCM 11 maggio 2007⁸, svolge i seguenti compiti:

- realizza un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative introdotte nell'ordinamento interno per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti

⁸ [DPCM 11 maggio 2007](#), Riordino del Comitato interministeriale per i diritti umani operante presso il Ministero degli affari esteri, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (G. U. 27 agosto 2007, n. 198, S.O.).

umani adottate dalle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte. A tal fine, raccoglie tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;

- promuove i provvedimenti che si rendono necessari od opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che dovranno essere assunti dall'Italia a seguito della ratifica delle convenzioni da essa sottoscritte;
- segue l'attuazione delle convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale, e cura la preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa. Cura inoltre la preparazione di ulteriori rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;
- predispone annualmente la relazione al Parlamento in merito all'attività svolta dal Comitato nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia che il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare ai sensi dell'art. 1, co. 2, della l. 80/1999. L'ultima relazione è stata presentata a settembre 2019 (in data 23 dicembre 2020 è stata presentata la [Relazione al Parlamento 2019](#), pubblicata come Doc. CXXI, n. 3);
- collabora nelle attività volte ad organizzare e a dar seguito in Italia ad iniziative internazionali attinenti ai diritti umani, quali conferenze, simposi e celebrazioni di ricorrenze internazionali;
- mantiene ed implementa gli opportuni rapporti con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

c) L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori ([OSCAD](#))

L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è stato istituito, presso il Ministero dell'interno, allo scopo di agevolare le persone che sono vittime di reati a sfondo discriminatorio (*hate crimes* o crimini d'odio) nel concreto godimento del diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e alla protezione contro le discriminazioni.

L'OSCAD è un organismo interforze (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) incardinato nel Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale della polizia criminale. In particolare, l'Osservatorio:

- riceve le segnalazioni di atti discriminatori attinenti alla sfera della sicurezza, da parte di istituzioni, associazioni di categoria e privati cittadini, ai fini del monitoraggio dei fenomeni di discriminazione determinati da razza o etnia, nazionalità, credo religioso, genere, età, lingua, disabilità fisica o mentale, orientamento sessuale, identità di genere;
- attiva, alla luce delle segnalazioni ricevute, interventi mirati sul territorio, da parte della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri;
- segue l'evoluzione degli atti discriminatori denunciati alle Forze di polizia;

- mantiene rapporti con le associazioni e le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di contrasto alle discriminazioni;
- predispone moduli formativi/informativi per qualificare in materia di antidiscriminazione gli operatori delle Forze di polizia e partecipa a programmi di formazione/informazione con istituzioni pubbliche e private;
- elabora idonee misure di prevenzione e contrasto.

Il 7 aprile 2011 l'OSCAD e l'UNAR hanno firmato un [protocollo d'intesa](#) avente ad oggetto la definizione del rapporto di collaborazione fra le due strutture. Obiettivo primario del protocollo è facilitare la denuncia da parte delle vittime degli atti discriminatori. A tal fine sono stati definiti i flussi di informazioni fra i due organismi; in particolare, l'UNAR trasmette all'OSCAD i casi di rilevanza penale, mentre il contrario avviene nei casi che non abbiano tale valenza. L'UNAR può contribuire inoltre alla formazione degli operatori delle Forze di Polizia, grazie alle esperienze qualificate dei propri esperti nel settore, coinvolgendoli anche in progetti di collaborazione con le varie reti territoriali cui appartengono istituzioni e associazioni.

Nell'ambito di un percorso avviato nel 2018 con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (UCEI), l'OSCAD ha elaborato una [Guida all'Ebraismo](#) indirizzata agli operatori di polizia e finalizzata a diffondere la conoscenza delle peculiarità della cultura e della religione ebraica, nell'ottica di migliorare l'attività di prevenzione e contrasto dei crimini d'odio di matrice antisemita. L'elaborazione di tale strumento trae origine dalla consapevolezza che l'azione di rete tra pubblico, privato e mondo dell'associazionismo rappresenta uno strumento imprescindibile per aumentare gli *standard* di sicurezza. Nel caso specifico, l'UCEI ha fornito informazioni indispensabili per contrastare il fenomeno del c.d. *under-reporting* (la mancanza di denunce), così come dell'*under-recording* (il mancato riconoscimento della componente discriminatoria del reato da parte delle stesse Forze di Polizia).

L'OSCAD ha da ultimo pubblicato (2021) l'opuscolo [L'odio contro le persone disabili](#), il quale fornisce un quadro dei reati di matrice discriminatoria che colpiscono le persone disabili.

I.4 Iniziative in ambito parlamentare

a) Il Comitato permanente sui diritti umani nel mondo

Presso la Commissione Affari esteri e comunitari (III Commissione) della **Camera dei deputati**, a partire dalla X Legislatura (1987-1992), è stato istituito il [Comitato permanente sui diritti umani](#) che, nella legislatura corrente, ha preso il nome di [Comitato permanente sui diritti umani nel mondo](#), un organismo preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani, con particolare riferimento allo stato della loro tutela a livello internazionale, anche per il tramite di apposite indagini conoscitive. Il Comitato ha inoltre il compito di seguire l'*iter* dei singoli provvedimenti in tema di diritti

umani, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione⁹.

Sono in corso di svolgimento presso il Comitato le audizioni deliberate nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'impegno dell'Italia nella Comunità internazionale per la promozione e tutela dei diritti umani e contro le discriminazioni ([allegato 4](#) al resoconto della Commissione III del 6 settembre 2018).

L'indagine conoscitiva è tra l'altro tesa a verificare le modalità con le quali l'Italia può contribuire a promuovere una più efficace tutela a livello internazionale dell'esercizio collettivo della libertà di religione, a tutela delle comunità religiose minoritarie, partendo dalla consapevolezza che la protezione delle minoranze etniche e religiose rappresenta un importante strumento per la promozione della pace e della stabilità internazionale.

b) La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

Presso il **Senato** è operante da alcune legislature la [Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani](#). La Commissione effettua specifici monitoraggi, attraverso lo svolgimento di indagini conoscitive, sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani - ovvero su fenomeni di disconoscimento e lesione dei diritti stessi - tanto in Italia quanto a livello internazionale.

La Commissione ha approvato diverse [risoluzioni](#), concernenti: il diritto a una vita libera e dignitosa delle persone con disabilità, con specifico riferimento agli ausili e ai percorsi di riabilitazione personalizzati, alla luce degli atti internazionali firmati e ratificati dall'Italia a tutela dei diritti umani degli individui disabili; i risvolti, sul piano della tutela dei diritti fondamentali della persona, dell'assassinio di Jamal Khashoggi; il tema dei matrimoni precoci e forzati; il caso di Enrico Chico Forti e la condizione degli italiani detenuti all'estero.

⁹ Nella XVI legislatura le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e III (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati hanno svolto una **indagine conoscitiva sull'antisemitismo** (deliberata il 28 ottobre 2009) con l'obiettivo di monitorare e approfondire il fenomeno dell'antisemitismo, sia a livello internazionale che nazionale. L'indagine ha portato a evidenziare i nuovi caratteri che tale fenomeno ha assunto rispetto alle impostazioni tradizionali, con particolare riferimento all'odio etnico e religioso alimentato dal fondamentalismo e allo strumentale intreccio con l'antisionismo ed il negazionismo. Al termine di tale indagine, è stato approvato un [documento conclusivo](#) (seduta del 6 ottobre 2011) nel quale sono state elaborate strategie di contrasto e proposte di lavoro. Al contempo, è stato preso atto - nel testo - del preoccupante e costante incremento in Italia e in Europa dell'antisemitismo, dovuto anche alla diffusione sempre maggiore di piattaforme e *social network* di tipo razzista, ed è stata richiamata la centralità della formazione delle nuove generazioni per un'efficace e duratura azione di contrasto al fenomeno. Sul piano sanzionatorio, si è posta la questione connessa alla omogenea repressione a livello internazionale dei reati di opinione.

Nella XVI legislatura (dicembre 2009), era stato inoltre istituito presso la Camera dei deputati l'[Osservatorio sui fenomeni di xenofobia e razzismo](#). Si trattava di un organismo diretto alla sensibilizzazione su tali tematiche, al monitoraggio e alla valorizzazione delle attività svolte in materia da organismi pubblici e privati. L'Osservatorio si componeva di otto deputati, scelti dalla Presidenza sulla base delle esperienze già acquisite sulla materia, ed era coordinato da due vicepresidenti della Camera nella qualità di presidenti, rispettivamente, del Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione e del Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna.

E' tuttora in corso un'[indagine conoscitiva](#) sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti in Italia e nella realtà internazionale.

c) La Commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia e i fenomeni d'odio

Durante la scorsa legislatura è stata istituita presso la Camera dei deputati, per iniziativa della Presidenza, la [Commissione "Jo Cox"](#) sull'intolleranza, la xenofobia, e i fenomeni d'odio¹⁰. La Commissione ha svolto un'ampia attività conoscitiva, nella quale sono stati auditi 31 soggetti, e acquisiti 187 documenti fra studi, ricerche, pubblicazioni monografiche, raccolte di dati, *position papers*, al termine della quale è stata presentata una [relazione finale](#), approvata il 6 luglio 2017, che formula una serie di raccomandazioni per la prevenzione e il contrasto del linguaggio d'odio a livello sociale, culturale, informativo e istituzionale.

La relazione si articola nelle seguenti parti:

1. il capitolo I contiene le definizioni di discorso e crimini d'odio formulate a livello sovranazionale e illustra sinteticamente l'azione del Consiglio d'Europa in materia e le migliori prassi adottate nei principali Paesi europei;
2. il capitolo II contiene il contributo del prof. Tullio De Mauro "Parole per ferire";
3. i capitoli da III a VII esaminano, in riferimento alla situazione italiana, le cause e le forme del linguaggio e azioni d'odio, nelle loro varie manifestazioni (sessismo, omofobia e transfobia, razzismo, xenofobia, antigitanismo, antisemitismo, islamofobia, ostilità contro le persone con disabilità, bullismo). In questo contesto sono esaminati i fenomeni di stereotipizzazione e discriminazione nella misura in cui siano connessi all'*hate speech*;
4. l'ultimo capitolo contiene una serie di raccomandazioni formulate dalla Commissione per la prevenzione e il contrasto del linguaggio d'odio, da attuare sia a livello di normativa e politiche pubbliche sia a livello sociale, culturale, educativo e informativo.

La Commissione ha in particolare evidenziato la necessità di: promuovere una **strategia nazionale per contrastare in modo complessivo l'odio in tutte le sue forme** (razzismo, xenofobia, sessismo, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, bullismo e altri), che articoli al suo interno piani di azione specifici per combattere le discriminazioni dei singoli gruppi; adottare una definizione legale riconosciuta di "discorso d'odio" (*hate speech*) anche sulla base della definizione fornita dalla **Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)** nella Raccomandazione n. 15 adottata l'8 dicembre 2015¹¹.

¹⁰ La Commissione prendeva il nome dalla deputata presso la Camera dei Comuni del Regno Unito, uccisa il 16 giugno 2016 mentre si apprestava a partecipare a un incontro con gli elettori. La Commissione era composta da un deputato per ogni gruppo politico, nonché da rappresentanti di organizzazioni sovranazionali, di istituti di ricerca e di associazioni e da esperti.

¹¹ La Raccomandazione di politica generale n. 15 del 21 marzo 2016, relativa alla lotta contro il discorso dell'odio definisce tale concetto come "l'istigazione, la promozione o l'incitamento alla denigrazione, all'odio o alla diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo di persone, o il fatto di sottoporre a soprusi, molestie, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce tale persona o gruppo, e comprende la giustificazione di queste varie forme di espressione, fondata su una serie di motivi, quali la 'razza', il colore, la lingua, la religione o le convinzioni, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, nonché l'ascendenza, l'età, la disabilità, il sesso, l'identità di genere, l'orientamento sessuale e ogni altra caratteristica o situazione personale".

Nella relazione viene fra l'altro posta in evidenza la necessità dei seguenti interventi di carattere normativo:

- sanzionare penalmente le campagne d'odio (insulti pubblici, diffamazione o minacce) contro persone o gruppi sulla base di pregiudizi e discriminazioni razziali, linguistici, religiosi, nazionalistici, etnici, sessisti, omofobici e transfobici;
- valutare, sulla base delle esperienze di altri Paesi, la possibilità di esigere l'autoregolazione delle piattaforme al fine di rimuovere gli *hate speech online*, evitando vantaggi pubblicitari su notizie false, sulla base del Codice di condotta stipulato con la Commissione europea nel maggio 2016;
- introdurre regole contro il linguaggio d'odio, pur tutelando la libertà d'informazione in Internet, anche valutando l'opportunità di stabilire la responsabilità giuridica solidale dei *provider* e delle piattaforme di *social network* e di obbligarli a rimuovere con la massima tempestività i contenuti segnalati come lesivi da parte degli utenti;
- verificare rigorosamente l'adequatezza delle misure introdotte dagli *Internet service provider* (ISP) sui sistemi efficaci di regolamentazione degli illeciti.

Nel corso dei lavori della Commissione sono inoltre emerse, fra le altre, le seguenti proposte:

- fornire una definizione legale di *hate speech* universalmente riconosciuta;
- includere il genere fra gli elementi aggravanti della commissione di fatti di *hate speech*;
- aggiornare la legislazione al fine di includere nella casistica dei divieti relativi alle espressioni di odio - ove già previsti dalla normativa - i discorsi d'odio sessisti (previamente individuati), come soluzione preferibile rispetto a quella - adottata in altri Stati membri - di applicare alle ipotesi di discorsi di odio, con interpretazione estensiva, norme che regolano situazioni di altro tipo, quali *cyberstalking*, leggi sulla pornografia, sul *cyberbullismo* (dalla carenza definitoria derivano, infatti, a cascata: difficoltà, per autorità di controllo, polizia, pubblici ministeri e giudici, di circoscrivere il fenomeno; difficoltà nelle indagini; facilità nel creare un clima di impunità per i responsabili);
- prevedere un referente nazionale che possa fare da canale diretto e, su segnalazione della vittima, possa intervenire rapidamente e raggiungere l'organo di comunicazione online che ha pubblicato il contenuto per farlo bloccare prontamente;
- rendere il controllo, oltre che finalizzato alla rimozione dei contenuti, anche preventivo, attraverso meccanismi di filtraggio automatici (imposti dalla legge) dei contenuti d'odio e l'introduzione di un c.d. *early warning*, una sorta di avvertimento, che appaia prima della pubblicazione di un post, segnalandone il contenuto potenzialmente lesivo e discriminatorio e richiedendo all'utente un'ulteriore ed espressa conferma per procedere alla pubblicazione online;
- attivare quindi i cd. *trigger warning*, filtri che permettano il blocco dei contenuti che possono essere ritenuti offensivi o sensibili o inadatti anche a fasce di età particolari; se, dunque, navigando su Facebook e sfogliando il proprio flusso di notizie, un utente incontra un contenuto che gli altri utenti hanno segnalato come inadatto o potenzialmente offensivo, quest'ultimo non verrà mostrato fino al momento in cui l'utente stesso decida di visualizzarlo;

- prevedere un'azione governativa che possa imporre ai *social network* che vogliano operare in un Paese, la condizione di osservarne integralmente le regole e, quindi, anche l'eventuale richiesta dell'autorità di eliminare un contenuto;
- prevedere in via legislativa una responsabilità solidale in capo ai soggetti che operano sulla rete e a coloro che gestiscono tali siti, in modo da obbligare questi ultimi a predisporre un controllo quanto meno successivo di quanto pubblicato online dagli utenti;
- predisporre un sistema di monitoraggio dei principali media e social network, basato su regole condivise, che permetta, da un lato, di minare la credibilità di quei siti web che maggiormente si caratterizzano per fenomeni di *hate speech* e, dall'altro, di individuare tematiche particolarmente colpite da detto fenomeno, al fine di porre in essere un'opera di "controinformazione" per scongiurare la diffusione di sentimenti d'odio a contenuto discriminatorio.

d) Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici

In Senato è attualmente in corso di esame il disegno di legge, di iniziativa governativa, "Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003, e modifica all'articolo 604-bis del codice penale" ([Atto Senato n. 1764](#)), originariamente assegnato alla sola Commissione 3^a e riassegnato in sede referente il 16 ottobre 2020 alle Commissioni riunite 2^a (Giustizia) e 3^a (Affari esteri, emigrazione)¹².

La [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica](#) - ratificata da 66 Paesi alla data di stesura del presente dossier - costituisce il primo trattato internazionale sulle infrazioni penali commesse via internet e su altre reti informatiche, e riguarda in particolare le violazioni dei diritti d'autore, la frode informatica, la pornografia infantile e le violazioni della sicurezza della rete. Suo obiettivo principale, enunciato nel preambolo, è perseguire una politica penale comune per la protezione della società contro la cybercriminalità, in special modo adottando legislazioni appropriate e promuovendo la cooperazione internazionale.

Il [Protocollo addizionale](#) oggetto della ratifica è stato finora [sottoscritto](#) da 45 Paesi - fra cui alcuni non membri del Consiglio d'Europa quali il Sudafrica e il Canada - e ratificato da 32, fra cui Germania, Francia, Paesi Bassi e Spagna, ricevendo peraltro l'adesione anche di ulteriori Stati extraeuropei come il Marocco, il Paraguay e il Senegal. Il testo è entrato in vigore nel 2006 ed è finalizzato a estendere la portata della Convenzione sulla cybercriminalità ai reati legati alla propaganda a sfondo razzista e xenofobo,

¹² Il disegno di legge di iniziativa parlamentare, recante la proposta di ratifica del medesimo Protocollo addizionale ([Atto Senato 1524](#)), presentato a settembre 2020 e assegnato alle Commissioni riunite 2^a (Giustizia) e 3^a (Affari esteri, emigrazione) in sede referente l'8 gennaio 2020, è esaminato congiuntamente al disegno di legge n. 1764. Si segnala inoltre che un disegno di legge di analogo contenuto, l'Atto Camera n. 3084, di iniziativa governativa, venne discusso e approvato dalla Camera dei deputati nel corso della XVII legislatura, ma non poté vedere completato il proprio *iter* di esame al Senato (Atto Senato 2471) a causa della conclusione della legislatura.

consentendo alle Parti di utilizzare gli strumenti di cooperazione internazionali stabiliti dalla Convenzione anche per questa fattispecie di reati.

L'obiettivo sotteso - come evidenziato nella relazione illustrativa del provvedimento - è quello di ricercare un punto di equilibrio fra le esigenze della sicurezza e quelle della tutela della riservatezza dei dati personali e delle libertà fondamentali, le cui limitazioni possono essere giustificate, ai sensi di quanto sancito dal [Patto internazionale sui diritti civili e politici](#) del 1966 e dalla [Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#) del 1950, unicamente per ragioni connesse a esigenze superiori quali la protezione della sicurezza nazionale, della salute e dell'ordine pubblico.

Composto da un ampio preambolo e da 16 articoli, il Protocollo - che l'Italia ha sottoscritto nel 2011 - definisce "razzista e xenofobo" qualsiasi materiale scritto, immagine o altra rappresentazione di idee o teorie che incitino o incoraggino l'odio, la discriminazione o la violenza contro una persona o un gruppo di persone in ragione della razza, del colore della pelle, dell'origine nazionale o etnica o della religione, se tali fattori vengono utilizzati come pretesto per tali comportamenti (articolo 2). Nel capitolo II (articoli 3-7), il testo invita i Paesi Parte ad adottare nei rispettivi ordinamenti interni misure legislative per l'individuazione di fattispecie di reato come la diffusione via internet di materiale razzista e xenofobo (articolo 3), la minaccia e l'insulto con motivazioni razziste e xenofobe (articoli 4 e 5), la negazione, o la palese minimizzazione, o ancora l'approvazione o la giustificazione del genocidio o dei crimini contro l'umanità (articolo 6). In particolare, l'articolo 6 prevede che ciascuna delle Parti proceda, nel proprio diritto interno, alla criminalizzazione della diffusione per via informatica, se commessa intenzionalmente e senza autorizzazione, di materiali che neghino, minimizzino palesemente, approvino o giustificano atti inquadrabili nelle fattispecie di genocidio o di crimine contro l'umanità in base al diritto internazionale, e riconosciuti come tali dalla giurisprudenza del Tribunale militare internazionale istituito con l'accordo di Londra dell'8 agosto 1945, ovvero di ogni altra Corte internazionale della quale la Parte interessata riconosca la giurisdizione. I successivi Capi III e IV del protocollo (articoli 8-16) disciplinano le relazioni fra la Convenzione e il Protocollo (articolo 8), gli aspetti relativi alla manifestazione del consenso da parte degli Stati ad essere vincolati dal Protocollo (articolo 9), all'entrata in vigore (articolo 10), all'adesione (articolo 11), alle riserve e alle dichiarazioni (articolo 12), allo *status* e alla revoca delle riserve (articolo 13), all'applicazione territoriale (articolo 14), alla denuncia (articolo 15) e alla notifica delle firme e degli altri strumenti di ratifica, accettazione o adesione (articolo 16).

Il disegno di legge di ratifica della Convenzione si compone di 5 articoli. Non sono previsti oneri per l'attuazione del provvedimento. In particolare, l'articolo 3 novella l'articolo 604-bis del [Codice penale](#), al fine di includere nel **reato di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa**, anche quelli commessi **con qualsiasi mezzo, anche informatico o telematico**.

e) Il disegno di legge recante "Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità"

In relazione al disegno di legge recante "Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità" (AS 2005) - in corso di esame presso la 2^a Commissione (Giustizia) del Senato congiuntamente ad altri disegni

di legge¹³ - si rinvia alle specifiche sezioni inserite nei successivi Capitoli II ("L'educazione al rispetto e al valore delle differenze") e III ("La tutela contro le discriminazioni").

Si tratta, in particolare, del *box* dedicato a "La Giornata nazionale contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia nell'A.S. 2005" nel Capitolo II e del *box* relativo alla "Discriminazione e violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità" nel Capitolo III.

f) Le proposte di istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali

Sono in corso di esame presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati alcune proposte di legge aventi ad oggetto l'istituzione della **Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani**, con la finalità di dare attuazione alla risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 20 dicembre 1993, che impegna gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, a istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali¹⁴.

In data 29 ottobre 2020, la I Commissione ha adottato un nuovo testo base¹⁵ ai sensi del quale alla Commissione nazionale è (tra l'altro) attribuito il compito di vigilare sulla parità di trattamento e sull'operatività degli strumenti di tutela, per la rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla nazionalità, sul sesso, sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche e sulle condizioni personali e sociali.

g) La risoluzione sul contrasto dei fenomeni di odio e razzismo antisemita e altri atti di impegno al Governo

Il 28 gennaio 2020, le Commissioni Affari costituzionali e Cultura della Camera dei deputati hanno approvato una [risoluzione](#) **sul contrasto dei fenomeni di odio e razzismo antisemita, nonché iniziative dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico**.

La discussione della risoluzione era stata avviata il 23 gennaio 2020, giorno di apertura del *World Holocaust Forum 2020* a Gerusalemme dedicato al ricordo della Shoah e alla lotta all'antisemitismo.

Nella risoluzione le Commissioni hanno impegnato il Governo:

- a supportare ogni iniziativa mirata al contrasto della diffusione dei messaggi di odio e razzismo antisemita al fine di fermare la crescita esponenziale di episodi di violenza verbale e fisica nei confronti degli ebrei;

¹³ Al riguardo, cfr. anche la [Nota breve n. 276](#).

¹⁴ Cfr., in proposito, il [Dossier del 28 novembre 2018](#) a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati. Un analogo disegno di legge è stato presentato nella corrente legislatura anche in Senato e assegnato alla 1ª Commissione in sede redigente il 4 ottobre 2018 (A.S. 654).

¹⁵ [Allegato](#) a pag. 57 del resoconto della Commissione I del 29 ottobre 2020.

- a prevedere adeguate iniziative mirate ad incentivare nelle scuole e nei presidi educativi delle comunità lo svolgimento di manifestazioni dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico;
- a sostenere l'attuazione di adeguati percorsi destinati ai giovani e finalizzati a sostenere l'importanza della memoria delle persecuzioni subite dagli ebrei.

L'esame della risoluzione ha fatto seguito a una analoga iniziativa dell'ottobre 2018, quando l'Assemblea della Camera ha discusso e approvato alcune mozioni concernenti iniziative volte al contrasto dell'antisemitismo che impegnavano il Governo ad assumere ogni iniziativa utile in tal senso, sia per reprimere il fenomeno, sostenendo le attività volte a identificare e perseguire con maggiore efficienza ed efficacia le aggressioni antisemite, sia per prevenirlo, con particolare riferimento al piano educativo e culturale (Camera dei deputati, [Discussione delle mozioni Carfagna ed altri n. 1-00045, Fiano ed altri n. 1-00050, Lollobrigida ed altri n. 1-00051, Carbonaro, Belotti ed altri n. 1-00052 e Fornaro ed altri n. 1-00055 concernenti iniziative volte al contrasto dell'antisemitismo](#), seduta del 4 ottobre 2018).

In quella occasione, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Spadafora, intervenendo a nome del Governo *pro tempore*, ha ricordato che nel 2018 l'Italia è stata chiamata a presiedere l'[Alleanza internazionale per la memoria dell'olocausto \(IHRA\)](#), un organismo intergovernativo che promuove attività relative all'istruzione, alla memoria e alla ricerca sull'olocausto.

L'Assemblea del Senato, in data 5 febbraio 2020, ha discusso e approvato tre [mozioni sui viaggi della memoria](#) (nn. 208, 211 testo 2 e 212 testo 2) che impegnano il Governo a sostenere i viaggi della memoria nonché iniziative e progetti per la celebrazione della Giornata della Memoria (cfr. più estesamente il paragrafo II.2 nel Capitolo II).

Nella seduta dell'Assemblea del Senato del 29 novembre 2018 - facendo seguito alla celebrazione della giornata mondiale contro la **violenza sulle donne** in data 25 novembre (cfr. Capitolo II) - sono state discusse e approvate diverse [mozioni](#) (nn. 49, 53, 54 testo 3, 55, 56, 58 e dispositivo della mozione n. 51 testo 2), che hanno impegnato il Governo a intraprendere interventi di carattere sia normativo che finanziario volti a prevenire i fenomeni di violenza e a sostenere le vittime della violenza. Tra gli impegni ricorre (tra l'altro) quello di prevedere, per la delega alle pari opportunità, una struttura istituzionale completa e una dotazione di risorse adeguata.

CAPITOLO II

L'EDUCAZIONE AL RISPETTO E AL VALORE DELLE DIFFERENZE

II.1 L'educazione al rispetto e la prevenzione di tutte le forme di discriminazione

La [legge n. 107 del 2015](#) ha conferito centralità, nell'educazione scolastica, al contrasto di ogni tipo di discriminazione e alla promozione, a ogni livello, del rispetto della persona e delle differenze.

In particolare, ha inserito, tra gli obiettivi formativi prioritari dell'espansione dell'offerta formativa, lo sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell'**educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture** (art. 1, co. 7, lett. d)), nonché lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, con specifico riferimento, fra l'altro, all'**utilizzo critico e consapevole dei social network e dei media** (art. 1, co. 7, lett. h)).

Inoltre, ha disposto che il piano triennale dell'offerta formativa - che rappresenta il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche (art. 1, co. 14) - assicuri l'attuazione dei principi di pari opportunità, promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'**educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni**, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori in relazione alle tematiche, concernenti la violenza e la discriminazione di genere, oggetto del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (cfr. *infra*) e indicate dall'art. 5, comma 2, del [decreto-legge n. 93 del 2013](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013) (art. 1, co. 16).

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (ora Ministero dell'istruzione) ha avuto modo di evidenziare che la previsione recata dall'art. 1, comma 16, della legge n. 107/2015 risponde all'esigenza di dare puntuale attuazione ai principi costituzionali di pari dignità e non discriminazione di cui agli articoli 3 (principio di uguaglianza), 4 (diritto al lavoro), 29 (uguaglianza dei coniugi in ambito familiare), 37 (diritti della donna lavoratrice e tutela del lavoro minorile) e 51 (uguaglianza dei cittadini nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive) Cost., nonché a quanto previsto dal diritto europeo, che proibisce la discriminazione per ragioni connesse a genere, religione, convinzioni personali, *handicap*, età, orientamento sessuale o politico ([Nota MIUR prot. 1972](#) del 15 settembre 2015).

Nella medesima sede, il Ministero dell'istruzione ha sottolineato che le disposizioni richiamate nell'art. 1, comma 16, della legge n. 107 recepiscono in sede nazionale quanto deciso, nel corso degli anni, con il consenso di tutti i Paesi, nelle dichiarazioni e nelle carte internazionali.

Tra i diversi documenti menzionati, viene ricordata la [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#) (c.d. Convenzione di Istanbul), ratificata dall'Italia con legge n. 77/2013, la quale, all'art. 14, ha previsto l'inclusione nei programmi scolastici delle

scuole di ogni ordine e grado di materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi.

Il documento del Ministero dell'istruzione (citata nota 1972/2015) opera, inoltre, un espresso richiamo alla collaborazione con l'Alleanza Europea per il contrasto all'“**Istigazione all'Odio**” (cd. “*Hate Speech*”), definita dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa quale “espressione di tutte le forme di diffusione ed incitazione all'odio razziale, alla xenofobia, all'antisemitismo e ad altre forme di intolleranza, espressione di nazionalismi, discriminazione nei confronti di minoranze, di migranti. Altre forme di discriminazione sono la misoginia, l'islamofobia, la cristianofobia e tutte le forme di pregiudizio circa l'orientamento sessuale e di genere”.

Ai fini dell'educazione sulle suddette tematiche, risultano centrali:

- **la formazione e l'aggiornamento del personale scolastico**, in conformità a quanto previsto dall'art. 16, comma 1, lett. d), del [decreto-legge n. 104/2013](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128/2013, il quale - in attuazione dell'art. 5 del decreto-legge n. 93/2013 - pone tra gli obiettivi di formazione e di aggiornamento del personale scolastico l'aumento delle competenze relative all'educazione all'affettività, al rispetto delle diversità e delle pari opportunità di genere e al superamento degli stereotipi di genere;
- **il compito delle scuole** - nelle forme e modalità che riterranno più opportune ed efficaci e che individueranno nell'ambito dell'autonomia didattica e gestionale loro attribuita - **di predisporre azioni nel rispetto di [Linee guida nazionali](#)** concernenti l'educazione al rispetto per la parità tra i sessi e la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione.

Linee Guida Nazionali

"Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione"

Le Linee guida - indirizzate dal Ministero dell'istruzione alle istituzioni scolastiche in attuazione dell'art. 16, comma 1, della legge n. 107/2015, ed elaborate con il contributo di rappresentanti di associazioni ed esperti riuniti in un apposito tavolo di lavoro (istituito con DD prot. AOODPIT n. 1140 del 30/10/2015) - sono impostate in un'**ottica di approccio globale alla discriminazione**, "in quanto riconducibile alla cornice della tutela dei diritti umani e del rispetto della dignità della persona".

Pertanto, accanto alla discriminazione di genere, pongono gli altri fattori di discriminazione, quali la disabilità, l'etnia, la religione, le convinzioni personali, l'orientamento sessuale, che possono anche presentarsi in combinazione, dando luogo alle cd. "discriminazioni multiple".

Nelle Linee guida, la scuola è chiamata a realizzare una reale inclusione per valorizzare le individualità ed educare le nuove generazioni al valore positivo delle differenze e alla cultura del rispetto, in ossequio al principio sulla base del quale "la nascita di una **dialettica tra identità e diversità** consente la più ampia affermazione dell'individuo".

In tale contesto è ritenuta basilare l'educazione alla **cittadinanza digitale**, necessaria per prevenire forme di disagio online, per evitare meccanismi di bullismo, forme di incitamento all'odio e osservazione passiva dei comportamenti discriminatori.

- **il compito fondamentale dei genitori di partecipare e contribuire**, insieme alla scuola, **al percorso educativo e formativo** dei figli, esercitando il diritto/dovere che l'art. 30 della Costituzione riconosce loro.

Protocollo di intesa dell'8 marzo 2021: il supporto formativo dei CUG

Nel contesto delle iniziative educative di contrasto a ogni forma di discriminazione, costituisce una recente acquisizione il Protocollo di intesa (di durata triennale) sottoscritto, in data 8 marzo 2021, dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro per le pari opportunità e della famiglia e dal Ministro dell'istruzione con la **Rete nazionale dei Comitati unici di garanzia (CUG)**, istituiti all'interno delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 183 del 2010 (che ha novellato il decreto legislativo n. 165 del 2001), per promuovere le pari opportunità, valorizzare il benessere di chi lavora e contro le discriminazioni.

Nelle premesse del Protocollo si tiene conto, tra le diverse fonti, del Piano Next Generation EU, il quale considera l'uguaglianza di genere e la non discriminazione come condizioni necessarie per la coesione sociale dei Paesi europei.

Il Protocollo è finalizzato a promuovere un progetto di cooperazione interistituzionale, tra i cui obiettivi ricorrono:

- quello di "favorire, attraverso una specifica formazione sul tema della parità di genere, del rispetto della persona e del benessere organizzativo, l'educazione alla cittadinanza delle giovani generazioni a partire dai principi universali dell'uguaglianza di genere e del contrasto ad ogni forma di discriminazione, allo scopo di prevenire allarmanti fenomeni di violenza, anche solo psicologica, che si manifestano tra i più giovani, attraverso il bullismo e cyberbullismo, inquinando l'ambiente scolastico e sociale, con conseguenze a volte gravissime";
- nonché quello di "mettere a disposizione, attraverso la collaborazione fra amministrazioni pubbliche, le competenze professionali e le esperienze maturate dai CUG su temi delle pari opportunità, attraverso testimonianze, video e momenti formativi, nella consapevolezza che mediante la scuola i

giovani possano consolidare i valori del rispetto e della valorizzazione delle diversità".

I CUG aderenti al Protocollo si impegnano pertanto a fornire il loro supporto al fine di sviluppare, nelle scuole primarie e secondarie, interventi di carattere culturale che, attraverso il coinvolgimento del personale scolastico, possano contribuire alla crescita dei bambini e dei ragazzi, insegnando loro la cultura del rispetto verso l'altro.

II.2 La didattica della Shoah

L'organizzazione intergovernativa International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), con la [Dichiarazione del Foro internazionale di Stoccolma sulla Shoah del 2000](#), ha assunto l'impegno di promuovere il ricordo, la ricerca e l'educazione relative all'Olocausto.

Con [risoluzione 2017/2692](#) sulla lotta contro l'antisemitismo, il Parlamento europeo (oltre a richiedere uno *status* consultivo in seno all'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto) ha incoraggiato gli Stati membri a promuovere l'insegnamento sull'Olocausto nelle scuole e a garantire che gli insegnanti siano adeguatamente formati a tale compito e dispongano degli strumenti per affrontare in classe la questione della diversità. Ha inoltre invitato gli Stati membri a prendere in considerazione una revisione dei libri di testo per far sì che la storia ebraica e la vita ebraica contemporanea siano presentate in modo esaustivo ed equilibrato, evitando qualsiasi forma di antisemitismo.

La delegazione italiana dell'IHRA - nominata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 939 del 30 novembre 2017 - ha elaborato le [Linee guida nazionali per una didattica della Shoah a scuola](#) (trasmesse dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca alle istituzioni scolastiche con [nota prot. n. 550 del 30 gennaio 2018](#)).

Sotto il profilo metodologico, le Linee guida assumono la Shoah a paradigma di tutti i genocidi e le atrocità di massa.

Resta ovviamente fondamentale e imprescindibile la contestualizzazione puntuale e l'esame dei fatti storici, "a cominciare dalle premesse ideologiche e pseudo scientifiche del razzismo di partenza del terribile progetto genocida nei confronti degli ebrei e dell'obiettivo di purificazione razziale (che riguardò i Rom e i Sinti, gli omosessuali, i disabili, gli oppositori politici), fino all'epilogo della 'soluzione finale'".

Tuttavia - come evidenziato - "la peculiarità dello scarto tragico e l'enormità dei fatti accaduti fanno sì che l'attenzione non si esaurisca mai nella sola dimensione storica (...) Addentrarsi con lucidità nella complessità di questi eventi è un'operazione significativa in riferimento al presente, nel tentativo di sviluppare gli anticorpi necessari per riconoscere e combattere le nuove manifestazioni di discriminazione, sopraffazione, razzismo e risorgente antisemitismo, come sappiamo purtroppo ancora oggi in agguato;

per capire come l'intolleranza verso qualcuno sia sempre sintomo di un'intolleranza e di una violenza più generalizzata".

Risulta centrale, in questo percorso, il ruolo della scuola: "Mai come in questo caso scomporre il passato e cercare di comprenderlo aiuta a capire e vivere il presente. È un modo per imparare ad esercitare nella nostra società una cittadinanza attiva e consapevole. Sappiamo bene che la democrazia senza educazione non si regge. La si impara studiando e vivendo. Questo compito è affidato alla scuola attraverso la conoscenza. (...) Non basta sapere che il razzismo è un male, occorre vedere nella storia e nella realtà gli influssi e gli effetti nefasti di cui è capace. Occorre imparare a distinguere anche il pregiudizio latente che spinge all'offesa gratuita e insensata, occorre avere esperienza delle differenze culturali per capire che dal loro contatto può derivare un arricchimento e un supplemento d'anima. Ogni episodio di cronaca segnato da manifestazioni di intolleranza, razzismo e antisemitismo da parte di giovani che stanno vivendo la loro esperienza scolastica mette in crisi gli educatori e pone di nuovo il problema di cosa fare, di come agire, perché la lezione del passato sia compresa davvero, perché la conoscenza non resti fine a sé stessa, ma aiuti a crescere, a gestirsi, a criticarsi e amarsi".

Sotto il profilo didattico, le Linee Guida suggeriscono di coinvolgere gli studenti: i) nella ricerca delle fonti, da condurre anche in collaborazione con gli Archivi di Stato; ii) nell'indagine dei fatti e nello sviluppo delle storie di vita, costituendo un obiettivo formativo di principio quello di salvare ogni individuo dall'anonimato; iii) nella rielaborazione creativa dell'enorme varietà delle forme espressive (memorie orali, produzioni multimediali, risorse web).

Nella seduta dell'Assemblea del Senato del 5 febbraio 2020, sono state discusse e approvate mozioni relative ai viaggi della memoria. In particolare, una delle mozioni approvate ([n. 212 testo 2](#)) reca un articolato piano di impegni per il Governo in ambito culturale e didattico. Tra essi, l'impegno a sostenere e promuovere la digitalizzazione degli archivi contenenti i documenti originali relativi alle leggi razziali, alla discriminazione e alla deportazione e la mappatura di tutti i campi di prigionia e sterminio in Italia; l'impegno a elaborare e aggiornare, di concerto con la Coordinatrice per la lotta contro l'antisemitismo e con le società scientifiche, linee guida per le scuole di ogni ordine e grado e le università sui contenuti e i percorsi educativi specificatamente dedicati all'antisemitismo e alla memoria della Shoah, al fine di integrare, nel rispetto dell'autonomia universitaria e in coerenza con gli obiettivi formativi, i corsi di studio universitari e l'insegnamento dell'educazione civica nelle scuole di ogni ordine e grado; l'impegno a promuovere le iniziative delle università che, nell'esercizio della loro autonomia, intendano inserire, tra gli altri, anche la lotta all'antisemitismo negli obiettivi della cosiddetta terza missione, da realizzare in modo interdisciplinare.

In relazione alle buone pratiche sperimentate nelle scuole, si veda anche la specifica sezione dedicata al Giorno della Memoria nel paragrafo 6 ("Le giornate commemorative") del presente capitolo.

II. 3 L'educazione alla parità tra i sessi e la prevenzione della violenza di genere

Il [decreto-legge n. 93 del 2013](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, nel dettare disposizioni urgenti (tra l'altro) per il contrasto della violenza di genere, ha previsto l'adozione, da parte del Ministro per le pari opportunità, del **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere** (art. 5).

Tra le finalità del Piano è inserita la **promozione di un'adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere**, nonché la promozione - nell'ambito delle Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione¹⁶ (che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado), delle Indicazioni nazionali per i licei e delle Linee guida per gli istituti tecnici e professionali - nella programmazione didattica curricolare ed extracurricolare delle scuole di ogni ordine e grado, della sensibilizzazione, dell'informazione e della formazione degli studenti al fine di prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo (art. 5, comma 2, lett. c))¹⁷.

Il Piano d'azione straordinario, adottato con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2015](#), recependo le indicazioni della Convenzione di Istanbul (cfr. *supra*), conferisce un ruolo centrale, nel contrasto alla violenza contro le donne, al tema dell'educazione e della scuola sia mediante la formazione del personale scolastico sia attraverso l'inserimento di un approccio di genere nella pratica educativa e didattica (par. 5.2).

Alle linee di indirizzo in materia di "Educazione" è dedicato l'Allegato B del Piano, il quale prevede: la definizione di percorsi formativi "sensibili al genere", intesi a valorizzare le differenze per prevenire fenomeni di violenza sessuale, di aggressività e di bullismo; la presenza di tali contenuti nella formazione dei docenti (formazione in ingresso, per i neo-assunti, e formazione in servizio); la realizzazione di tali percorsi formativi in un modello organizzativo a rete, che veda il coinvolgimento di enti locali, enti di ricerca e università, associazioni e organizzazioni del terzo settore; l'avvio di una riflessione sull'uso del linguaggio nei libri di testo e sui possibili stereotipi discriminatori che ne possono derivare, riconsiderando l'esperienza maturata nell'ambito del progetto PO.LI.TE. (pari opportunità nei libri di testo), coordinato dal Dipartimento per le pari opportunità nel contesto del IV Programma d'azione comunitaria fra le donne e gli uomini 1996-2000.

Al riguardo, il Piano prevede l'istituzione di un tavolo tecnico con editori aderenti all'Associazione italiana editori (AIE) per la revisione e l'attualizzazione del [Codice di](#)

¹⁶ Il "Regolamento recante indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, a norma dell'articolo 1, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89" è stato adottato con [decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254](#). Le Indicazioni nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione costituiscono - come anche sottolineato nelle Linee Guida Nazionali - un punto di riferimento basilare e "ineludibile" al fine di maturare la consapevolezza che alla scuola spetta un ruolo fondamentale nel promuovere l'interazione e l'integrazione tra diversità e culture.

¹⁷ Per il finanziamento del Piano d'azione straordinario, lo stesso decreto-legge n. 93/2013 ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro per il 2013. Il Piano è stato successivamente rifinanziato: dall'art. 1, comma 217, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), con lo stanziamento di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016; dall'art. 1, comma 359, della legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017), con lo stanziamento di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019; dall'art. 1, comma 353, della legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), con uno stanziamento di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022.

[autoregolamentazione relativo al genere](#) (approvato dal Consiglio del settore editoriale educativo dell'AIE l'11 maggio 1999).

Successivamente all'adozione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, è stato elaborato il [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020](#), il quale inserisce, tra le priorità nel contrasto alla violenza contro le donne, il **rafforzamento del ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione**.

Più in dettaglio, il Piano strategico prevede un coinvolgimento diretto del Ministero dell'istruzione con il compito di agire su due livelli: il primo, come agente di cambiamento per una cultura del rispetto, della lotta alla discriminazione e agli stereotipi/pregiudizi connessi ai ruoli di genere e alla violenza, nonché della promozione delle pari opportunità; il secondo, quale veicolo di sostegno, inclusione e accompagnamento all'autonomia per le donne e le ragazze (con particolare attenzione alle minori) vittime di violenza.

Nelle **Linee guida nazionali** adottate dal Ministero dell'istruzione in attuazione dell'art. 1, comma 16, della legge n. 107/2015 (cfr. *supra*), al tema dell'educazione alla parità tra i sessi è riservata una posizione centrale. Il tema è declinato anche con il riferimento a una riflessione sul femminile e il maschile nel linguaggio.

II.4 L'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale

a) Il quadro normativo

La tutela del **diritto di accesso a scuola del minore straniero** trova la principale fonte normativa nel capo II del titolo V del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo n. 286 del 1998](#).

Nello specifico, l'art. 38 del testo unico dispone, per i minori stranieri presenti sul territorio nazionale, la soggezione all'obbligo scolastico, nonché l'applicazione della normativa vigente in materia di diritto all'istruzione, accesso ai servizi educativi, partecipazione alla vita della comunità scolastica (tale disposizione è stata successivamente ribadita: i) dall'art. 1, comma 6, del [decreto legislativo n. 76 del 2005](#), che riconosce la fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione quale diritto soggettivo e dovere sociale per tutti, ivi compresi i minori stranieri compresi nel territorio dello Stato; ii) dall'art. 21, comma 2, del [decreto legislativo n. 142 del 2015](#), di attuazione delle direttive 2013/33/UE¹⁸ e 2013/32/UE¹⁹, con riferimento ai minori richiedenti protezione

¹⁸ Recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

¹⁹ Recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

internazionale e ai minori figli di richiedenti protezione internazionale, in relazione ai quali è previsto l'accesso ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana di cui al citato art. 38, comma 2).

Il testo unico di cui al decreto legislativo n. 286/1998 prevede, inoltre, che l'effettività del diritto allo studio sia garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi e iniziative per l'apprendimento della lingua italiana.

Con riferimento alla **educazione interculturale**, l'art. 38 dispone che la comunità scolastica accolga le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine la comunità scolastica è chiamata a promuovere iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.

Con il regolamento di attuazione del testo unico, di cui al [DPR n. 394 del 1999](#), sono stati definiti criteri per l'iscrizione e l'inserimento nelle classi degli stranieri provenienti dall'estero, per la ripartizione degli alunni stranieri nelle classi e per l'attivazione di specifiche attività di sostegno linguistico.

Sono state altresì individuate modalità per l'adattamento dei programmi di insegnamento in relazione al livello di competenza dei singoli alunni stranieri, ponendo specifica attenzione all'apprendimento della lingua italiana.

La [legge n. 47 del 2017](#) ("Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"), all'art. 14, comma 3, affida alle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado l'attivazione, a decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, delle misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali (nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato).

b) Le Linee guida del Ministero dell'istruzione

Nel febbraio 2014 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) ha adottato le nuove [Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri](#), che costituiscono l'aggiornamento delle [precedenti Linee guida](#), emanate nel 2006.

Nel fornire indicazioni operative e modelli di integrazione e sostegno, le Linee guida affrontano specificamente il tema della presenza di fenomeni di concentrazione di studenti con cittadinanza straniera, pronunciandosi a favore di un'equilibrata distribuzione delle iscrizioni attraverso un'intesa tra scuole, organizzate in reti di scuole, e una collaborazione mirata con gli enti locali.

Nell'ambito delle singole scuole, si ritiene proficuo favorire l'eterogeneità delle cittadinanze nella composizione delle classi, piuttosto che formare classi omogenee per provenienza territoriale o religiosa degli stranieri.

L'apprendimento dell'italiano come lingua seconda, soprattutto nelle classi della scuola secondaria, è ritenuto cruciale ai fini dell'inserimento positivo e di una storia di buona integrazione.

Le Linee guida auspicano anche la previsione, per il personale scolastico neo-assunto, nonché per quello in servizio che desideri accrescere le proprie competenze, di percorsi di formazione riferiti al tema dell'intercultura.

Nel dicembre 2014 il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione-Direzione Generale per lo Studente, l'integrazione e la partecipazione, del MIUR ha emanato le [Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio degli alunni adottati](#) con l'obiettivo di aiutare i bambini e i ragazzi giunti in Italia tramite l'adozione internazionale, le loro famiglie e le istituzioni scolastiche che li accolgono.

Nel 2017, il MIUR, in collaborazione con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, ha adottato le [Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine](#), intese a fornire al personale scolastico indicazioni utili a garantire pari opportunità di istruzione agli studenti temporaneamente allontanati dalle famiglie, tra i quali gli alunni ospiti nelle strutture dei sistemi di protezione e gli alunni stranieri non accompagnati.

c) Ulteriori iniziative del Ministero dell'istruzione

Con decreto ministeriale del 4 dicembre 2019, il MIUR ha sancito la riattivazione dell'**Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura**, tornato a riunirsi, in data [16 dicembre 2019](#), dopo due anni di interruzione.

L'Osservatorio - presieduto dal Ministro dell'istruzione o dal sottosegretario con delega alle tematiche dell'integrazione e composto da rappresentanti degli istituti di ricerca, delle associazioni e degli enti di rilievo nazionale impegnati nel settore dell'integrazione degli alunni stranieri e dell'intercultura, da esperti del mondo accademico, culturale e sociale e da dirigenti scolastici - ha compiti consultivi e propositivi. Tra essi, quello di trovare soluzioni per un adeguamento delle politiche di integrazione alle reali esigenze di una scuola sempre più multiculturale e in costante trasformazione.

Nel settembre 2015 l'Osservatorio ha curato la redazione del documento "[Diversi da chi?](#)".

Il Ministero dell'istruzione collabora, inoltre, alla Ricerca "[Minori Stranieri Non Accompagnati \(MSNA\) e la loro transizione all'età adulta](#)" (cofinanziata da UNICEF e UNHCR, con la collaborazione dell'International Organization for Migration-IOM e della Fondazione ISMU-Iniziative e Studi sulla multietnicità).

Da ultimo, in data 23 marzo 2021, è stato sottoscritto un [Protocollo d'intesa fra il Ministero dell'istruzione e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati \(UNHCR\)](#), indirizzato a consolidare la collaborazione, già avviata nel 2016, per promuovere nella scuola i temi dell'accoglienza, dell'inclusione e della solidarietà internazionale. Esso prevede la realizzazione di attività di sensibilizzazione per le studentesse e gli studenti sui temi dell'inclusione e della solidarietà internazionale, anche

nell'ambito del dialogo interculturale e dell'educazione allo sviluppo sostenibile, attraverso la realizzazione di progetti specifici.

L'obiettivo a lungo termine delle attività che verranno realizzate è quello di favorire la conoscenza delle realtà che portano un individuo a diventare rifugiato e di promuovere una migliore integrazione e coesistenza con le comunità locali.

II.5 Il contrasto al fenomeno del cyberbullismo

a) La legge n. 71 del 2017

Nel corso della XVII legislatura è stata approvata la [legge n. 71 del 2017](#), recante "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo".

La legge si pone l'obiettivo di contrastare il fenomeno del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni, con azioni a carattere preventivo e con una **strategia di attenzione, tutela ed educazione** nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di vittime sia in quella di responsabili di illeciti, assicurando l'attuazione degli interventi senza distinzione di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche.

La legge (art. 3) prevede l'istituzione di un Tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo coordinato dal Ministero dell'istruzione, incaricato di redigere un **piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo**, nel rispetto delle direttive europee in materia, nonché di realizzare un sistema di raccolta di dati finalizzato al monitoraggio dell'evoluzione del fenomeno in questione e, anche avvalendosi della collaborazione con la Polizia postale e delle comunicazioni e con altre Forze di polizia, al controllo dei contenuti per la tutela dei minori.

Detto piano è integrato con il **codice di co-regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo**, cui devono attenersi gli operatori che forniscono servizi di *social networking* e gli altri operatori della rete *internet*.

La legge prevede, inoltre, la redazione da parte del Ministero dell'istruzione - sentito il Ministero della giustizia-Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, nonché avvalendosi della collaborazione della Polizia postale e delle comunicazioni - di **linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo nelle scuole**, da aggiornare con cadenza biennale.

E' espressamente disposto che le linee di orientamento ricomprendano i seguenti temi: la formazione del personale scolastico, prevedendo la partecipazione di un referente per ogni autonomia scolastica; la promozione di un ruolo attivo degli studenti, nonché di ex studenti che abbiano già operato all'interno dell'istituto scolastico in attività di *peer education* nella prevenzione e nel contrasto del cyberbullismo nelle scuole; la previsione di misure di sostegno e di rieducazione dei minori coinvolti; un efficace sistema di *governance* diretto dal Ministero dell'istruzione.

Alle istituzioni scolastiche, nell'ambito della propria autonomia, è infine fatto obbligo: di individuare fra i docenti un referente con il compito di coordinare le iniziative di prevenzione e di contrasto del cyberbullismo, anche avvalendosi della collaborazione delle Forze di polizia nonché delle associazioni e dei centri di aggregazione giovanile

presenti sul territorio; di promuovere l'educazione all'uso consapevole della rete *internet* e ai diritti e doveri connessi all'utilizzo delle tecnologie informatiche, quale elemento trasversale alle diverse discipline curriculari, anche mediante la realizzazione di apposite attività progettuali aventi carattere di continuità tra i diversi gradi di istruzione o di progetti elaborati da reti di scuole in collaborazione con enti locali, servizi territoriali, organi di polizia, associazioni ed enti²⁰.

b) Le Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo (2021)

Con il documento [Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo \(2021\)](#) il Ministero dell'istruzione ha inteso dare continuità alle Linee di orientamento emanate nell'ottobre 2017 (nota MIUR prot. n. 5515 del 27-10-2017), che recepissero le integrazioni e le modifiche necessarie previste dagli interventi normativi, con particolare riferimento alle innovazioni introdotte dalla legge n. 71/2017²¹.

Nel testo delle Linee 2021 si sottolinea che il dettato normativo attribuisce compiti e responsabilità a una pluralità di soggetti, ribadendo, tuttavia, il ruolo centrale della scuola, chiamata a realizzare azioni preventive in un'ottica di *governance* coordinata dal Ministero.

Si evidenzia altresì che, nell'ambito delle politiche scolastiche, sono state di recente poste in essere strategie che rivolgono particolare e crescente attenzione alla declinazione digitale del fenomeno del bullismo, in conformità alle previsioni della legge n. 107/2015, la quale ha introdotto, tra gli obiettivi formativi prioritari, lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, finalizzato anche a un utilizzo critico e consapevole dei *social network* e dei media, come declinato nel [Piano Nazionale Scuola Digitale](#)²². Le studentesse e gli studenti devono essere sensibilizzati a un uso responsabile della rete e resi capaci di gestire le relazioni digitali in contesti non protetti, visto che uno dei compiti

²⁰ In relazione alle misure introdotte a tutela della dignità del minore (art. 2), alle sanzioni previste in ambito scolastico (art. 5) e alla possibilità di attivare la procedura di ammonimento da parte del questore (art. 7), si rinvia a quanto esposto nel paragrafo III.5 "Il contrasto al cyberbullismo" incluso nel Capitolo III ("La tutela contro le discriminazioni").

²¹ A distanza di un anno dall'emanazione delle prime Linee di orientamento, era stato adottato dal MIUR il Piano nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo a scuola 2016/2017, teso a proseguire lungo la linea della prevenzione, ma anche a porre in essere iniziative a carattere nazionale, con l'obiettivo di coinvolgere direttamente il maggior numero possibile di istituzioni scolastiche e creare una rete nazionale finalizzata al contrasto del bullismo, del cyberbullismo e di qualsiasi espressione di disagio adolescenziale in ambito scolastico. Il Piano risulta strutturato in 10 azioni: Un nodo blu contro il bullismo; giornata nazionale contro il bullismo a scuola (v. infra); Generazioni connesse (v. infra); Formazione dei docenti; Il MIUR e la Polizia di Stato; Il MIUR e il Telefono Azzurro; Format tv maipiubullismo; Verso una scuola amica-“bullof”; No hate speech; Il tour: Un bacio experience; Protocolli d'intesa.

²² Il Piano Nazionale Scuola Digitale è lo strumento previsto dalla legge n. 107/2015 (art. 1, commi 56 e sgg.) per provvedere allo sviluppo e al miglioramento delle competenze digitali degli studenti e per fare della tecnologia digitale uno strumento didattico di costruzione delle competenze in generale. In esso si sottolinea che gli sforzi di digitalizzazione devono essere "canalizzati all'interno di un'idea di innovazione, di scuola non più unicamente trasmissiva, e di scuola aperta e inclusiva in una società che cambia".

della scuola è favorire l'acquisizione delle competenze necessarie all'esercizio di una cittadinanza digitale consapevole.

Tali indicazioni sono state ribadite nella [legge n. 92/2019](#), recante "Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica", che prevede, fra l'altro, nell'ambito dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica, l'educazione alla cittadinanza digitale.

Tra le numerose attività di contrasto ai fenomeni del bullismo e cyberbullismo e di educazione a un utilizzo corretto della rete, le Linee 2021 ricordano, nell'ottica di un approccio integrato e globale, il progetto "Safer Internet Centre" italiano (SIC), per la promozione di un uso sicuro e positivo del web, cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma "Connecting Europe Facility" (CEF)-Telecom e coordinato dal Ministero dell'istruzione a decorrere dal 2012 (<https://www.generazioniconnesse.it/site/it/home-page/>) (cfr. box sottostante).

Le Linee 2021 evidenziano altresì l'impegno del Ministero dell'istruzione nell'attuazione di un Piano nazionale di formazione dei docenti referenti per il contrasto al bullismo e al cyberbullismo, che prevede di richiedere a tutti gli istituti scolastici e agli Uffici scolastici regionali l'iscrizione di un docente referente (in seguito è stata data la possibilità di nominare più di un referente laddove ritenuto utile e necessario) per il bullismo e il cyberbullismo sulla [piattaforma ELISA](#) (E-Learning degli Insegnanti sulle Strategie Antibullismo -www.piattaformaelisa.it).

Il Safer Internet Centre Italia

Dal 2012 l'Italia ha aderito al **programma europeo Safer Internet**, istituito dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE con [decisione 1351/2008/CE](#).

Il programma prevede la definizione di una serie di azioni strategiche per la promozione di un uso consapevole, sicuro e responsabile di *Internet* fra i giovani, nonché il finanziamento di interventi a livello europeo e nazionale attraverso la creazione di poli di riferimento nazionali, i "Safer Internet Center".

Il progetto *Safer Internet Centre* (SIC)-Generazioni Connesse, è cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma *Connecting Europe Facility* (CEF)-Telecom, ed è membro di una rete promossa dalla Commissione europea che si concretizza nella piattaforma *online* "Better Internet for Kids" gestita da European Schoolnet, in stretta collaborazione con INSAFE (*network* che raccoglie tutti i SIC europei) e Inhope (*network* che raccoglie tutte le *hotlines* europee).

Il progetto è coordinato dal Ministero dell'istruzione con il partenariato di istituzioni ed enti impegnati nell'ambito della sicurezza in rete, tra le quali: l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, la Polizia di Stato, il Ministero per la cultura, gli Atenei di Firenze e 'La Sapienza' di Roma, Save the Children Italia, Telefono Azzurro.

Il Safer Internet Centre (noto anche come SIC) nasce per fornire informazioni, consigli e supporto a bambini, ragazzi, genitori, docenti ed educatori che hanno esperienze, anche problematiche, legate a *Internet* e per agevolare la segnalazione di materiale illegale *online*.

L'obiettivo è di sviluppare servizi dal contenuto innovativo e di più elevata qualità, al fine di garantire ai giovani utenti la sicurezza nell'ambiente *online*.

“Together for a better internet” è stato lo slogan del **Safer Internet Day (SID) 2021**, la **Giornata mondiale per la sicurezza in rete** (istituita e promossa dalla Commissione europea), che viene celebrata annualmente nel mese di febbraio, con l'obiettivo di far riflettere studenti e studentesse sull'uso consapevole degli strumenti tecnologici e sul ruolo attivo che possono avere utilizzando la rete in modo sicuro e positivo.

Con il SID 2021 ha avuto inizio la 5ª edizione del Mese per Sicurezza in rete, promosso dal Ministero dell'istruzione e da Generazioni Connesse. Durante questo mese le scuole di tutta Italia e partner di progetto sono chiamati a realizzare attività di divulgazione dei principi dell'uso positivo della rete e degli strumenti tecnologici.

In qualità di coordinatore del SIC italiano, il Ministero dell'istruzione ha redatto le [Linee Guida per l'uso positivo delle tecnologie digitali e la prevenzione di rischi nelle scuole](#) nell'ambito delle attività del progetto “Generazioni Connesse”.

Come evidenziato nelle indicazioni metodologiche, tali Linee intendono assumere e promuovere un "approccio basato sui diritti umani e sulla tutela della dignità umana, su un dialogo paritario e rispettoso tra tutti gli individui, che promuova il contrasto a messaggi di odio, violenza e discriminazione sia online sia nella dimensione reale”.

Esse si fondano sulla consapevolezza che dallo spirito critico e dalla responsabilità deriva la capacità di saper massimizzare le potenzialità della tecnologia (ad es. in termini di educazione, partecipazione, creatività e socialità) e minimizzare quelli negativi (ad es. in termini di sfruttamento commerciale, violenza, comportamenti illegali, informazione manipolata e discriminatoria).

II.6 Le giornate commemorative

a) Il Giorno della Memoria

La [legge n. 211 del 2000](#), di istituzione del «Giorno della Memoria» in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti, prevede un particolare riferimento alle "scuole di ogni ordine e grado" ai fini dell'organizzazione di cerimonie, iniziative, incontri e momenti comuni di narrazione dei fatti e di riflessione in occasione del «Giorno della Memoria».

In data 27 gennaio 2021 ha avuto luogo, presso il Palazzo del Quirinale, la premiazione delle scuole che si sono distinte nel concorso "I giovani ricordano la Shoah", giunto alla sua 19ª edizione e promosso annualmente dal Ministero dell'istruzione, sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica, con la collaborazione dell'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (Ucei). Il concorso è rivolto a tutte le scuole del primo e del secondo ciclo con l'obiettivo di promuovere l'approfondimento e la riflessione sulla Shoah tra le studentesse e gli studenti.

Gli elaborati premiati sono disponibili in [apposita pagina](#) del sito "[Scuola e Memoria](#)", gestito, in collaborazione, dall'Ucei e dal Ministero dell'istruzione come strumento per sensibilizzare i giovani alla riflessione sui temi della Shoah, dell'antisemitismo, dell'indifferenza nei confronti delle discriminazioni, attraverso la fruizione di percorsi, modalità pedagogiche e testi in continuo aggiornamento, che si avvalgono di rimandi a siti specializzati. Il portale ha altresì l'obiettivo di diventare una piattaforma di scambio di *Best Practice* legate al tema della Shoah tra le scuole del territorio nazionale.

Nel medesimo sito è inoltre disponibile il video "[Il rastrellamento degli ebrei di Roma](#)", realizzato per commemorare, in data 16 ottobre 2020, il 77° anniversario del rastrellamento del ghetto di Roma (16 ottobre 1943).

b) La Giornata internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali

Il 21 marzo di ogni anno è celebrata la **Giornata internazionale per l'eliminazione delle discriminazioni razziali**, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con [risoluzione 2142 \(XXI\) del 26 ottobre 1966](#) in ricordo del massacro di Sharpeville del 1960.

In occasione della ricorrenza del 21 marzo 2020, il MIUR e l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri hanno promosso la XVI edizione della "[Settimana di azione contro il razzismo](#)", dedicandola all'analisi del fenomeno del razzismo nel mondo dello sport e invitando le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado a promuovere iniziative sui temi della non discriminazione e dell'antirazzismo.

E' stato indetto il Concorso nazionale-Premio Mauro Valeri "In campo contro il razzismo", rivolto alle scuole secondarie di secondo grado e promosso in memoria del sociologo dell'UNAR, scomparso prematuramente, esperto in materia di razzismo e xenofobia in ambito sportivo, con l'obiettivo di stimolare la riflessione, la creatività, le abilità comunicative e tecniche, la capacità di collaborare dei giovani.

Nel corso della settimana 21-27 marzo 2021, sono stati diffusi i migliori spot/cortometraggi realizzati dagli studenti degli Istituti scolastici che hanno partecipato al Concorso, diretti a far emergere, attraverso il linguaggio audiovisivo, il ruolo dello sport quale strumento di integrazione, di rispetto e di solidarietà tra gli uomini e a stigmatizzare i comportamenti razzisti e violenti sia nella pratica che nel tifo sportivo.

Tutte le iniziative poste in essere in occasione della Settimana di azione contro il razzismo (che hanno avuto luogo in modalità virtuale in ragione della situazione emergenziale sanitaria da Covid-19) sono state accompagnate dal claim #KeepRacismOut e veicolate attraverso i canali di comunicazione istituzionali dell'UNAR nonché dalle realtà territoriali, dalle associazioni e federazioni sportive nazionali che hanno aderito all'Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello sport (istituito dall'UNAR), e dalle Organizzazioni sindacali e datoriali²³.

²³ Al riguardo, si è tenuto un *webinar* dal titolo "Discriminazioni nel mondo del lavoro e buone pratiche. Facciamo il punto.", organizzato in collaborazione con le Organizzazioni sindacali e datoriali, con cui

c) La Giornata internazionale dei Rom, Sinti e Caminanti

L'8 aprile del 2021 è stata celebrata la 50^a ricorrenza della **Giornata internazionale dei Rom e dei Sinti**, istituita in ricordo dell'8 aprile del 1971, quando a Londra si riunì il primo Congresso Internazionale delle popolazioni Romanì (per le quali fu adottata ufficialmente la denominazione "Rom") e si costituì la *Romanì Union*, la prima organizzazione internazionale dei Rom, riconosciuta dall'ONU nel 1979.

L'UNAR ha ritenuto importante commemorare questa data, rivolgendosi alle persone Rom, Sinte e Caminanti (RSC), alle associazioni della Piattaforma Nazionale RSC e ai soggetti che sostengono e sono impegnati nella lotta a ogni forma di razzismo.

Si ricorda che la Direzione generale per lo studente del Ministero dell'istruzione collabora, dal 2013, al [Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti](#), promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la collaborazione, oltre che del Ministero dell'istruzione, del Ministero della salute e dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Il progetto ha tra i suoi obiettivi il miglioramento dell'inclusione scolastica e del successo formativo dei minori RSC e il contrasto alla dispersione scolastica dei minori RSC.

d) La Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne

Con [risoluzione 54/134 del 17 dicembre 1999](#), l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha istituito, per il 25 novembre di ogni anno, la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, invitando i Governi, le istituzioni, le organizzazioni internazionali e non governative ad organizzare, in quella data, attività volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema.

A seguito dell'approvazione della [legge n. 69 del 2019](#), recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere" (cd. "Codice Rosso"), il Ministero dell'istruzione e il Ministero della giustizia, in occasione di tale Giornata, hanno promosso il concorso nazionale per l'anno scolastico 2020/2021 dal titolo "Il Nuovo Codice Rosso", rivolto alle istituzioni scolastiche del territorio nazionale, con lo scopo di avviare nelle studentesse e negli studenti una riflessione sul fenomeno di genere nella società, alla luce delle nuove tutele introdotte con la legge n. 69/2019.

l'UNAR, in data 24 novembre 2020, ha sottoscritto un [Protocollo d'intesa finalizzato alla prevenzione e al contrasto delle discriminazioni in ambito lavorativo](#).

e) La Giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia

In occasione della **Giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia**, indetta per il 17 maggio 2021 (in conformità a quanto previsto dalla [risoluzione del Parlamento europeo del 26 aprile 2007](#)), il Ministro dell'istruzione, con propria [circolare](#), ha invitato i docenti e le scuole di ogni grado, nell'ambito della propria autonomia didattica e organizzativa, a creare occasioni di approfondimento con gli studenti sui temi legati alle discriminazioni, al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nell'ambito dei principi nazionali (in particolare viene richiamato l'art. 3 Cost.) e internazionali vigenti.

La circolare evidenzia l'impegno ministeriale nel costruire una scuola aperta e inclusiva, che valorizzi le singole individualità ed educi alla cultura del rispetto, per prevenire e contrastare ogni forma di violenza e di discriminazione.

La Giornata nazionale contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia nell'A.S. 2005

Il 4 novembre 2020 la Camera ha approvato il testo unificato delle proposte di legge AA.CC. 107, 569, 868, 2171 e 2255, volto a contrastare le discriminazioni fondate sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità.

Il provvedimento - al momento in corso di esame presso il Senato (A.S. 2005) congiuntamente ad altri disegni di legge - interviene, tra l'altro, sul codice penale al fine di ampliare l'ambito di applicazione dei delitti contro l'uguaglianza (articoli 604-bis e 604-ter c.p.) e rendere perseguibili le condotte discriminatorie e di istigazione alla discriminazione, le condotte violente e di provocazione alla violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità (si veda, al riguardo, il box inserito nel paragrafo III.1, "La disciplina sanzionatoria", nel successivo capitolo III "La tutela contro le discriminazioni").

Sotto il profilo della promozione di iniziative educative, il disegno di legge - come approvato in prima lettura - riconosce nel 17 maggio la **Giornata nazionale contro l'omofobia, la lesbofobia, la bifobia e la transfobia**, al fine di promuovere la cultura del rispetto e dell'inclusione nonché di contrastare i pregiudizi, le discriminazioni e le violenze motivati dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere, in attuazione dei principi di eguaglianza e di pari dignità sociale sanciti dalla Costituzione.

Si prevede che le scuole, nel rispetto del piano triennale dell'offerta formativa di cui all'art. 1, comma 16, della legge n. 107/2015, e del patto educativo di corresponsabilità, nonché le altre amministrazioni pubbliche, provvedano a organizzare cerimonie, incontri e ogni altra iniziativa utile per la realizzazione delle suddette finalità.

Il testo in esame integra, inoltre, le competenze dell'UNAR, demandando a tale Ufficio l'elaborazione triennale di una **strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere**.

E' espressamente previsto che tale strategia includa l'individuazione di misure relative all'educazione e all'istruzione.

Infine l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) è incaricato di svolgere (con cadenza almeno triennale) una **rilevazione statistica** che tenga conto anche delle opinioni, delle discriminazioni e della violenza subite, nonché delle caratteristiche dei soggetti più esposti al rischio, al fine di verificare l'applicazione della riforma e implementare le politiche di contrasto delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, oppure fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

CAPITOLO III

LA TUTELA CONTRO LE DISCRIMINAZIONI

III.1 La disciplina sanzionatoria

La **propaganda di idee** fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, nonché l'**istigazione a commettere o la commissione di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi** - precedentemente disciplinate dall'art. 3 della [legge n. 654 del 1975](#)²⁴, come riformulato dal [decreto-legge n. 122/93](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 205/1993 (cd. legge Mancino) - costituiscono ora oggetto di disciplina dell'**art. 604-bis del codice penale**, inserito nel libro II, titolo XII, capo III, c.p. (Dei delitti contro la libertà individuale) dal [decreto legislativo n. 21 del 2018](#).

Il decreto legislativo n. 21/2018 ha infatti introdotto nel luogo richiamato del codice penale la sezione relativa ai "Delitti contro l'eguaglianza" (Sezione I-bis), costituita appunto dagli articoli 604-bis e 604-ter.

La disciplina vigente prevede che:

- sia punito con la reclusione fino a un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
- sia punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

L'art. 604-bis c.p. vieta, inoltre, ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, punendo chi partecipa, promuove o dirige tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, nonché chi presta assistenza alla loro attività.

Disciplina, infine, la cd. aggravante di negazionismo (originariamente introdotta nell'art. 3 della [legge n. 654 del 1975](#) dalla [legge 16 giugno 2016, n. 115](#), in attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI, e successivamente ampliata dall'art. 5 della [legge n. 167 del 2017](#)²⁵), sulla base della quale si applica la pena della reclusione da due a sei anni

²⁴ Di ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale di New York del 1966 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale.

²⁵ L'art. 5 della legge n. 167/2017 - che detta disposizioni per la completa attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale-Caso EU Pilot 8184/15/JUST - ha ampliato l'ambito di applicazione dell'aggravante di negazionismo di cui all'art. 3, comma 3-bis, della legge n. 654 del 1975 (successivamente abrogato dal decreto legislativo n. 21/2018, il cui art. 8 ha previsto che i relativi richiami si intendono riferiti all'art. 604-bis del c.p.). In particolare, come accennato, ha previsto la sanzionabilità (con la reclusione da 2 a 6 anni) della propaganda ovvero dell'istigazione e dell'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, che si fondino - oltre che sulla negazione - anche sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. Il medesimo art. 5 è intervenuto, poi, sul decreto legislativo n. 231 del 2001 (in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche), aggiungendo ai delitti che comportano la responsabilità delle persone giuridiche anche i reati di razzismo e xenofobia aggravati dal negazionismo. Oltre a pene pecuniarie

qualora la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che ne derivi concreto pericolo di diffusione, si fondino in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6 (Reati commessi nel territorio dello Stato), 7 (Reati commessi all'estero) e 8 (Delitto politico commesso all'estero) dello Statuto della Corte penale internazionale.

Il successivo **art. 604-ter** c.p. disciplina la circostanza aggravante che determina l'aumento della pena fino alla metà per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che abbiano tra i loro scopi le medesime finalità.

Come accennato, per effetto del decreto legislativo n. 21/2018, talune delle disposizioni della cd. legge Mancino ([decreto-legge n. 122/1993](#)) sono confluite nel codice penale. Hanno tuttavia conservato vigenza (oltre ad altre) le "disposizioni di prevenzione" di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 122/1993, le quali stabiliscono sanzioni penali per:

- chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli di tipo razzista, o basati sull'odio etnico, nazionale o religioso propri o usuali delle organizzazioni di cui all'art. 3 della legge n. 654/1975 (successivamente abrogato e sostituito dall'art. 604-bis c.p.). La sanzione è della reclusione fino a 3 anni e della multa da 103 a 258 euro;
- chiunque acceda ai luoghi ove si svolgono competizioni agonistiche con gli emblemi o i simboli sopra citati. La sanzione è dell'arresto da 3 mesi a un anno.

I motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi vengono altresì in rilievo nelle **ulteriori seguenti disposizioni**.

Nel contesto della **repressione del delitto di genocidio** recata dalla [legge 9 ottobre 1967, n. 962](#), l'articolo 1 punisce: i) con la reclusione da 10 a 18 anni chiunque, per distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, commetta atti diretti a provocare lesioni gravi a persone appartenenti al gruppo; ii) con la reclusione da 24 a 30 anni chiunque, con le stesse finalità, commetta atti diretti a cagionare la morte o lesioni personali gravissime a persone appartenenti al gruppo. L'articolo 8 della medesima legge prevede la reclusione da 3 a 12 anni per il delitto di istigazione a commettere genocidio e apologia di genocidio.

Nel sancire il **divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista**, riconoscibile (ai sensi dell'art. 1 della [legge 20 giugno 1952, n. 645](#)) anche sulla base della propaganda razzista, l'art. 4, secondo comma, della medesima legge n. 645 (come modificato dal decreto-legge n. 122/1993) dispone un aggravamento della pena qualora l'esaltazione di esponenti, principi, fatti o metodi del fascismo riguardi idee o metodi razzisti.

L'art. 43 del testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), riconduce alla nozione di "discriminazione" "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto

sono, in tal caso, applicate all'ente specifiche sanzioni interdittive di entità proporzionata alla gravità dell'illecito.

di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

Individua, inoltre, cinque fattispecie di **atti discriminatori compiuti a causa della condizione di straniero o di appartenente a una determinata razza, religione, etnia o nazionalità**: il compimento o l'omissione, da parte di pubblico ufficiale o di persona incaricata di pubblico servizio o di persona esercente un servizio di pubblica necessità, nell'esercizio delle sue funzioni, di atti nei riguardi di un cittadino straniero; l'imposizione di condizioni più svantaggiose o il rifiuto di fornire beni o servizi offerti al pubblico a uno straniero; l'illegittima imposizione di condizioni più svantaggiose o il rifiuto di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia; l'impedimento, mediante azioni od omissioni, ad esercitare un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia; il compimento, da parte del datore di lavoro, di qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole di discriminazione, anche indiretta, di lavoratori.

La **condizione della persona disabile** trova tutela penale nell'aggravante prevista dall'art. 36 della [legge n. 104 del 1992](#), sulla base del quale, quando i reati di cui all'articolo 527 c.p. (atti osceni), i delitti non colposi di cui ai titoli XII (delitti contro la persona) e XIII (delitti contro il patrimonio) del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75 (sfruttamento della prostituzione), sono commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, la pena è aumentata da un terzo alla metà.

Si ricorda, inoltre, l'art. 23, comma 5, della medesima legge n. 104/1992, il quale punisce con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 1 milione a 10 milioni di lire e con la chiusura dell'esercizio da uno a sei mesi chiunque, nell'esercizio delle attività di gestione di strutture ricettive e turistiche, o di altri pubblici esercizi, discrimini persone disabili.

Discriminazione e violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità

Il disegno di legge **AS 2005** - approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati e in corso di esame presso la 2^a Commissione (Giustizia) del Senato congiuntamente ad altri disegni di legge - apporta modificazioni alla disciplina dei delitti contro l'uguaglianza previsti dagli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale, al fine di aggiungere, alle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, gli **atti discriminatori fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità**.

Le novelle proposte all'art. 604-*bis* c.p. dispongono le seguenti pene:

- reclusione fino a un anno e 6 mesi o multa fino a 6.000 euro per chiunque istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità;

- reclusione da 6 mesi a 4 anni per chiunque istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità;
- reclusione da 6 mesi a 4 anni per chiunque partecipa o presta assistenza a organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità.

La modifica all'art. 604-ter c.p. è intesa a integrare l'aggravante di discriminazione (cfr. *supra*) con i motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità.

Il disegno di legge specifica che "sono fatte salve la libera espressione di convincimenti od opinioni nonché le condotte legittime riconducibili al pluralismo delle idee e alla libertà delle scelte, purché non idonee a determinare il concreto pericolo del compimento di atti discriminatori o violenti".

Interviene, inoltre, sulla c.d. "legge Mancino" (decreto-legge n. 122 del 1993) - che completa la legislazione di contrasto delle discriminazioni con la previsione di sanzioni accessorie in caso di condanna per discriminazione e ulteriori sanzioni penali - aggiungendovi il riferimento alle discriminazioni fondate sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità.

III.2 La tutela giurisdizionale

La tutela giurisdizionale dei diritti costituisce, innanzitutto, oggetto di disciplina:

- dell'art. 4 del [decreto legislativo n. 215/2003](#) (di attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), che dispone l'applicazione della disciplina processuale di cui all'art. 28 del [decreto legislativo n. 150 del 2011](#) alle condotte direttamente o indirettamente discriminatorie **in ragione della razza o dell'origine etnica**;
- dell'art. 4 del [decreto legislativo n. 216/2003](#) (di attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro), che dispone l'applicazione della disciplina processuale di cui al medesimo art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011 alle condotte direttamente o indirettamente discriminatorie **a causa della religione, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o dell'orientamento sessuale**, con riferimento all'accesso all'occupazione, alle condizioni di lavoro, all'attività delle organizzazioni professionali, nel settore sia pubblico sia privato.

L'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011 prevede che le controversie in materia di discriminazione siano regolate dal rito sommario di cognizione (ove non diversamente disposto dal medesimo art. 28), nell'ambito del quale è posto a carico del convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione.

Entrambe le predette fonti (rispettivi articoli 4 del decreto legislativo n. 215 e del decreto legislativo n. 216) dispongono altresì l'applicazione, in caso di accertamento di atti o comportamenti discriminatori, dell'art. 44, comma 11, del testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), il

quale prevede la revoca o l'eventuale esclusione per due anni da benefici e agevolazioni concesse da amministrazioni o enti pubblici e da appalti per le imprese a carico delle quali siano stati accertati atti o comportamenti discriminatori.

Tale regime di tutela giurisdizionale si applica anche avverso comportamenti pregiudizievoli posti in essere, nei confronti della persona lesa da una discriminazione diretta o indiretta o di qualunque altra persona, quale reazione a una qualsiasi attività diretta a ottenere la parità di trattamento (rispettivi articoli 4-*bis* dei decreti legislativi n. 215 e n. 216).

Per quanto concerne la **legittimazione ad agire**, il **decreto legislativo n. 215/2003** prevede che siano legittimati ad agire, in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione basata su motivi razziali o etnici, **le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco** approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità e individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione.

Tali associazioni ed enti sono, altresì, legittimati ad agire (senza delega) nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione (art. 5 del decreto legislativo n. 215).

Nell'elenco di dette associazioni ed enti - approvato con [decreto ministeriale del 12 ottobre 2011](#), aggiornato con successivo decreto del 13 marzo 2013 - possono essere inserite le associazioni e gli enti iscritti nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati (art. 52, comma 1, lettera *a*), del [decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394](#)), nonché le associazioni e gli enti iscritti nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni (art. 6 del decreto legislativo n. 215/2003).

Il **decreto legislativo n. 216/2003** riconosce la legittimazione ad agire - in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata - in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, contro la persona fisica o giuridica cui è riferibile il comportamento o l'atto discriminatorio a causa della religione, delle convinzioni personali, degli handicap, dell'età o dell'orientamento sessuale, **alle organizzazioni sindacali, alle associazioni e alle organizzazioni rappresentative del diritto o dell'interesse lesa**.

I medesimi soggetti sono altresì legittimati ad agire nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione (art. 5 del decreto legislativo n. 216/2003).

L'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011 si applica, inoltre, alle controversie sorte - ai sensi dell'art. 44 del **testo unico sull'immigrazione** e sulla condizione dello straniero, di cui al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#) - a causa del comportamento di un privato o della pubblica amministrazione che generi una discriminazione per **motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi**. In tale circostanza, infatti, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione.

Il medesimo art. 44, comma 10, riconosce alle rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale la possibilità di presentare ricorso, qualora il datore di lavoro ponga in essere un atto o un comportamento discriminatorio di carattere collettivo, ancorché non siano individuabili in modo immediato e diretto i lavoratori lesi dalle discriminazioni.

E' infine demandato alle Regioni, in collaborazione con gli enti locali, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale - ai fini dell'attivazione dell'azione civile contro la discriminazione e dello studio del fenomeno - l'organizzazione di centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (art. 44, comma 12).

Anche i giudizi civili avverso gli atti e i comportamenti discriminatori in pregiudizio delle **persone con disabilità** sono regolati dall'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della [legge n. 67 del 2006](#) ("Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni").

Sulla base dell'art. 4 della medesima legge n. 67/2006, **le associazioni e gli enti** individuati, sulla base della finalità statutaria e della stabilità dell'organizzazione, con decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali: i) sono legittimati ad agire in nome e per conto del soggetto passivo della discriminazione; ii) possono intervenire nei giudizi per danno subito dalle persone con disabilità e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti lesivi degli interessi delle persone stesse; iii) sono altresì legittimati ad agire, in relazione ai comportamenti direttamente o indirettamente discriminatori per motivi connessi alla disabilità, qualora questi assumano carattere collettivo.

Il [decreto del Ministro per i diritti e le pari opportunità del 21 giugno 2007](#) ha quindi definito i requisiti e la procedura per il riconoscimento di associazioni ed enti legittimati ad agire per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni e ha affidato a un'apposita Commissione di valutazione, nominata con decreto del Ministro per i diritti e le pari opportunità e presieduta dal Capo del Dipartimento per le pari opportunità o da persona da lui delegata, l'esame delle domande.

Sulla base di detta procedura, con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 ottobre 2015](#), sono state riconosciute (ovvero confermate) le associazioni e gli enti legittimati ad agire in giudizio in difesa delle persone con disabilità vittime di discriminazioni.

L'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011 si applica, infine, ai procedimenti dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria per la tutela contro le **discriminazioni per ragioni di sesso** nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura, ai sensi dell'art. 55-*quinquies* del codice delle pari opportunità, di cui al [decreto legislativo n. 198/2006](#).

Sotto il **profilo processuale**, si evidenzia, infine, che il [decreto legislativo n. 212 del 2015](#)²⁶ ha inserito nel codice di procedura penale l'art. 90-*quater*, relativo alla **condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa**.

Nello specifico, tra i fattori che determinano tale condizione, è considerato lo "stato di infermità o di deficienza psichica", e, ai fini della valutazione della condizione medesima, è previsto che si tenga conto (tra l'altro) dei seguenti elementi: i) se il fatto sia commesso "con odio razziale"; ii) se il fatto si caratterizzi "per finalità di discriminazione".

Dalla condizione di particolare vulnerabilità discende una tutela processuale rafforzata, consistente: i) nella disposizione che la riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità sia in ogni caso consentita, anche al di fuori delle ipotesi di assoluta indispensabilità (art. 134, comma 4, c.p.p.); ii) nella previsione che la polizia giudiziaria, qualora debba assumere sommarie informazioni da una persona offesa, anche maggiorenne, in condizione di particolare vulnerabilità, si avvalga dell'ausilio di un esperto psicologo/psichiatra (art. 351, comma 1-*ter*, c.p.p.); iii) nella previsione che la persona offesa particolarmente vulnerabile, in occasione della richiesta di sommarie informazioni, non abbia contatti con la persona sottoposta ad indagini e non sia chiamata più volte a rendere sommarie informazioni, salva l'assoluta necessità per le indagini (art. 351, comma 1-*ter*, c.p.p.).

III. 3 Il Regolamento dell'Autorità garante per le comunicazioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'*hate speech*

Il [Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'*hate speech*](#) (di cui alla delibera n. 157/19/CONS del 15 maggio 2019) è stato adottato dall'AGCom in attuazione della disposizione di principio recata dall'art. 32, comma 5, del [decreto legislativo n. 177/2005](#) sulla base della quale "i servizi di media audiovisivi prestati dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana rispettano la dignità umana e non contengono alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità".

Il Regolamento, con l'espressione "***hate speech***", intende l'utilizzo strategico di "espressioni suscettibili di diffondere, propagandare o fomentare l'odio e la discriminazione e istigare alla violenza nei confronti di un determinato insieme di persone 'target', attraverso stereotipi relativi a caratteristiche di gruppo, etniche, di provenienza territoriale, di credo religioso, d'identità di genere, di orientamento sessuale, di disabilità, di condizioni personali e sociali, attraverso la diffusione e la distribuzione di scritti, immagini o altro materiale, anche mediante la rete internet, i *social network* o altre piattaforme telematiche".

Al fine di contrastare l'utilizzo delle **espressioni dell'odio nei servizi media audiovisivi**, il Regolamento:

- stabilisce **i principi e le disposizioni cui devono adeguarsi i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici** soggetti alla giurisdizione italiana nei

²⁶ Di attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

programmi di informazione e intrattenimento per assicurare il rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e contrasto alle espressioni di odio. Viene altresì rivolto un invito ai fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici, anche privati, a promuovere iniziative aventi ad oggetto i temi dell'inclusione e della coesione sociale, della promozione delle diversità e dei diritti fondamentali della persona;

- disciplina le **attività di accertamento, vigilanza e sanzionatoria dell'Autorità** in materia di tutela della dignità umana e contrasto all'incitamento all'odio basato su appartenenza etnica, nazionalità, orientamento sessuale, credo religioso. E' previsto che l'Autorità, al fine di accertare la natura sistematica o episodica delle violazioni, tenga conto delle segnalazioni presentate da associazioni o altre organizzazioni rappresentative degli interessi degli utenti e da associazioni ed enti statutariamente impegnate nella lotta alla discriminazione. Nell'esercizio delle attività di vigilanza l'Autorità si avvale della Guardia di Finanza e della Polizia postale e, ove necessario, dei Comitati regionali per le comunicazioni.

Nelle more del recepimento della direttiva europea sui servizi media audiovisivi (direttiva n. 2018/1808/UE, cd. "direttiva SMAV") che estende alle piattaforme di condivisione di video *online* taluni obblighi in materia²⁷, nel Regolamento è stato previsto che l'Autorità possa promuovere, mediante procedure di co-regolamentazione, l'adozione, anche da parte delle **piattaforme di condivisione di video**, di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui *social media*, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela della dignità umana e per la rimozione dei contenuti d'odio.

Nella delibera di approvazione del Regolamento, l'Autorità opera un richiamo al proprio precedente [Atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione nei programmi di informazione, di approfondimento informativo e di intrattenimento](#), approvato con delibera n. 424/16/CONS del 16 settembre 2016, il quale (tra l'altro) impegnava i programmi di diffusione di notizie a "rivolgere particolare attenzione alla modalità di diffusione di notizie e di immagini sugli argomenti di attualità trattati avendo cura di procedere ad una veritiera e oggettiva rappresentazione dei flussi migratori, mirando a sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno dell'*hate speech*, contrastando il razzismo e la discriminazione nelle loro espressioni mediatiche".

²⁷ L'art. 3 della legge n. 53 del 2021 reca "Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva (UE) 2018/1808, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato". Tra questi, la previsione di misure atte ad assicurare un'adeguata tutela della dignità umana e dei minori in relazione ai contenuti audiovisivi, ivi inclusi i video generati dagli utenti, e alle comunicazioni commerciali da parte delle piattaforme per la condivisione dei video, affidando i relativi compiti, anche di promozione di procedure di autoregolamentazione e co-regolamentazione, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni quale Autorità nazionale di regolamentazione di settore (art. 3, comma 1, lett. b)).

III.4 La responsabilità dell'*Internet service provider*

Il [decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70](#) (di attuazione della direttiva 2000/31/CE, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico) reca disciplina delle responsabilità degli intermediari della comunicazione.

In particolare, gli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 70/2003 operano una distinzione fondata sulla **tipologia tecnica dell'attività dell'*Internet service provider***: i) attività di semplice trasporto delle informazioni (*mere conduit*); ii) attività di memorizzazione temporanea di informazioni (*caching*) allo scopo di inoltrarle ad altri destinatari; iii) attività di memorizzazione di informazioni fornite da un destinatario del servizio su richiesta dello stesso (*hosting*).

Il decreto legislativo n. 70 ricorre al frazionamento delle funzioni unicamente per distinguere la tipologia dei servizi, dal momento che, di fatto, lo stesso *provider* può svolgere tutti e tre i ruoli (come, ad esempio, accade per Google: Google Gmail (*mere conduit*); Google Search (*caching provider*); Google Gruppi (*hosting provider*)).

Ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo, nella prestazione dei suddetti servizi, il prestatore non è assoggettato a un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmette o memorizza, né a un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite (**principio generale di irresponsabilità**).

Tuttavia i prestatori sono obbligati ad alcune **incombenze informative e operative** che, pur non comportando l'obbligo di esaminare preventivamente le informazioni trasmesse sulle proprie macchine, possono implicare una loro responsabilità.

In particolare, il prestatore è tenuto:

- a) a informare senza indugio l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza, qualora sia a conoscenza di presunte attività o informazioni illecite riguardanti un suo destinatario del servizio Internet;
- b) a fornire senza indugio, a richiesta delle autorità competenti, le informazioni in suo possesso che consentano l'identificazione del destinatario dei suoi servizi con cui ha accordi di memorizzazione dei dati, al fine di individuare e prevenire attività illecite.

Il prestatore è, inoltre, **civilmente responsabile del contenuto di tali servizi** nel caso in cui, richiesto dall'autorità giudiziaria o amministrativa avente funzioni di vigilanza, non abbia agito prontamente per impedire l'accesso a detto contenuto, ovvero se, avendo avuto conoscenza del carattere illecito o pregiudizievole per un terzo del contenuto di un servizio al quale assicura l'accesso, non abbia provveduto a informarne l'autorità competente.

In ordine a tali disposizioni sono recentemente intervenute le pronunce Cass. civ., sez. I, 19 marzo 2019, n. 7708, e Cass. Civ., sez. I, 19 marzo 2019, n. 7709.

In particolare, nella prima di esse, la Suprema Corte ha operato richiami: i) alla giurisprudenza recente della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha accolto la nozione di "hosting provider attivo", riferita a tutti quei casi che esulano da una "attività

dei prestatori di servizi della società dell'informazione (che) sia di ordine meramente tecnico, automatico e passivo", con la conseguenza della **non applicabilità, in caso di svolgimento di un ruolo attivo, delle limitazioni di responsabilità** derivanti - ai sensi della normativa vigente - dalla assenza di conoscenza e di controllo delle informazioni trasmesse o memorizzate dalle persone alle quali i *provider* forniscono i loro servizi; ii) alla Comunicazione della Commissione Europea COM (2017) 555 del 28 settembre 2017, intitolata "Lotta ai contenuti illeciti online. Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme online", la quale ha preso parimenti atto dell'orientamento della Corte di giustizia, secondo cui la deroga alla responsabilità di cui all'art. 14 della direttiva 2000/31/CE è disponibile solo per i prestatori di servizi di *hosting* "che non rivestono un ruolo attivo".

A giudizio della Corte di Cassazione, "l'**hosting provider attivo** è il prestatore dei servizi della società dell'informazione il quale svolge un'attività che esula da un servizio di ordine meramente tecnico, automatico e passivo, e pone, invece, in essere una condotta attiva, **concorrendo con altri nella commissione dell'illecito**, onde resta sottratto al regime generale di esenzione di cui al D.Lgs. n. 70 del 2003, art. 16, dovendo la sua responsabilità civile atteggiarsi secondo le regole comuni".

III.5 Il contrasto al cyberbullismo

Nel corso della XVII legislatura è stata approvata la [legge n. 71 del 2017](#), recante "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo".

La legge qualifica come **atto di cyberbullismo** qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti *online* aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore, il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo (art. 1, comma 2).

A **tutela della dignità del minore** è previsto (art. 2):

- che il minore di più di 14 anni ovvero il genitore (o soggetto esercente la responsabilità) del minore che abbia subito atti riconducibili alla nozione di cyberbullismo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge medesima, possa inoltrare al titolare del trattamento o al gestore del sito *internet* o del *social media* un'istanza per l'**oscuramento, la rimozione o il blocco di dati personali del minore diffusi nella rete internet**, fatta eccezione per i dati originali, anche qualora gli atti di cyberbullismo - da identificare espressamente tramite relativo URL (Uniform resource locator) - non integrino le fattispecie previste dall'articolo 167 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al [decreto legislativo n. 196 del 2003](#), relativo al trattamento illecito di dati, ovvero da altre norme incriminatrici;
- che - qualora, entro le 24 ore successive al ricevimento della suddetta istanza, il soggetto responsabile non abbia comunicato di avere assunto l'incarico di

provvedere all'oscuramento, alla rimozione o al blocco richiesto, ed entro 48 ore non vi abbia provveduto, o comunque nel caso in cui non sia possibile identificare il titolare del trattamento o il gestore del sito *internet* o del *social media* - l'interessato possa rivolgere analoga richiesta, mediante segnalazione o reclamo, al Garante per la protezione dei dati personali, il quale, entro 48 ore dal ricevimento della richiesta, provvede ai sensi degli articoli 143 e 144 del codice in materia di protezione dei dati personali.

In **ambito scolastico**, la legge (art. 5) dispone l'introduzione di **sanzioni disciplinari** commisurate alla gravità delle condotte di cyberbullismo sia nei regolamenti delle istituzioni scolastiche che sanzionano le "mancanze disciplinari" ai sensi dell'art. 4, comma 1, del [DPR n. 249 del 1998](#), sia all'interno del Patto educativo di corresponsabilità sottoscritto dai genitori e dagli studenti al fine di creare una condivisione di diritti e doveri nel rapporto tra istituzione scolastica autonoma, studenti e famiglie (art. 5-bis del medesimo DPR n. 249/1998).

La legge pone altresì a carico del dirigente scolastico che sia venuto a conoscenza di atti di cyberbullismo (salvo che il fatto costituisca reato) il dovere di informarne tempestivamente i soggetti esercenti la responsabilità genitoriale (ovvero i tutori dei minori coinvolti) e di attivare le adeguate azioni di carattere educativo (art. 5).

Infine, a fronte di atti di cyberbullismo commessi, mediante la rete *internet*, da minorenni di età superiore ai 14 anni rivolti ad altro minorenne, l'art. 7 della legge n. 71/2017 prevede l'applicazione, su richiesta della persona offesa, della **procedura di ammonimento da parte del questore**, disciplinata dall'art. 8, commi 1 e 2, del [decreto-legge n. 11 del 2009](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009. Ai fini dell'ammonimento, il questore convoca il minore, unitamente ad almeno un genitore (o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale) e gli effetti dell'ammonimento cessano al compimento della maggiore età.

CAPITOLO IV

NORMATIVA E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE

IV.1 Atti normativi

L'articolo 2 del **Trattato sull'Unione europea (TUE)** prevede fra i valori fondanti dell'Unione il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze, e propugna una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità fra donne e uomini.

All'articolo 3, paragrafo 3, del TUE viene inoltre ribadito che "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore".

Appartengono al diritto primario dell'UE anche i principi contenuti nella **Carta dei diritti fondamentali** che, a seguito del Trattato di Lisbona, ha valore equiparato a quello dei trattati.

La Carta, il cui rispetto deve essere garantito nell'applicazione del diritto dell'Unione, prevede fra l'altro i principi relativi alla dignità umana (articolo 1), alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 10), alla libertà di espressione e d'informazione (articolo 11), alla non discriminazione (articolo 21), alla parità fra donne e uomini (articolo 23), principi il cui rispetto impone all'UE un'azione di contrasto dei reati di odio e dell'*hate speech*.

Nello specifico, l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali vieta "qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale"²⁸. E l'articolo 23 afferma che "la parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato". Ai sensi dell'articolo 26 della Carta, l'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Inoltre, l'articolo 20 sancisce l'uguaglianza di tutte le persone davanti alla legge.

L'articolo 8 del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** afferma che "nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne" (concetto noto anche come *gender mainstreaming* - integrazione della dimensione di genere); e all'articolo 10 precisa che, "nella definizione

²⁸ La Carta dei diritti fondamentali è la prima Carta internazionale dei diritti dell'uomo che vieta esplicitamente la discriminazione fondata "sull'orientamento sessuale".

e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

L'articolo 19 del TFUE consente altresì l'adozione di **provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione**: "1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1".

Inoltre, sin dal 1957, i trattati hanno sancito il principio della parità di retribuzione fra uomini e donne per uno stesso lavoro, e l'UE può intervenire nell'ambito più ampio delle **pari opportunità** e della **parità di trattamento** nei **settori dell'impiego e dell'occupazione**.

L'articolo 157 del TFUE prevede che ciascuno Stato membro assicuri "l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore"; autorizza inoltre "l'azione positiva finalizzata all'emancipazione femminile", per cui "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore".

Anche la **Corte di giustizia dell'UE** ha svolto un ruolo decisivo nella costruzione dell'ordinamento europeo per la salvaguardia dei diritti fondamentali, con particolare riguardo alla prevenzione e al contrasto di condotte e comportamenti fortemente lesivi come l'*hate crime* e l'*hate speech*. In particolare, la Corte di giustizia si è pronunciata sul **discorso di odio**, concetto che includerebbe **qualsiasi forma di espressione che diffonda, inciti, promuova o giustifichi l'odio basato sull'intolleranza**, e che si esprime sotto forma di **nazionalismo aggressivo, o etnocentrismo, discriminazione e ostilità** nei confronti delle minoranze e delle persone provenienti da un **contesto migratorio**²⁹.

a) La decisione quadro del 2008

Le prime misure dell'UE volte a combattere razzismo e xenofobia furono adottate negli anni Novanta, come risultato di una crescente consapevolezza delle sfide poste dai comportamenti razzisti e xenofobi.

Si ricordano, in particolare, le **risoluzioni del Parlamento europeo del 1995 e del 2001** volte a incoraggiare iniziative contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo. In risposta alla prima

²⁹ Si vedano le [cause riunite C-244/10 e C-245/10](#), "Mesopotamia Broadcast A/S METV" e "Roj TV A/S v. Repubblica federale di Germania".

risoluzione, il Consiglio adottò nel **1996** una [Azione comune](#) in materia di contrasto al fenomeno del razzismo e della xenofobia. L'impegno del Consiglio in tale settore fu successivamente rinnovato con il [programma dell'Aia](#), recante dieci priorità nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio nel settembre del 2005.

La materia è attualmente regolata a livello europeo da un insieme di atti, primo fra tutti la [decisione quadro 2008/913/GAI](#) sulla **lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale**.

In particolare, tale disciplina impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché siano resi punibili i seguenti comportamenti intenzionali:

- **l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio** nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, **definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica**;
- la perpetrazione di uno di tali atti mediante la **diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale**;
- **l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio**, dei **crimini contro l'umanità** e dei crimini di guerra, dirette pubblicamente contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro.

Oltre alle ipotesi sopracitate, la decisione quadro obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie affinché la **motivazione razzista e xenofoba** sia considerata una **circostanza aggravante** o, in alternativa, affinché tale motivazione possa essere presa in considerazione dal giudice all'atto della **determinazione della pena**.

b) La direttiva sui servizi di media audiovisivi

Norme in materia di *hate crime* e *hate speech* sono altresì previste nella [direttiva 2010/13/UE](#) sui **servizi di media audiovisivi**. In particolare, la disciplina impone agli Stati membri di assicurare, con misure adeguate, che i **servizi di media audiovisivi** offerti dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione **non contengano alcun incitamento all'odio** basato su razza, sesso, religione o nazionalità.

La direttiva prescrive inoltre agli Stati membri di assicurare che le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione:

- non pregiudichino il **rispetto della dignità umana**;
- non comportino né promuovano **discriminazioni** fondate su sesso, razza o origine etnica, nazionalità, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.

La [direttiva \(UE\) 2018/1808](#), del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE ed emanata in considerazione dell'evoluzione della realtà del mercato dei servizi di media audiovisivi, contiene disposizioni volte a rafforzare il **contrasto all'incitamento all'odio**.

In particolare, è stabilito l'obbligo per gli Stati membri di garantire che i **fornitori delle piattaforme per la condivisione di video** adottino misure adeguate per:

- **tutelare i minori** da contenuti che potrebbero nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale;
- **tutelare tutti i cittadini da contenuti che istighino alla violenza o all'odio** nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

La direttiva precisa che, al fine di garantire coerenza e certezza del diritto alle imprese e alle autorità degli Stati membri, la **nozione di "istigazione alla violenza o all'odio"** dovrebbe essere intesa, nella misura appropriata, ai sensi della decisione quadro 2008/913/GAI.

La direttiva ha inoltre istituito il **Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi** (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, [ERGA](#)), fra i cui compiti è quello di fornire pareri, su richiesta della Commissione europea, su qualsiasi questione relativa ai servizi di media audiovisivi, in particolare sulla tutela dei minori e l'istigazione all'odio.

c) La direttiva sul commercio elettronico

L'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché le violazioni della dignità umana della persona sono presi in considerazione anche dalla [direttiva 2000/31/CE](#) sul commercio elettronico.

Pur prevedendo il principio generale per il quale è garantita la libera circolazione dei servizi delle società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro, la direttiva consente agli Stati membri di adottare **provvedimenti volti a limitare tale libertà** qualora siano necessari, fra l'altro, per motivi di ordine pubblico, in particolare per l'opera di prevenzione, investigazione, individuazione e perseguimento in materie penali, quali la tutela dei minori e **la lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico**, nonché violazioni della dignità umana della persona.

d) La direttiva sulle vittime di reato

La [direttiva 2012/29/UE](#) istituisce norme minime in materia di **diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato**.

La direttiva stabilisce una serie di diritti vincolanti per le vittime e obblighi precisi per i Paesi dell'UE di garantirne l'applicazione: gli Stati membri devono assicurare che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria, in tutti i contatti con servizi di assistenza alle vittime o di giustizia riparativa o con un'autorità competente operante nell'ambito di un procedimento penale. I diritti previsti dovranno applicarsi alle vittime in maniera non discriminatoria.

La direttiva prevede il diritto delle vittime all'informazione e al sostegno, nonché diritti procedurali minimi, fra cui l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché le vittime siano tempestivamente oggetto di una **valutazione individuale**, conformemente alle

procedure nazionali, per individuare le specifiche esigenze di protezione e determinare se e in quale misura trarrebbero beneficio da misure speciali nel corso del procedimento penale, essendo particolarmente esposte al rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni. La valutazione individuale deve tener conto delle caratteristiche personali della vittima.

Nell'ambito della valutazione individuale è rivolta particolare attenzione alle vittime che hanno subito un notevole danno a motivo della gravità del reato, alle **vittime di reati motivati da pregiudizio o discriminazione** che potrebbero essere correlati in particolare alle loro caratteristiche personali, nonché alle vittime che si trovino particolarmente esposte per la loro relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato. In tal senso, dovranno essere oggetto di "debita considerazione" le vittime del terrorismo, della criminalità organizzata, della tratta di esseri umani, della **violenza di genere**, della violenza nelle relazioni strette, della violenza o dello sfruttamento sessuale o dei **reati basati sull'odio** nonché le **vittime con disabilità**.

Inoltre, tutte le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice, dovranno essere svolte da una persona dello stesso sesso della vittima, qualora la vittima lo desideri, e a condizione che non risulti pregiudicato lo svolgimento del procedimento penale.

e) Direttive sulla parità di trattamento

La [direttiva 79/7/CEE](#) relativa alla **graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale** sottolinea che il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso. La direttiva si applica ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi di malattia, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro e malattia professionale, disoccupazione, nonché alle disposizioni concernenti l'assistenza sociale.

La [direttiva 2000/43/CE](#) mira a stabilire un quadro per la **lotta alle discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica**, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della **parità di trattamento**. In particolare, la direttiva obbliga gli Stati membri a proibire la discriminazione sul piano razziale e dell'origine etnica, ad adottare specifiche **azioni positive** volte a prevenire tali fenomeni, e a **compensare gli svantaggi** che sulla base di tali motivazioni una persona possa subire.

Gli Stati membri devono istituire **procedure giurisdizionali e/o amministrative** per consentire alle persone discriminate di far valere i propri diritti. La direttiva prevede che gli Stati membri incoraggino il **dialogo con le competenti organizzazioni non governative** che, conformemente alle rispettive legislazioni e prassi nazionali, abbiano un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro la discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica.

La disciplina prevede inoltre l'istituzione di uno o più **organismi per la promozione della parità di trattamento** di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica. Fra le competenze di tali organismi rientrano: l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce inoltrate in materia di discriminazione; lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione;

la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con tali discriminazioni.

La [direttiva 2000/78/CE](#) mira a stabilire un **quadro generale per la lotta alle discriminazioni** fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne **l'occupazione e le condizioni di lavoro** al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

La direttiva impone a tutti i Paesi dell'UE di tutelare giuridicamente i cittadini contro forme di discriminazione e molestie³⁰ che potrebbero ostacolare eventuali candidature per un posto di lavoro, una promozione professionale, attività di formazione oppure in materia di condizioni di lavoro, retribuzione e licenziamento.

In particolare, la direttiva si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, per quanto riguarda: le condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, inclusi i criteri di selezione; le condizioni di assunzione e la promozione; l'accesso alla formazione professionale; le condizioni di occupazione e di lavoro (comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione); l'affiliazione e l'attività in un'organizzazione di datori di lavoro o di lavoratori o qualsiasi altra organizzazione i cui membri esercitino una particolare professione.

La [direttiva 2004/113/CE](#) attua il principio della **parità di trattamento fra uomini e donne** per quanto riguarda **l'accesso a beni e servizi** e la loro fornitura.

La direttiva mira a estendere il principio della parità di trattamento oltre la sfera del mercato del lavoro e della vita professionale ad altre aree della vita quotidiana. Si applica a tutte le persone che forniscono beni e servizi, per quanto riguarda sia il settore pubblico che quello privato, e che sono offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare e delle transazioni effettuate in questo ambito. Non si applica invece al contenuto dei mezzi di comunicazione e della pubblicità né all'istruzione.

In linea di principio, la direttiva vieta: qualsiasi trattamento meno favorevole nei confronti di uomini o donne a causa del loro genere; qualsiasi trattamento meno favorevole nei confronti di donne collegabile alla gravidanza o alla maternità; molestie, molestie sessuali o qualsiasi incitamento alla discriminazione per quanto concerne l'offerta o la fornitura di beni o servizi. Vieta inoltre di prendere in considerazione il genere quale fattore di calcolo dei premi assicurativi e delle prestazioni nel caso di contratti assicurativi firmati successivamente al 21 dicembre 2007³¹.

Gli Stati membri devono designare uno o più organismi per la promozione e il controllo della parità di trattamento fra uomini e donne a livello nazionale. Tali organismi sono

³⁰ Nella direttiva viene precisato che le molestie sono da considerarsi una discriminazione in caso di comportamento indesiderato - adottato per motivi di religione o delle convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali - avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.

³¹ La direttiva prevede la possibilità, per i Paesi dell'UE, di non applicare tale divieto nei casi in cui il genere sia un fattore determinante nella valutazione del rischio e basato su dati statistici e attuariali rilevanti. Tuttavia, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sua sentenza sul caso Test-Achats ([C-236/09](#)) ha dichiarato non valida la deroga dal principio della parità di trattamento che ha permesso di distinguere fra uomini e donne in relazione a premi assicurativi e prestazioni, con decorrenza a partire dal 21 dicembre 2012. Per tutti i nuovi contratti firmati da quella data, si applica il principio della tariffa senza distinzione di genere al settore assicurativo. Per semplificare l'attuazione della sentenza della Corte, la Commissione ha adottato le [linee guida](#) sull'applicazione della direttiva al settore assicurativo.

responsabili di: offrire assistenza individuale alle vittime; portare avanti studi autonomi; pubblicare relazioni e rilasciare raccomandazioni. Deve inoltre essere garantito alle vittime accesso alla procedura giudiziaria e/o amministrativa per salvaguardare i propri diritti, e la possibilità di ottenere un indennizzo o risarcimento appropriato.

La [direttiva 2006/54/CE](#) intende assicurare **l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego**. A tal fine, contiene disposizioni intese ad attuare il principio della parità di trattamento per quanto riguarda: l'accesso al lavoro, alla promozione e alla formazione professionale; le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione; i regimi professionali di sicurezza sociale.

Al *considerando* 3 viene precisato che la Corte di giustizia ha ritenuto che il campo d'applicazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne non possa essere limitato al divieto delle discriminazioni basate sul fatto che una persona appartenga all'uno o all'altro sesso, ma "tale principio, considerato il suo scopo e data la natura dei diritti che è inteso a salvaguardare, si applica anche alle discriminazioni derivanti da un cambiamento di sesso".

Sono altresì previste forme di tutela per i lavoratori che subiscono una discriminazione, come ad esempio le procedure di conciliazione e le procedure giurisdizionali, e sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva, che possono anche prevedere un risarcimento dei danni. In caso di ricorso giudiziario, l'onere della prova sarà a carico della parte accusata di discriminazione, la quale dovrà provare che non vi è stata alcuna violazione del principio della parità di trattamento. I Paesi dell'UE designano inoltre gli organismi il cui ruolo consiste nel promuovere, analizzare e tutelare il principio della parità di trattamento, nonché nel garantire il controllo dell'applicazione della normativa e nel fornire aiuto indipendente alle vittime di discriminazioni. Infine, le imprese devono promuovere il principio di uguaglianza dei sessi e rafforzare il ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative.

Nel 2018 la Commissione europea ha adottato una [raccomandazione](#) sulle **norme riguardanti gli organismi per la parità**, con l'intento di contribuire a colmare il divario normativo in materia. Secondo scadenze prefissate³², gli Stati membri sono inoltre tenuti a redigere una relazione di valutazione delle misure adottate a norma delle direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2004/113/CE e 2006/54/CE.

Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale

Nel **2008** la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (cd. "**direttiva orizzontale**"), che estenderebbe la protezione giuridica dell'UE contro la discriminazione oltre l'ambito dell'occupazione e della formazione professionale.

La nuova disciplina troverebbe applicazione in settori quali: la protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria; le prestazioni sociali; l'istruzione; l'accesso a beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e la loro fornitura, incluso l'alloggio. A norma della

³² Ogni quattro anni a norma della direttiva 2006/54/CE e ogni cinque anni a norma delle direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CEE.

direttiva, gli Stati membri sarebbero inoltre tenuti a designare uno o più organismi per la parità competenti anche per questi settori, che potranno essere gli stessi organismi già istituiti in applicazione delle direttive sulla parità.

La proposta è ancora all'**esame delle istituzioni legislative europee**.

Nel corso del **semestre di presidenza portoghese del Consiglio** un'ampia maggioranza di delegazioni ha accolto favorevolmente la proposta in linea di principio, e molte di esse hanno approvato l'obiettivo di completare il quadro giuridico esistente affrontando tutti e quattro i motivi di discriminazione mediante un approccio orizzontale.

La maggior parte delle delegazioni ha affermato l'importanza di promuovere la parità di trattamento come valore condiviso. In particolare, diverse delegazioni hanno sottolineato l'importanza della proposta nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). Tuttavia, alcune delegazioni avrebbero preferito disposizioni più ambiziose in materia di disabilità.

Inoltre, pur sottolineando l'importanza della lotta alla discriminazione, talune delegazioni hanno già in passato messo in discussione la necessità della proposta della Commissione, che reputano una violazione delle competenze nazionali e che a loro parere è in contrasto con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Alcune delegazioni hanno anche chiesto chiarimenti e hanno espresso preoccupazioni riguardo, in particolare, alla mancanza di certezza del diritto, alla ripartizione delle competenze e agli effetti pratici, finanziari e giuridici della proposta.

La presidenza portoghese ha presentato una proposta globale di compromesso, che è stata esaminata dal gruppo "Questioni sociali" il **28 maggio 2021**. Le proposte redazionali della presidenza si sono concentrate sulle tre questioni principali in sospeso, vale a dire: 1) le preoccupazioni relative alla sussidiarietà; 2) i costi derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di disabilità; 3) la certezza del diritto. Un'ampia maggioranza di delegazioni ha accolto con favore le proposte della presidenza al fine di superare il lungo periodo di stallo; tuttavia alcune delegazioni, pur dichiarandosi disposte ad adoperarsi per raggiungere un compromesso, hanno espresso preoccupazione per eventuali riduzioni del livello di ambizione della direttiva. Anche la Commissione ha ammonito contro una diluizione del testo, pur ritenendo le proposte della presidenza una base per ulteriori discussioni.

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la proposta rientra ora nell'ambito dell'articolo 19 del TFUE ed è pertanto necessaria l'unanimità in sede di Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo (che aveva adottato il suo [parere](#) il 2 aprile 2009 nel quadro della procedura di consultazione).

f) La direttiva sulla libertà di circolazione e di soggiorno

La [direttiva 2004/38/CE](#) relativa al **diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri** estende il diritto alla libera circolazione, a determinate condizioni, ai familiari dei cittadini dell'UE, come il coniuge e i figli, anche se non sono essi stessi cittadini dell'UE.

Al *considerando* 31 viene sottolineato che la direttiva rispetta i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In conformità con il **divieto di discriminazione** contemplato nella Carta gli Stati membri dovrebbero dare attuazione alla direttiva senza operare fra i beneficiari della stessa alcuna discriminazione fondata su motivazioni quali sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o

convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza etnica, patrimonio, nascita, handicap, età o tendenze sessuali.

g) Il regolamento sulla diffusione di contenuti terroristici *online*

Il **29 aprile 2021** è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2021/784](#) relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici *online*, il quale mira a stabilire un quadro giuridico chiaro e armonizzato per **prevenire l'uso improprio dei servizi di *hosting*** per la diffusione di contenuti terroristici *online*, e garantire nel contempo il corretto funzionamento del mercato unico digitale. La sua applicazione è prevista a decorrere dal **7 giugno 2022**.

Nel regolamento viene evidenziato che le misure normative volte a contrastare la diffusione di contenuti terroristici *online* dovrebbero essere integrate da strategie degli Stati membri intese a contrastare il terrorismo, fra cui il rafforzamento dell'**alfabetizzazione mediatica** e del pensiero critico, lo sviluppo di **narrazioni alternative** e controargomentazioni, e altre iniziative che possano ridurre l'impatto dei contenuti terroristici *online* e la vulnerabilità a essi. Occorreranno inoltre investimenti in attività sociali e in iniziative di **deradicalizzazione** e dialogo con le comunità interessate, al fine di raggiungere una prevenzione costante della radicalizzazione nella società.

Il regolamento stabilisce una serie di regole uniformi per contrastare l'uso improprio dei servizi di *hosting*, in particolare per quanto riguarda:

- gli "obblighi di diligenza ragionevoli e proporzionati" che i prestatori di servizi di *hosting* sono tenuti ad applicare per contrastare la diffusione al pubblico di contenuti terroristici tramite i loro servizi e garantire, se necessario, la rapida rimozione o la disabilitazione dell'accesso a tali contenuti;
- misure che gli Stati membri sono tenuti ad attuare, nel rispetto del diritto dell'Unione e fatte salve adeguate salvaguardie a tutela dei diritti fondamentali, in particolare la libertà di espressione e di informazione in una società aperta e democratica, in modo da individuare e assicurare la rapida rimozione dei contenuti terroristici da parte dei prestatori di servizi di *hosting*, e facilitare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri, i prestatori di servizi di *hosting* e, se necessario, Europol³³.

IV.2 Attività non normative

a) Programmi europei per il periodo 2021-2027

L'Unione europea fornisce sostegno pratico finanziando progetti che mirano, fra l'altro, al contrasto del reato di odio e dell'*hate speech*.

³³ Il regolamento ricorda che il diritto a un ricorso effettivo è sancito dall'articolo 19 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali ("ogni persona fisica o giuridica ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi ai competenti organi giurisdizionali nazionali contro una qualsiasi delle misure adottate in base al presente regolamento che possa ledere i diritti di tale persona").

Il programma "**Cittadini, uguaglianza, diritti e valori**" - istituito con il [regolamento \(UE\) 2021/692](#) - dispone di una dotazione finanziaria di **641.705.000 euro** (a prezzi correnti) e si prefigge quattro obiettivi specifici:

- salvaguardare e promuovere i valori dell'Unione (sezione valori dell'Unione);
- promuovere i diritti, **la non discriminazione e l'uguaglianza, compresa la parità di genere** (sezione uguaglianza, diritti e parità di genere);
- promuovere il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e sensibilizzarli in merito alla storia comune europea (sezione coinvolgimento e partecipazione dei cittadini);
- contrastare la violenza, compresa la violenza di genere (sezione Daphne).

Il programma **Giustizia** - istituito dal [regolamento \(UE\) 2021/693](#) - dispone di un **bilancio di 305 milioni di euro** e perseguirà i seguenti quattro obiettivi specifici:

- agevolare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e promuovere lo Stato di diritto e l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura;
- sostenere e promuovere la formazione giudiziaria, al fine di favorire una comune cultura giuridica e giudiziaria e una cultura dello Stato di diritto;
- agevolare **l'accesso effettivo e non discriminatorio alla giustizia** per tutti, anche per via elettronica, e sostenere i diritti di tutte le vittime di reato nonché i diritti processuali degli indiziati e degli imputati in procedimenti penali.

Entrambi i programmi sono stati istituiti nell'ambito del nuovo [quadro finanziario](#) pluriennale (QFP) **2021-2027** e fanno parte del **Fondo per la giustizia, i diritti e i valori**³⁴.

b) Contrasto all'antisemitismo e all'odio antisلمico

Nel dicembre del 2015 la Commissione europea ha nominato un **coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo e per la promozione della vita ebraica**, nonché un organismo omologo per il **contrasto all'odio antisلمico**³⁵.

Il compito principale dei due coordinatori è quello di portare all'attenzione della Commissione le **preoccupazioni delle rispettive comunità** di riferimento (**semite e islamiche**). I coordinatori fungono da **punti di contatto** dedicati e contribuiscono allo sviluppo della strategia della Commissione volta a combattere i fenomeni dell'**'hate crime**, dell'**'hate speech**, dell'intolleranza e della discriminazione. In particolare il loro contributo riguarda aree come l'**istruzione**, il contrasto alla **radicalizzazione** e l'**estremismo violento**. I coordinatori stabiliscono rapporti con gli Stati membri, il Parlamento europeo e altre istituzioni, e con le pertinenti organizzazioni della società civile e del mondo accademico, al fine di rafforzare la risposta politica all'odio antisemita e antisلمico.

³⁴ Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione dei vari atti di cui è composto, si rinvia al Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica "L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027" ([106/DE](#)), dicembre 2020.

³⁵ Ruoli attualmente svolti, rispettivamente, da Katharina von Schnurbein e da Tommaso Chiamparino.

Il 6 dicembre 2018 il Consiglio ha approvato una [dichiarazione](#) relativa alla **lotta contro l'antisemitismo** e allo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in Europa.

Nella dichiarazione il Consiglio riconosce che le comunità ebraiche in alcuni Paesi dell'UE si sentono particolarmente vulnerabili agli attentati terroristici, a seguito dell'aumento, negli ultimi anni, degli episodi di violenza. Invita quindi gli Stati membri ad adottare e attuare una strategia globale per prevenire e contrastare tutte le forme di antisemitismo nel quadro delle rispettive strategie in materia di prevenzione del razzismo, della xenofobia, della radicalizzazione e dell'estremismo violento.

Facendo seguito alla dichiarazione del Consiglio, la Commissione europea ha avviato il **gruppo di lavoro sulla lotta all'antisemitismo**, con il compito di sostenere gli Stati membri nell'adozione, a livello nazionale, di strategie globali per prevenire e contrastare tutte le forme di antisemitismo nel quadro delle rispettive strategie in materia di prevenzione del razzismo, della xenofobia, della radicalizzazione e dell'estremismo violento. Nelle giornate del 2 e 4 giugno 2021 si è tenuta la 5a riunione del gruppo di lavoro, evento chiave per consultare gli Stati membri e le comunità ebraiche sulle loro idee per la prima strategia dell'UE sulla lotta all'antisemitismo e sulla promozione della vita ebraica.

Il 2 dicembre 2020 il **Consiglio dell'Unione** ha approvato una [dichiarazione sulla lotta contro l'antisemitismo](#). Gli Stati membri affermano di essere esplicitamente favorevoli alla decisione della Commissione europea di fare della lotta contro l'antisemitismo una priorità, e al rafforzamento della base istituzionale del coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo. In tale contesto, apprezzamento è stato espresso per l'adozione, da parte della Commissione europea, del [piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#), che si ritiene potrebbe creare sinergie concrete nella lotta contro l'antisemitismo.

In tale occasione il Consiglio ha espresso preoccupazione per l'aumento delle minacce nei confronti degli ebrei in Europa e il riemergere dei miti della cospirazione, soprattutto nel contesto della pandemia di Covid-19, e per l'incremento degli episodi antisemiti e dei reati d'odio³⁶. Ha sottolineato che la lotta contro l'antisemitismo è una questione trasversale che coinvolge vari livelli di governo e politiche a livello locale, nazionale ed europeo, e che occorrono pertanto politiche pubbliche di contrasto complementari. Nelle conclusioni del Consiglio si afferma in particolare che: l'incitamento all'odio e i contenuti terroristici illegali *online* devono essere rimossi tempestivamente e in modo coerente dai fornitori di servizi Internet; è necessaria una risposta giudiziaria forte e sistematica agli atti antisemiti; uno degli strumenti più importanti per prevenire i pregiudizi di carattere antisemita è l'istruzione in materia di Olocausto, antisemitismo e vita ebraica, così come la condivisione di buone pratiche volta a promuovere l'alfabetizzazione mediatica e la sensibilizzazione in merito ai miti della cospirazione.

Il Consiglio ha evidenziato inoltre la centralità della **definizione di antisemitismo** utilizzata dall'*International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)* in ambito educativo e giudiziario, sollecitandone l'adozione uniforme e apprezzando il fatto che 18 Stati membri abbiano già dato seguito alla [dichiarazione del Consiglio del 6 dicembre](#)

³⁶ In uno [studio](#) condotto dalla Commissione europea dal titolo "*The rise of antisemitism online during the pandemic*", realizzato dall'*Institute for Strategic Dialogue* e incentrato su Francia e Germania, è emerso che la pandemia ha esacerbato l'antisemitismo *online*. Principali veicoli della recrudescenza dell'antisemitismo sono i *social network* e le piattaforme di messaggistica.

[2018](#), approvando la definizione operativa dell'IHRA quale utile strumento di orientamento nell'istruzione e nella formazione. La definizione operativa, non giuridicamente vincolante, di antisemitismo - adottata il 26 maggio 2016 dalla Plenaria dell'IHRA a Bucarest - è la seguente: *"L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio per gli ebrei. Manifestazioni di antisemitismo verbali e fisiche sono dirette verso gli ebrei o i non ebrei e/o alle loro proprietà, verso istituzioni comunitarie ebraiche ed edifici utilizzati per il culto"*.

Il **Consiglio europeo** del [10 e 11 dicembre 2020](#) ha accolto con favore la dichiarazione relativa alla lotta contro l'antisemitismo e ha espresso la condanna verso tutte le forme di attacco alle libertà di espressione e di religione o di credo, compresi l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia, sottolineando altresì l'importanza di combattere l'incitamento all'odio e alla violenza come pure l'intolleranza. Al fine di **prevenire la radicalizzazione e contrastare le ideologie** che sono alla base del terrorismo e dell'estremismo violento, anche *online*, nelle sue conclusioni il Consiglio europeo ha inoltre chiesto di intensificare la **lotta contro i contenuti illegali online**, accogliendo con favore la proposta di rafforzare le responsabilità delle piattaforme *online* nel quadro della **legge sui servizi digitali**.

c) RAN

Nel settembre 2011 la Commissione ha istituito la **Rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione** ([Radicalisation Awareness Network](#)), progetto finanziato dall'UE che riunisce operatori di tutta Europa impegnati nella prevenzione della radicalizzazione. La Rete sostiene gli operatori locali che lavorano in prima linea per prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento e facilita lo scambio di esperienze e di buone pratiche; comprende, fra l'altro, **autorità di polizia e carcerarie, insegnanti, accademici, operatori sociali e professionisti del settore sanitario**, nonché rappresentanti della **società civile e autorità locali**.

La RAN è [articolata](#) in **nove gruppi di lavoro** tematici (guidati da un comitato direttivo presieduto dalla Commissione): comunicazione e linguaggi; giovani e istruzione; gestione dei processi di deradicalizzazione; autorità locali; istituti penitenziari; polizia e forze dell'ordine; vittime del terrorismo; sanità mentale; contesti familiari, comunità e assistenza sociale. È altresì previsto, in seno alla Rete, un **centro di eccellenza** finanziato dalla Commissione, con il compito di fornire supporto logistico, tecnico e amministrativo.

d) Gruppo di alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza

Nel giugno 2016 la Commissione ha istituito un gruppo di alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza, con il compito di promuovere lo scambio e la diffusione delle migliori pratiche fra le autorità nazionali degli Stati membri in materia di prevenzione e contrasto dei crimini d'odio (*hate crime*) e di incitamento all'odio (*hate speech*). Il gruppo ha inoltre reso disponibile una piattaforma incentrata sulle specificità di particolari forme di intolleranza, anche alla luce dell'esperienza della società civile e delle comunità.

In seno all'organismo sono stati istituiti due sottogruppi, i cui lavori sono iniziati nell'ottobre del 2016:

- un sottogruppo - coordinato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) - per l'elaborazione di **metodologie per la registrazione e la raccolta di dati** sui crimini ispirati dall'odio;
- un sottogruppo in materia di **contrasto alle espressioni di odio on line**, con il principale compito di verificare l'**attuazione del codice di condotta** per contrastare l'illecito incitamento all'odio *online*, concordato da Facebook, Twitter, Microsoft e YouTube con la Commissione europea nel maggio 2016.

Il sottogruppo sull'*hate speech* ha in primo luogo elaborato una **metodologia** comune per **valutare le reazioni delle società IT firmatarie del codice di condotta** al momento delle segnalazioni dei discorsi di odio.

e) Gruppo di alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità

Dal 2015 è inoltre attivo il gruppo di alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità. Il gruppo ha ricevuto mandato per:

- seguire lo sviluppo e l'attuazione delle politiche e dei programmi a livello di UE e nazionali volti a combattere la discriminazione e a promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione;
- assicurare la cooperazione e il coordinamento fra le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione su questioni relative al raggiungimento della piena uguaglianza e all'eliminazione delle discriminazioni, in particolare attraverso lo scambio di esperienze e buone pratiche e la definizione, laddove opportuno, di obiettivi politici comuni;
- assicurare il coordinamento con le presidenze del Consiglio dell'Unione, il Consiglio, il Parlamento europeo, la Commissione europea e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali;
- affrontare qualsiasi altro argomento che possa emergere e che sia ritenuto rilevante dalla Commissione e dal gruppo.

Il Codice di condotta contro l'incitamento all'odio online

Il 31 maggio 2016 la Commissione europea e alcune fra le maggiori società del *web* - Facebook, Twitter, YouTube e Microsoft - hanno convenuto un [codice di condotta](#), recante un elenco di impegni per **combattere la diffusione dell'illecito incitamento all'odio online** in Europa. Hanno in seguito aderito al codice Instagram, Snapchat e Dailymotion (nel 2018), Jeuxvideo.com (gennaio 2019) e TikTok (settembre 2020). Il documento mira a orientare l'attività delle aziende informatiche e a consentire la condivisione delle migliori pratiche con altre imprese operanti su Internet, con le piattaforme e con le aziende dei media.

Il codice di condotta si fonda su una stretta cooperazione fra la Commissione europea, le piattaforme informatiche, le organizzazioni della società civile e le autorità nazionali. Tutti i portatori di interessi si incontrano periodicamente sotto l'egida del gruppo ad alto

livello sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia al fine di discutere delle difficoltà da affrontare e dei progressi compiuti.

Il codice fa riferimento alla definizione di **discorso d'odio illegale** contenuta nella **decisione quadro 2008/913/GAI** che qualifica come reato l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica.

Il codice di condotta **impone alle società informatiche** di:

- disporre di regole e norme che vietino l'incitamento all'odio e introducano sistemi e squadre per esaminare le segnalazioni riguardanti contenuti che violano tali norme;
- esaminare entro 24 ore la maggioranza dei contenuti segnalati e, se necessario, rimuovere i contenuti di incitamento all'odio o bloccarne l'accesso. Al ricevimento di una segnalazione valida mirante alla rimozione di forme illegali di incitamento all'odio, le aziende informatiche devono esaminarla alla luce delle regole e degli orientamenti da esse predisposti per la comunità degli utenti e, se necessario, delle leggi nazionali di recepimento della decisione quadro 2008/913/GAI, affidando l'esame a squadre specializzate;
- fornire regolarmente formazioni al personale;
- partecipare a partenariati e attività di formazione con la società civile per ampliare la propria rete di "segnalatori attendibili". Le aziende informatiche devono incoraggiare la trasmissione degli avvisi e la segnalazione dei contenuti che promuovono l'istigazione alla violenza e ai comportamenti improntati all'odio avvalendosi di esperti, in particolare attraverso partenariati con le organizzazioni della società civile, e fornire informazioni chiare sulle regole e sugli orientamenti da esse predisposti per la comunità degli utenti e sulle regole in materia di procedure di comunicazione e di segnalazione;
- lavorare alla promozione di contronarrazioni indipendenti e programmi educativi. Le aziende informatiche devono svolgere presso i loro utenti un'opera di educazione e di sensibilizzazione sulle tipologie di contenuti non autorizzate in base alle regole e agli orientamenti predisposti. In cooperazione con la Commissione europea e gli Stati membri, devono perseguire l'opera di elaborazione e promozione di narrazioni alternative indipendenti, di nuove idee e iniziative e il sostegno a programmi educativi che incoraggino il pensiero critico;
- designare con gli Stati membri punti di contatto nazionali. Le aziende informatiche devono fornire informazioni sulle procedure di trasmissione di avvisi, al fine di rendere più rapida ed efficace la comunicazione fra le autorità degli Stati membri e le aziende, in particolare per quanto riguarda le segnalazioni, la disattivazione dell'accesso o la rimozione delle forme illegali di incitamento all'odio *online*. In tal modo si consentirà alle autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge di acquisire ulteriore familiarità con i metodi per riconoscere le forme illegali di incitamento all'odio *online* e segnalarle alle aziende informatiche;
- promuovere la trasparenza nei confronti degli utenti e del pubblico in generale.

L'articolo 14 della [direttiva sul commercio elettronico](#) aveva già consentito di elaborare procedure di rimozione, senza tuttavia disciplinarle in maniera dettagliata.

Le aziende informatiche e la Commissione europea si sono impegnate a **riesaminare gli impegni pubblici** del codice di condotta a cadenze regolari, valutandone l'impatto, e di proseguire le discussioni su modalità idonee a promuovere la trasparenza e a incoraggiare narrazioni alternative che contrastino l'incitamento all'odio³⁷.

Il **22 giugno 2020** la Commissione europea ha pubblicato la [quinta valutazione](#) del codice di condotta. I risultati sono nel complesso positivi: le società informatiche valutano il 90% dei contenuti segnalati entro 24 ore, rimuovendo il 71% del contenuto ritenuto un illecito incitamento all'odio. Emerge tuttavia che le piattaforme dovrebbero continuare a migliorare la trasparenza e il *feedback* agli utenti e garantire che i contenuti segnalati siano valutati coerentemente nel tempo, in quanto valutazioni distinte e comparabili svolte nell'arco di periodi diversi hanno evidenziato divergenze in termini di risultati.

f) Forum su Internet

Nel [dicembre del 2015](#), dando attuazione a una delle azioni chiave previste nell'[Agenda sulla sicurezza](#), la Commissione europea ha istituito il [Forum dell'UE su Internet](#) al fine di tutelare il pubblico dalla diffusione di materiale terroristico e dall'uso dei canali di comunicazione da parte dei terroristi per agevolare e indirizzare le proprie attività³⁸. Si tratta di un organismo che riunisce i ministri dell'Interno degli Stati membri, rappresentanti di alto livello di importanti *web company*, Europol, il coordinatore dell'Unione europea per il terrorismo e il Parlamento europeo.

Il Forum ha due obiettivi fondamentali: **ridurre l'accessibilità** ai contenuti terroristici e all'*hate speech online*; potenziare i partenariati della società civile per rafforzare le **narrazioni alternative in rete**.

Nel dicembre del 2016, la Commissione europea ha ospitato il secondo Forum su Internet, che ha visto la partecipazione, fra l'altro, degli allora commissari europei alla Migrazione, affari interni e cittadinanza (Dimitris Avramopoulos) e alla Sicurezza (Julian King), di rappresentanti degli Stati membri, di Europol, della Rete sulla radicalizzazione (RAN) e di società dell'IT. In tale occasione sono state avviate alcune iniziative in materia di **accessibilità alla propaganda terroristica online** e di **narrazione alternativa online**; inoltre è stata annunciata la creazione della **banca dati di hash** (immagini, video, ecc.), piattaforma di stringhe di codici identificativi sviluppata dall'industria di Internet in stretta cooperazione con la Commissione per consentire la rimozione permanente e irreversibile dei contenuti terroristici *online*.

Nel marzo del 2017 rappresentanti della Commissione europea e della Presidenza del Consiglio dell'UE hanno nuovamente incontrato esponenti delle società IT al fine di verificare il *follow up* delle iniziative avviate nell'ambito del secondo Forum; in particolare, grazie agli impegni presi dalle più importanti compagnie IT, è stato possibile realizzare il **meccanismo di rimozione dei**

³⁷ Il tema dell'incitamento all'odio *online* (in particolare di matrice terroristica) è stato oggetto di approfondimento nella [comunicazione](#) della Commissione europea "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", presentata nel giugno 2016. Le misure contenute nella comunicazione riguardano le seguenti aree: contrasto alla propaganda terroristica e gli incitamenti all'odio illegali *online*; radicalizzazione nelle carceri; promozione di un'istruzione inclusiva e dei valori comuni dell'UE; promozione di una società inclusiva, aperta e resiliente e interazione con i giovani; rafforzamento della collaborazione internazionale; sostegno alla ricerca, raccolta di informazioni, monitoraggio e reti; attenzione alla "dimensione securitaria" nella lotta contro la radicalizzazione.

³⁸ La [Dichiarazione congiunta](#) del Consiglio straordinario "Giustizia e affari interni", a seguito degli attentati terroristici di Bruxelles del 22 marzo 2016, ha sottolineato la necessità di intensificare i lavori in questo campo e di concordare un codice di condotta sull'incitamento all'odio *online*.

contenuti Internet di matrice terroristica con la collaborazione di **Europol**, l'Agenzia europea per la cooperazione nelle attività di contrasto al crimine.

Si segnala infine che i partecipanti al 5° Forum dell'UE su Internet, del 7 ottobre 2019, si sono impegnati a rispettare un **protocollo di crisi dell'UE**, che prevede una risposta rapida di contrasto alla diffusione virale dei contenuti terroristici e di estremismo violento *online*.

g) Istituto europeo per l'uguaglianza di genere ([EIGE](#))

Nel dicembre 2006 il Parlamento e il Consiglio hanno istituito l'**Istituto europeo per l'uguaglianza di genere**, agenzia dell'Unione europea, con sede a Vilnius, che ha l'obiettivo generale di sostenere e rafforzare la promozione della parità di genere, compresa l'integrazione di genere, in tutte le politiche dell'UE e nazionali.

L'Istituto si prefigge inoltre di combattere le discriminazioni fondate sul sesso e di svolgere un'opera di sensibilizzazione sul tema della parità di genere. A tal fine fornisce ricerche, dati e buone pratiche:

- elaborando studi sulla parità di genere nell'Unione europea;
- verificando che l'UE rispetti i suoi impegni internazionali in materia di parità di genere (con particolare riferimento alla [piattaforma d'azione di Pechino](#)) e pubblicando ogni anno una relazione sui progressi realizzati in questo campo;
- prendendo iniziative per fermare la violenza nei confronti delle donne e coordinando la [campagna europea del "fiocco bianco"](#) (*White Ribbon Campaign*), iniziativa volta a far sì che gli uomini prendano posizione sul tema della violenza contro le donne;
- condividendo le sue conoscenze e risorse *online* e sostenendo le istituzioni europee, gli Stati membri dell'UE e le parti interessate di molti settori diversi per contrastare le disuguaglianze di genere in Europa e al di fuori di essa.

L'EIGE si compone di una direzione e tre unità:

- un'unità operativa per la ricerca di alta qualità e la raccolta dei dati;
- un'unità per la gestione delle conoscenze e la comunicazione, per mantenere relazioni attive con le parti interessate e realizzare attività di sensibilizzazione;
- un'unità amministrativa per l'efficace funzionamento dell'Istituto.

La sua attività è diretta da un consiglio di direzione - composto di 18 membri a rotazione e un rappresentante della Commissione europea - che approva [i programmi di lavoro e il bilancio](#). L'EIGE si avvale inoltre della consulenza e del sostegno di un forum di esperti, composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'UE, della società civile, delle parti sociali, della Commissione europea e del Parlamento europeo.

Fra i risultati prodotti dall'EIGE si segnalano:

- l'[indice sull'uguaglianza di genere](#), che mostra ogni due anni le tendenze nel campo dell'uguaglianza di genere;
- la [piattaforma per l'integrazione della dimensione di genere](#);
- la [banca dati delle statistiche di genere](#);
- il [glossario e thesaurus](#);
- il [centro risorse e documentazione](#) (biblioteca *online* con 500 mila documenti, comprese pubblicazioni non disponibili in altre biblioteche pubbliche).

h) Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ([FRA](#))

L'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)**, con sede a Vienna, è un organismo indipendente dell'UE, finanziato dal bilancio dell'Unione.

L'agenzia offre consulenze indipendenti, basate su elementi concreti, a beneficio dei responsabili politici dell'UE e nazionali, al fine di rendere più informati e mirati i dibattiti, le politiche e la legislazione sui diritti fondamentali. In particolare, fornisce consulenza nei seguenti settori: discriminazione, accesso alla giustizia, razzismo e xenofobia, protezione dei dati, diritti delle vittime, diritti dei minori. Le attività seguono un [piano strategico](#) che definisce gli obiettivi da conseguire, oltre al [piano quinquennale](#) elaborato dopo ampie consultazioni con il proprio consiglio di amministrazione e gli organi dell'UE; viene inoltre preparato un [piano di lavoro annuale](#) dettagliato.

L'agenzia intende contribuire a promuovere e proteggere più efficacemente i diritti fondamentali in tutta l'UE, collaborando con i suoi partner per: raccogliere e analizzare dati e informazioni mediante **ricerche socio-giuridiche**; fornire **assistenza e consulenza** tramite esperti; comunicare e **sensibilizzare ai diritti**. L'agenzia collabora in particolare con: le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE; i governi e i parlamenti nazionali dei Paesi membri; il Consiglio d'Europa; gruppi e organizzazioni che lavorano sui diritti fondamentali, nonché la Piattaforma per i diritti fondamentali; gli organismi nazionali per i diritti umani; le Nazioni Unite, l'OSCE e altre organizzazioni internazionali.

La FRA - su mandato del Consiglio - ha istituito nel 2014 un **gruppo di lavoro sulla lotta ai reati generati dall'odio** (*Working Party on combating hate crime*), organismo che collabora con gli Stati membri al fine di migliorare la registrazione e incoraggiare le denunce dei reati generati dall'odio di qualunque genere, compresi gli episodi di antisemitismo. Inoltre, il gruppo di lavoro cerca di accrescere la collaborazione fra governo, forze dell'ordine, procure e ONG, sottolineando al contempo l'importanza della formazione per le forze di polizia e gli altri organismi che operano in prima linea.

Dall'ottobre del 2016 l'agenzia coordina il **sottogruppo per l'elaborazione di metodologie per la registrazione e la raccolta di dati sui crimini ispirati dall'odio**, istituito in seno al gruppo di alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza.

In numerosi interventi i rappresentanti della FRA hanno posto grande attenzione sul pericolo che la diffusione di casi di *hate speech* possa aumentare il **rischio di reati di odio**. Negli ultimi anni sono stati pubblicati documenti in cui sono presi in considerazione i reati d'odio, si ricordano in particolare: la [sintesi](#) "Esperienze e percezioni di antisemitismo - Seconda indagine sulla discriminazione e i reati generati dall'odio subiti dagli ebrei nella UE" (maggio 2019); il [rapporto](#) sul rilevamento e la raccolta di dati in tutta l'UE in materia di crimini ispirati dall'odio (giugno 2018); il rapporto "Analisi comparativa dei dati del sondaggio sulle persone LGBT nell'UE" (maggio 2015); il *paper* "Protezione uguale per tutte le vittime di *hate crime* – Il caso delle persone con disabilità" (marzo 2015).

Fra le ultime pubblicazioni si segnala inoltre "Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci sfide, pratiche promettenti e opportunità - [Sintesi](#)" (21 gennaio 2021), in cui si evidenzia che tali istituzioni si trovano ad affrontare problemi inerenti alla persistente discriminazione e disuguaglianza, nonché quelli relativi alle implicazioni sui diritti dell'intelligenza artificiale e alla pandemia Covid-19.

Il [10 giugno 2021](#) è stata pubblicata la "Relazione sui diritti fondamentali 2021".

Il **5 giugno 2020** la Commissione ha presentato la [proposta](#) di regolamento del Consiglio recante modifica del [regolamento \(CE\) n. 168/2007](#) che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali³⁹.

L'obiettivo delle modifiche proposte è duplice:

- allineare determinate disposizioni del regolamento istitutivo all'orientamento comune allegato alla dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 19 luglio 2012 per migliorare l'efficienza, la pertinenza e la *governance* dell'Agenzia;
- chiarire che, dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il campo di applicazione delle attività dell'Agenzia copre le competenze dell'Unione e comprende pertanto i settori tematici della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale.

Il **7 giugno 2021** il Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) ha approvato un [orientamento generale](#) sulla proposta di regolamento⁴⁰.

IV.3 L'attività del Parlamento europeo

Il trattato di Lisbona (articolo 19, paragrafo 1, TFUE) ha conferito al Parlamento europeo il potere di approvazione per quanto concerne l'adozione di atti legislativi in materia di non discriminazione. Il Parlamento ha svolto un ruolo attivo nel dibattito che ha portato all'inserimento di tale articolo e ha ripetutamente invitato la Commissione e gli Stati membri a garantire la completa e tempestiva attuazione delle pertinenti direttive.

Nella sua [risoluzione del 7 febbraio 2018](#) sulla **protezione e la non discriminazione delle minoranze negli Stati membri dell'UE**, il Parlamento ha deplorato la mancanza di progressi in merito alla direttiva orizzontale contro la discriminazione e ha chiesto alla Commissione e al Consiglio di rilanciare i negoziati. Ha ribadito tali richieste in diverse risoluzioni successive e nell'ottobre 2019 ha tenuto una discussione in Aula sul tema.

Il Parlamento ha chiesto altresì l'**integrazione della prospettiva di genere** nella stesura dei bilanci e nella definizione delle politiche dell'Unione, nonché la realizzazione di valutazioni dell'impatto di genere in sede di definizione di nuove politiche. In diverse risoluzioni è stata anche espressa preoccupazione per la **dimensione di genere della povertà** e il **divario pensionistico di genere** (ad esempio, le [risoluzioni del 14 giugno](#) e del [16 novembre 2017](#)). La risoluzione del [17 aprile 2018](#) è incentrata sull'emancipazione delle donne e delle ragazze grazie al settore digitale.

Il Parlamento ha approvato a più riprese risoluzioni nell'intento di rafforzare l'azione dell'UE volta a migliorare le condizioni delle **persone socialmente svantaggiate** e a

³⁹ Ogni cinque anni l'Agenzia fa eseguire una valutazione esterna indipendente relativa ai risultati conseguiti (conformemente all'articolo 30, paragrafi 3 e 4, del regolamento istitutivo). La prima valutazione esterna è stata effettuata nel 2012 e non ha comportato modifiche del regolamento istitutivo; la seconda si è svolta nel 2017. I servizi della Commissione hanno analizzato le raccomandazioni formulate dal valutatore esterno e dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia ([documento di lavoro](#) dei servizi della Commissione del 26 luglio 2019). Alla luce dei risultati della valutazione esterna e di tale analisi, la Commissione ha deciso di apportare alcune modifiche tecniche mirate al regolamento istitutivo.

⁴⁰ Il testo proposto è un regolamento del Consiglio basato sull'articolo 352 del TFUE, che richiede l'unanimità per l'adozione da parte del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

ridurre la povertà; fra queste, la [risoluzione dell'8 ottobre 2020 sulle politiche occupazionali e sociali della zona euro 2020](#), in cui ha espresso preoccupazione per gli effetti sociali devastanti della crisi dovuta al Covid-19 e ha invitato la Commissione a elaborare una strategia politica per sostituire la [strategia Europa 2020](#) al fine di eradicare la povertà. In tale risoluzione il Parlamento ha evidenziato la necessità di: introdurre una garanzia europea per l'infanzia; istituire un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione; garantire la coerenza delle raccomandazioni specifiche per Paese - nell'ambito del Semestre europeo- con gli obiettivi economici, sociali e ambientali dell'UE.

Il Parlamento si è inoltre concentrato sulla difficile situazione di determinati gruppi **durante la pandemia**.

Il 17 aprile 2020 ha approvato una [risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per combattere la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze](#), in cui esprime, fra l'altro, preoccupazione per i potenziali impatti della crisi sul benessere delle persone, in particolare i gruppi più vulnerabili e le persone in situazioni vulnerabili, compresi gli anziani, le persone già affette da problemi di salute e i migranti, nonché coloro che sono esposti alla violenza domestica, in particolare donne e bambini. Ha invitato quindi la Commissione e gli Stati membri a dare la priorità alle misure di aiuto e di attenuazione della crisi per i cittadini più vulnerabili attraverso un apposito fondo di sostegno eccezionale.

Il 1° luglio 2020 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sui diritti delle persone con disabilità intellettive durante l'emergenza Covid-19](#) e, il 17 settembre 2020, una [risoluzione sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei rom](#), in cui invita gli Stati membri a fare di più per combattere l'esclusione sociale e l'antiziganismo, migliorare la vita dei rom e tutelarne la salute nel contesto della crisi da Covid-19.

Il Parlamento europeo è inoltre più volte intervenuto specificamente in materia di **reati di odio**⁴¹.

Nella [risoluzione](#) sulle proteste contro il razzismo a seguito della morte di George Floyd, approvata il 19 giugno 2020, dopo aver espresso una ferma condanna per l'atroce morte di George Floyd negli Stati Uniti, il Parlamento chiede all'Unione e ai suoi Stati membri di porre fine a qualsiasi forma di **profilazione razziale o etnica** nell'ambito dell'applicazione del diritto penale, delle misure antiterrorismo e dei controlli sull'immigrazione. Il Parlamento esorta con urgenza a contrastare la discriminazione fondata su qualsiasi motivo nell'UE e invita il Consiglio a "concludere senza indugio i negoziati sulla [direttiva orizzontale sulla non discriminazione](#)", che è rimasta bloccata da quando è stata proposta dalla Commissione nel 2008. La risoluzione **condanna tutti gli episodi di incitamento all'odio e i reati generati dall'odio**, sia *online* che *offline*, e sottolinea che il discorso razzista e xenofobo non rientra nella libertà di espressione. I deputati deplorano infine che le forze politiche estremiste e xenofobe nel mondo ricorrano sempre più spesso alla "distorsione dei fatti storici, statistici e scientifici e utilizzino

⁴¹ In particolare, nella [risoluzione](#) del 14 marzo 2013 sul rafforzamento della lotta contro il razzismo, la xenofobia e i reati generati dall'odio, nella [risoluzione](#) del 27 febbraio 2014 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea, nella risoluzione del 23 novembre 2016 [sulla comunicazione strategica dell'UE per contrastare la propaganda nei suoi confronti da parte di terzi](#).

simbologie e retoriche che richiamano aspetti della propaganda totalitaria, tra cui il razzismo, l'antisemitismo e l'odio nei confronti delle minoranze".

Fra i più recenti atti di indirizzo adottati dal Parlamento europeo si segnalano inoltre:

- la [risoluzione](#) del 1° giugno 2017 sulla "lotta contro l'antisemitismo";
- la [risoluzione](#) del 25 ottobre 2018 "sull'aumento della violenza neofascista in Europa";
- la [risoluzione](#) del 18 dicembre 2019 sulla "discriminazione in pubblico e sull'incitamento all'odio nei confronti delle persone LGBTI, comprese le zone libere da LGBTI";
- la [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020 recante "raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate";
- la [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020 "sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali", nella quale si rileva la necessità di garantire chiarezza giuridica per le piattaforme e gli utenti e di rispettare i diritti fondamentali alla luce del rapido sviluppo della tecnologia. La risoluzione chiede norme armonizzate sulla lotta ai contenuti illegali *online*, sulle esenzioni dalla responsabilità e sulla moderazione dei contenuti, e prevede precise responsabilità per le piattaforme e le autorità in termini di comunicazione e trasparenza;
- la [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020 sul tema "Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano *online*", in cui viene sollecitata maggiore equità, trasparenza e responsabilità per le procedure di moderazione dei contenuti dei servizi digitali, al fine di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e garantire un ricorso giurisdizionale indipendente. La risoluzione contiene inoltre la richiesta di predisporre un meccanismo dettagliato di "notifica e intervento" per contrastare i contenuti illegali;
- la [risoluzione](#) del 25 novembre 2020 sul "rafforzamento della libertà dei media - protezione dei giornalisti in Europa, incitamento all'odio, disinformazione e ruolo delle piattaforme";
- la [risoluzione](#) dell'11 febbraio 2021 sulle "sfide future in relazione ai diritti delle donne in Europa - oltre 25 anni dopo la dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino";
- la [risoluzione](#) dell'11 marzo 2021 sulla "proclamazione dell'Unione europea come zona di libertà per le persone LGBTIQ";
- la [risoluzione](#) del 10 giugno 2021 sulla "promozione della parità tra donne e uomini in materia di istruzione e occupazione nel campo della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM)".

IV.4 La Commissione europea

La realizzazione di un'**Unione dell'uguaglianza** è una delle priorità fondamentali dell'attuale Commissione europea.

Nel suo [discorso sullo stato dell'Unione 2020](#) - pronunciato il 16 settembre 2020 in occasione della sessione plenaria del Parlamento europeo - la presidente della Commissione europea, **Ursula von der Leyen**, ha posto l'accento sui valori più importanti dell'Unione europea, citando in proposito le parole che John Hume, politico irlandese e vincitore del Nobel per la pace scomparso lo scorso anno, aveva pronunciato dinanzi al Parlamento europeo nel 1998: *"gli architetti dell'Europa hanno deciso che la differenza non è una minaccia, ma una cosa naturale. La differenza è l'essenza dell'umanità"*.

La presidente ha quindi dichiarato che sarà possibile costruire un'Unione veramente antirazzista, un'Unione che dalla condanna passi all'azione, attraverso un piano d'azione che estenda l'elenco dei crimini dell'UE a tutte le forme di **crimini d'odio** e di **incitamento all'odio** a causa della razza, della religione, del genere o dell'orientamento sessuale. E ha preannunciato azioni intese a: rafforzare le leggi sull'uguaglianza razziale laddove presentino lacune; affrontare la discriminazione in settori quali l'occupazione, gli alloggi o l'assistenza sanitaria; migliorare **l'istruzione e la conoscenza** sulle cause storiche e culturali del razzismo; **contrastare le distorsioni inconsce** che esistono a livello dei singoli individui, delle istituzioni e degli algoritmi.

Ha quindi affermato che verrà nominato il **primo coordinatore della Commissione per l'antirazzismo**, al fine di mantenere questo tema in cima all'agenda europea e di collaborare direttamente con le persone, la società civile e le istituzioni.

Ha infine fatto riferimento a un'Unione in cui ognuno possa essere sé stesso, "senza paura di recriminazioni o discriminazioni", sottolineando che "le zone che non hanno posto per le persone LGBTQI sono zone che non hanno posto per l'umanità e non hanno posto nella nostra Unione", e esprimendo il proprio impegno per il riconoscimento reciproco delle relazioni familiari nell'Unione europea.

La Commissione ha dato seguito a quanto dichiarato con una serie di iniziative.

Nel marzo 2020 è stata presentata la nuova [Strategia per la parità di genere 2020-2025](#), sulla scia dell'[impegno strategico per la parità di genere 2016-2019](#).

Nel settembre 2020 la Commissione ha adottato il [Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#), nel cui ambito sono stati inoltre presentati il nuovo [Quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom](#) e una [raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom](#), poi [adottata](#) il 12 marzo 2020.

Il 13 novembre 2020 è stata presentata la prima strategia dell'UE per l'uguaglianza delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, non binarie, intersessuali e *queer* (LGBTIQ), dal titolo "**Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025**" ([COM\(2020\)698](#)). La strategia affronta in modo specifico le disuguaglianze e le sfide che interessano le persone LGBTIQ e definisce una serie di azioni mirate per i prossimi cinque anni, che includono misure giuridiche e finanziarie. Viene proposto, fra l'altro, di **estendere l'elenco dei reati dell'UE ai crimini d'odio**, compreso l'incitamento all'odio omofobico; vi si preannuncia inoltre una proposta di normativa sul

riconoscimento reciproco della genitorialità in situazioni transfrontaliere e la pubblicazione di una relazione sull'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione entro il 2022.

Il documento evidenzia che la discriminazione, la violenza e l'odio nei confronti delle persone LGBTIQ sono contrari ai valori fondamentali dell'Unione europea e vanno eliminati, auspicando la definizione di politiche che possano abbattere gli ostacoli all'uguaglianza delle persone LGBTIQ e compiere, entro il 2025, "progressi evidenti verso un'UE in cui le persone LGBTIQ, in tutta la loro diversità, siano sicure e abbiano pari opportunità di partecipare pienamente alla società, sviluppando appieno le proprie potenzialità". In merito agli sviluppi legislativi, alla giurisprudenza e alle iniziative politiche degli ultimi decenni, la strategia ricorda che:

- il 15 maggio 2020 la Commissione europea ha pubblicato un [elenco](#) di azioni per far progredire l'uguaglianza delle persone LGBTI, primo quadro politico per combattere specificamente la discriminazione nei confronti delle persone LGBTI;
- a **livello nazionale**, 21 Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, **Italia**, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria) hanno riconosciuto legalmente le coppie dello stesso sesso e quattro Stati membri (Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Malta) hanno introdotto procedure di riconoscimento giuridico del genere senza requisiti medici;
- assieme alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, il diritto dell'UE che garantisce la protezione giuridica contro la discriminazione è fondamentale per promuovere l'uguaglianza delle persone LGBTIQ. Tale protezione rientra in **quadri giuridici diversi** a seconda che la discriminazione subita dalle persone LGBTIQ sia basata sull'**orientamento sessuale (quadro antidiscriminazione)** o sul **sesso, compreso il cambiamento di sesso (quadro per la parità di genere)**.

Sempre nel novembre 2020 la Commissione ha adottato un [Piano d'azione sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2027](#), che presenta proposte in quattro settori - istruzione, occupazione, alloggi e sanità - con l'obiettivo di promuovere **l'integrazione e l'inclusione sociale dei migranti** e delle persone provenienti da contesti migratori.

La Commissione europea ha inoltre dichiarato che, entro il 2021, verrà presentata una **Strategia europea globale di lotta contro l'antisemitismo**.

a) Il Piano d'azione per la democrazia

Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha presentato una comunicazione sul [piano d'azione per la democrazia europea](#). Il piano d'azione intende affrontare le sfide poste ai sistemi democratici dell'Unione dalla crescita degli estremismi e dalla distanza percepita fra cittadini e responsabili politici. Prevede a tal fine misure specifiche allo scopo di: 1) promuovere elezioni libere e regolari e una forte partecipazione democratica; 2) sostenere mezzi d'informazione liberi e indipendenti; 3) contrastare la disinformazione.

Su quest'ultimo punto, la Commissione afferma che dirigerà gli sforzi di revisione del vigente **codice di buone pratiche sulla disinformazione**⁴², rafforzando gli obblighi a

⁴² Il [codice di buone pratiche](#) è stato varato nel 2018 per far sì che le piattaforme *online*, gli inserzionisti e altri attori chiave del settore si impegnino a contrastare la disinformazione e a migliorare le loro politiche *online*.

carico delle piattaforme *online* e introducendo un monitoraggio e una sorveglianza rigorosi (il 26 maggio 2021 ha presentato la comunicazione [COM\(2021\)262](#) in cui propone di rafforzare il codice in vari settori), al fine di fare del codice un **quadro di coregolamentazione**, in linea con la prevista legge sui servizi digitali (vd. *infra*).

Per consentire l'elaborazione di risposte politiche adeguate, la Commissione distingue fra fenomeni diversi, che comunemente sono noti come "disinformazione":

- la cattiva informazione, costituita da contenuti falsi o fuorvianti, condivisi senza intenzione fraudolenta, anche se gli effetti possono comunque essere dannosi;
- la disinformazione, ossia un contenuto falso o fuorviante, diffuso con l'intento di ingannare o ottenere un guadagno economico e che può provocare danni pubblici;
- l'operazione di influenza delle informazioni, con riferimento agli sforzi coordinati da parte di soggetti nazionali o esterni volti a influenzare il pubblico destinatario utilizzando una serie di mezzi ingannevoli, fra cui la soppressione di fonti di informazione indipendenti in combinazione con la disinformazione;
- le ingerenze straniere nello spazio informativo, che spesso si verificano nell'ambito di un'operazione ibrida più ampia, e che possono essere intese come misure coercitive e ingannevoli impiegate da un soggetto statale straniero o dai suoi agenti per ostacolare la libertà di informazione e di espressione della volontà politica degli individui.

Il piano d'azione evidenzia fra l'altro che la rapida crescita delle campagne elettorali *online* e delle piattaforme *online* ha portato allo scoperto nuove vulnerabilità e ha reso più difficile mantenere l'integrità delle elezioni, garantire la libertà e il pluralismo dei media e proteggere il processo democratico dalla disinformazione e altre forme di manipolazione. I giornalisti sono esposti a molestie e incitamento all'odio *online*, mentre false informazioni e messaggi polarizzanti si diffondono rapidamente sui social media, anche attraverso campagne coordinate di disinformazione; l'impatto di alcune di queste azioni è inoltre amplificato dall'uso di algoritmi opachi controllati da piattaforme di comunicazione ampiamente utilizzate.

Al fine di promuovere l'impegno democratico e la partecipazione attiva dei cittadini, la Commissione si impegna a garantire **l'integrazione del principio di uguaglianza** a vari livelli:

- la citata Strategia per la parità di genere 2020-2025 prevede misure volte a rafforzare la **partecipazione delle donne al processo decisionale politico**. Vi si sottolinea l'importanza di promuovere la partecipazione delle donne come elettrici e come candidate alle elezioni del Parlamento europeo del 2024 e si esortano i partiti politici europei che chiedono finanziamenti dell'UE a essere trasparenti in merito all'equilibrio di genere nelle loro compagini;
- misure proattive saranno indirizzate a contrastare gli attacchi antidemocratici e l'incitamento all'odio volto a dissuadere le donne, le persone LGBTIQ e le minoranze dalla partecipazione attiva alla politica;
- un'attenzione particolare sarà rivolta ai giovani svantaggiati, alle persone appartenenti a minoranze razziali o etniche (il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025 sottolinea la presenza di ostacoli alla partecipazione e alla rappresentanza democratica per i gruppi a rischio di emarginazione, come le persone appartenenti a minoranze razziali o etniche), alle persone

con disabilità⁴³, alle persone o ai gruppi con bassi livelli di alfabetizzazione digitale (ad esempio famiglie a basso reddito senza un facile accesso a internet o persone anziane).

Ulteriori sforzi saranno compiuti nella lotta contro l'incitamento all'odio *online*, che - evidenzia la Commissione - può dissuadere le persone dall'esprimere le proprie opinioni e dal partecipare alle discussioni *online*. A tal fine:

- nel 2021 la Commissione proporrà un'iniziativa volta a estendere l'elenco dei reati dell'UE di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE ai crimini d'odio e all'incitamento all'odio, anche *online*;
- proseguiranno i lavori nell'ambito del codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio;
- il contrasto ai contenuti illeciti su internet, accompagnato dalla promozione della libertà di espressione, sarà uno degli obiettivi fondamentali della futura legge sui servizi digitali.

b) Il Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali

Il 4 marzo 2021 la Commissione europea ha presentato il "[Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#)" al fine di raggiungere, entro la fine del decennio, gli obiettivi principali dell'UE nei settori dell'occupazione, delle competenze e della protezione sociale⁴⁴.

In materia di discriminazioni, il piano sottolinea che la diversità rappresenta un punto di forza per la società e l'economia europee. Le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale sono proibite in tutta l'UE e la parità di trattamento e di accesso richiede un **quadro giuridico** efficace, correttamente applicato e aggiornato.

La Commissione evidenzia che la lotta contro gli stereotipi e la discriminazione in settori quali l'occupazione, la formazione, l'istruzione, la protezione sociale, gli alloggi e la sanità richiede "un'azione risoluta" a livello nazionale, regionale e locale, anche da parte degli organismi nazionali per la parità, delle parti sociali, delle imprese e della società civile, i quali possono fare uso dei fondi dell'UE, come FSE+, FESR, Europa creativa ed Erasmus. In particolare, il **programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori**, con un bilancio complessivo di 1,55 miliardi di euro, potrà promuovere la parità di genere, di trattamento e di diritti.

Il piano sottolinea inoltre che, per conseguire l'obiettivo occupazionale per l'intera popolazione in età lavorativa, l'Europa deve puntare a **dimezzare il divario di genere a livello occupazionale** rispetto al 2019. Si rileva che, nonostante i progressi compiuti negli ultimi dieci anni, il tasso di occupazione e i livelli salariali delle donne sono ancora più bassi rispetto a quelli degli uomini, e queste continuano a essere fortemente sottorappresentate nelle posizioni decisionali, nelle funzioni direttive di alto livello e nei

⁴³ In linea con gli obblighi previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità di cui l'UE e tutti i suoi Stati membri sono firmatari, in particolare l'articolo 29 sulla partecipazione alla vita politica e pubblica.

⁴⁴ Il [Pilastro europeo per i diritti sociali](#) è stato adottato nel 2017 e sancisce venti principi e diritti, che si articolano in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione.

consigli di amministrazione aziendali. Di fondamentale importanza sarà in tal senso l'attuazione della [Strategia per la parità di genere 2020-2025](#), mentre la Commissione continuerà a impegnarsi per l'adozione della [proposta di direttiva del 2012](#) relativa alla presenza delle donne nei consigli di amministrazione.

L'accento è inoltre posto sulle persone con disabilità, che incontrano notevoli ostacoli nel campo dell'istruzione, della formazione, dell'occupazione, della protezione sociale, degli alloggi e della sanità. Sulla base della valutazione della [Strategia europea sulla disabilità 2010-2020](#), la Commissione ha adottato - insieme al piano d'azione - una nuova [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#), che si pone in linea con gli obiettivi della [Convenzione](#) delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Nella comunicazione la Commissione invita:

- gli Stati membri a portare avanti e concludere i negoziati in sede di Consiglio sulla citata proposta relativa alla **direttiva orizzontale sulla parità di trattamento**;
- gli Stati membri a recepire la [direttiva](#) relativa all'**equilibrio tra attività professionale e vita familiare** per i genitori e i prestatori di assistenza entro agosto 2022;
- gli Stati membri a portare avanti e concludere i negoziati in sede di Consiglio sulla proposta della Commissione relativa alla **direttiva sulla presenza delle donne nei consigli di amministrazione**;
- gli Stati membri a offrire un'istruzione e un'assistenza accessibili e a prezzi abbordabili a tutti i bambini piccoli in tutta Europa, in linea con la [raccomandazione](#) del Consiglio relativa ai **sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia**;
- le imprese a mettere in atto meccanismi per **combattere le pratiche discriminatorie** in sede di assunzione, selezione e promozione e per favorire la diversità sul posto di lavoro.

c) Proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore

Il 4 marzo 2021 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a **rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne** per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi ([COM\(2021\)93](#)).

La parità di retribuzione tra lavoratori è un **valore fondamentale dell'Unione europea**, sancito nell'articolo 157, par. 1, del TFUE, nella [direttiva 2006/54/CE](#) e nella [raccomandazione della Commissione](#) del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza⁴⁵. Nella relazione introduttiva alla proposta viene tuttavia evidenziato che il **divario retributivo di genere** nell'UE si assesta attorno al 14 per cento e ha un impatto a lungo termine sulla qualità della vita delle donne, sul loro maggiore rischio di esposizione alla povertà e sul persistente divario retributivo pensionistico, che è pari al 33 per cento nell'intera UE.

⁴⁵ Al medesimo principio è dedicato il punto n. 2 del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) ("donne e uomini hanno diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore").

La proposta di direttiva mira a stabilire **prescrizioni minime per rafforzare l'applicazione del principio della parità retributiva tra uomini e donne e il divieto di discriminazione per motivi di genere** (articolo 1), senza peraltro impedire ai datori di lavoro di retribuire in modo diverso chi svolge lo stesso lavoro (o un lavoro di pari valore) sulla base di criteri oggettivi, neutri sotto il profilo del genere (punto n. 10 delle Premesse). Per il conseguimento delle suddette finalità, si stabiliscono standard di trasparenza in materia di retribuzioni e garanzie di accesso a determinati strumenti di tutela giurisdizionale in favore dei lavoratori. Le norme proposte concernono tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori.

d) Legge sui servizi digitali (*Digital Services Act*)

La [proposta](#) di **regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali** ("legge sui servizi digitali" - DSA), adottata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2020, rappresenta una delle misure chiave nell'ambito della Strategia europea per il digitale.

Come preannunciato nella [comunicazione "Plasmare il futuro digitale dell'Europa"](#)⁴⁶, l'iniziativa è stata presentata simultaneamente alla cosiddetta legge sui mercati digitali, nell'ottica di una revisione complessiva delle norme di matrice europea al fine di accrescere e armonizzare le **responsabilità delle piattaforme online e dei fornitori di servizi d'informazione** - rafforzando altresì il **controllo sui contenuti** di tali piattaforme - e introdurre regole che assicurino l'equità e la contendibilità dei mercati digitali.

Il regolamento integra e sostituisce parzialmente le norme di armonizzazione dell'attività di prestazione transfrontaliera dei servizi digitali nel mercato unico europeo attualmente contenute nella [direttiva 2000/31/CE](#) sul **commercio elettronico**⁴⁷.

Il **Parlamento europeo** ha approvato due **relazioni d'iniziativa legislativa** - della Commissione parlamentare giuridica [JURI](#) (il 28 settembre 2020) e di quella per il mercato interno e la protezione dei consumatori [IMCO](#) (il 1° ottobre 2020) - in cui chiedeva alla Commissione europea di rispondere alle attuali carenze dell'ambiente *online* con un pacchetto di leggi sui servizi digitali. Entrambe le Commissioni hanno sollecitato un meccanismo vincolante di notifica e azione per fronteggiare i contenuti illegali *online*. Inoltre, nella sua [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020, il Parlamento europeo ha accolto con favore l'impegno della Commissione di presentare un pacchetto relativo alla legge sui servizi digitali, invitandola ad adottare tali misure sulla base dell'articolo 53, paragrafo 1, e degli articoli 62 e 114 TFUE e basandosi su una valutazione d'impatto approfondita comprensiva di informazioni sulle implicazioni finanziarie delle proposte, fondata su dati, statistiche e analisi specifiche.

La valutazione di impatto - curata dai Servizi della Commissione europea e allegata alla proposta di regolamento sui servizi digitali - ha posto in evidenza tre problemi fondamentali: esposizione sempre maggiore dei cittadini a **rischi e danni online**, soprattutto quando sono coinvolte piattaforme di grandi dimensioni; **manca di coordinamento** nell'attività di vigilanza sulle

⁴⁶ Per promuovere e sostenere la transizione digitale dell'UE, il 19 febbraio 2020 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte che comprende la comunicazione quadro in materia, "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" ([COM\(2020\)67](#)), la comunicazione sulla Strategia europea per i dati ([COM\(2020\)66](#)) e il Libro bianco sull'Intelligenza artificiale ([COM\(2020\)65](#)).

⁴⁷ Le vigenti norme UE sui servizi digitali sono rimaste sostanzialmente invariate dall'adozione della direttiva 2000/31/CE, dell'8 giugno 2000, "relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno" (direttiva sul commercio elettronico).

piattaforme *online*; vantaggio competitivo per le piattaforme *online* e i servizi digitali già esistenti di **dimensioni molto grandi**⁴⁸.

La soluzione prescelta, fra le opzioni prese in considerazione, prevede l'adozione di **misure asimmetriche** con obblighi più rigorosi per le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi, ulteriori chiarimenti sul regime di responsabilità per gli intermediari *online* e sulla *governance* dell'UE con un **potenziamento della sorveglianza e dell'applicazione delle norme**. In base alla valutazione di impatto tale opzione avrà un effetto positivo sul mercato unico e sulla concorrenza, con un aumento del commercio digitale transfrontaliero stimato fra l'1 e l'1,8%⁴⁹.

Principali obiettivi del regolamento proposto sono: 1) contribuire al corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari; 2) stabilire norme uniformi per un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali siano tutelati in modo effettivo.

Ispirata al principio generale per cui "ciò che è illecito *offline* deve essere illecito anche *online*", la nuova disciplina introduce:

- nuove **procedure armonizzate per una rimozione più rapida di contenuti, prodotti o servizi illegali**;
- la **protezione dei diritti degli utenti *online*** e sistemi interni di gestione dei reclami;
- un quadro generale per l'applicazione della normativa, in particolare mediante la designazione della nuova figura del "**coordinatore dei servizi digitali**".

Il nuovo regime stabilisce inoltre obblighi aggiuntivi a carico delle **piattaforme *online* di dimensioni molto grandi** per la gestione dei **rischi sistemici**⁵⁰.

Le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi dovranno valutare in modo approfondito tre categorie di rischi sistemici:

- la diffusione di contenuti illegali tramite i loro servizi;

Il *considerando* 12 della proposta di regolamento precisa che, per conseguire l'obiettivo di garantire un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, il **concetto di "contenuto illegale"** dovrebbe essere definito in senso lato e comprendere anche le informazioni riguardanti i contenuti, i prodotti, i servizi e le attività illegali. Tale concetto dovrebbe in particolare intendersi riferito alle informazioni, indipendentemente dalla loro forma, che ai sensi del diritto applicabile sono di per sé illegali, quali l'**illecito incitamento all'odio** o i **contenuti terroristici illegali** e i **contenuti discriminatori illegali**, o che riguardano attività illegali, quali la condivisione di immagini che ritraggono abusi sessuali su minori, la condivisione non consensuale illegale di immagini private, il *cyberstalking*, la vendita di prodotti non conformi o contraffatti, l'utilizzo non autorizzato di materiale protetto dal diritto d'autore o le attività che comportano violazioni della normativa sulla tutela dei consumatori.

⁴⁸ Cfr. [SWD/2020/0348](#) e [SWD/2020/0349](#).

⁴⁹ Nella valutazione d'impatto viene evidenziato che sarà garantito maggiore sostegno ai concorrenti emergenti di minori dimensioni e ciò incentiverà la competitività, l'innovazione e gli investimenti nei servizi digitali, contrastando allo stesso tempo danni specifici provenienti dalle piattaforme più grandi.

⁵⁰ La soglia operativa riguardante i prestatori di servizi che rientrano nell'ambito di applicazione di tali obblighi comprende le piattaforme *online* con un ampio raggio d'azione nell'Unione, stimato attualmente a oltre 45 milioni di destinatari dei servizi. Qualora la popolazione dell'Unione subisca variazioni pari a una percentuale determinata, la Commissione adeguerà il numero dei destinatari presi in considerazione per fissare la soglia, affinché quest'ultima corrisponda sempre al 10% della popolazione dell'Unione.

- gli effetti dei loro servizi sull'**esercizio dei diritti fondamentali** tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali, compresi la libertà di espressione e di informazione, il diritto alla vita privata, il diritto alla non discriminazione e i diritti del minore (tali rischi possono sorgere, ad esempio, in relazione alla progettazione dei sistemi algoritmici utilizzati dalle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi o all'abuso dei loro servizi attraverso la presentazione di notifiche abusive o altri metodi per ostacolare la concorrenza o limitare la libertà di espressione);
- la **manipolazione intenzionale** e spesso coordinata del servizio della piattaforma, con effetti prevedibili sulla salute pubblica, sul dibattito civico, sui processi elettorali, sulla sicurezza pubblica e sulla tutela dei minori, tenuto conto della necessità di garantire l'ordine pubblico, tutelare la vita privata e contrastare le pratiche commerciali fraudolente e ingannevoli (tali rischi possono sorgere, ad esempio, dalla creazione di *account* falsi, dall'uso di *bot* e da altri comportamenti automatizzati o parzialmente automatizzati che possono condurre alla rapida e ampia diffusione di informazioni che costituiscono contenuti illegali o incompatibili con le condizioni generali della piattaforma *online*).

Le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi dovranno sottoporsi ad *audit* esterni, fornire al coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento o alla Commissione l'accesso ai dati per monitorare e valutare la conformità al regolamento, nominare uno o più responsabili della conformità per garantire il rispetto degli obblighi sanciti dal regolamento e assolvere ulteriori obblighi in materia di trasparenza.

Attraverso le disposizioni relative agli obblighi in materia di "**dovere di diligenza**" per taluni servizi intermediari, la proposta intende migliorare la sicurezza *online* degli utenti in tutta l'Unione e la protezione dei loro diritti fondamentali; prevede a tal fine l'elaborazione di codici di condotta, di codici di condotta specifici per la pubblicità *online*, nonché protocolli di crisi per affrontare circostanze straordinarie che incidano sulla sicurezza o sulla salute pubblica.

Di seguito una descrizione delle principali disposizioni contenute nella direttiva.

La proposta disciplina l'**esenzione dalla responsabilità** dei prestatori di servizi intermediari; più specificamente comprende le condizioni alle quali i prestatori di servizi di semplice trasporto (*mere conduit*) (articolo 3), memorizzazione temporanea (*caching*) (articolo 4) e *hosting* (articolo 5) saranno esenti da responsabilità per le informazioni fornite da terzi che essi trasmettono e memorizzano. Prevede inoltre che le esenzioni dalla responsabilità non vengano meno qualora i prestatori di servizi intermediari svolgano indagini volontarie promosse di propria iniziativa o rispettino gli obblighi normativi (articolo 6) e stabilisce il divieto di imporre a tali prestatori obblighi generali di sorveglianza o di accertamento attivo dei fatti (articolo 7). Impone infine ai prestatori di servizi intermediari un **obbligo in relazione agli ordini delle autorità giudiziarie o amministrative nazionali di contrastare i contenuti illegali** (articolo 8) e di fornire informazioni (articolo 9).

La proposta definisce quindi in cinque sezioni diverse gli obblighi in materia di **dovere di diligenza** per un **ambiente *online* trasparente e sicuro**. Prevede al riguardo:

1. **obblighi applicabili a tutti i prestatori di servizi intermediari**. In particolare: l'obbligo di istituire un punto di contatto unico per agevolare la comunicazione diretta con le autorità degli Stati membri, la Commissione e il "comitato europeo per i servizi digitali"

(articolo 10)⁵¹; l'obbligo di designare un rappresentante legale nell'Unione per i prestatori che non sono stabiliti in uno Stato membro, ma offrono i propri servizi nell'Unione (articolo 11); l'obbligo di indicare nelle loro condizioni generali eventuali restrizioni che possano imporre sull'uso dei loro servizi e di agire in maniera responsabile nell'applicare e nel far rispettare tali restrizioni (articolo 12); e obblighi di comunicazione trasparente per quanto riguarda la **rimozione delle informazioni che siano considerate contenuti illegali** o contrari alle condizioni generali dei prestatori e la disabilitazione dell'accesso a tali informazioni (articolo 13);

2. **obblighi supplementari**, applicabili ai prestatori di servizi di *hosting*. In particolare il regolamento obbliga i suddetti prestatori a predisporre meccanismi che consentano a **terzi di notificare la presenza di presunti contenuti illegali** (articolo 14). Inoltre, qualora tali prestatori decidano di rimuovere informazioni specifiche fornite da un destinatario del servizio o disabilitare l'accesso alle stesse, la sezione impone l'obbligo di fornire al destinatario una motivazione (articolo 15);
3. **obblighi applicabili a tutte le piattaforme online**, ma **non alle piattaforme online che sono microimprese o piccole imprese** ai sensi dell'allegato della [raccomandazione 2003/361/CE](#) (articolo 16). Tali piattaforme dovranno: istituire un sistema interno di **gestione dei reclami** relativi alle decisioni adottate in relazione a presunti contenuti o informazioni illegali incompatibili con le loro condizioni generali (articolo 17); rivolgersi a organismi certificati di risoluzione extragiudiziale delle controversie per risolvere eventuali controversie con gli utenti dei loro servizi (articolo 18); garantire che le notifiche presentate da enti cui è stato riconosciuto lo *status* di segnalatori attendibili siano trattate in via prioritaria (articolo 19)⁵²; informare le autorità di contrasto competenti qualora vengano a conoscenza di informazioni che destino il **sospetto di gravi reati comportanti una minaccia per la vita o la sicurezza delle persone** (articolo 21)⁵³; ricevere, memorizzare e pubblicare informazioni specifiche sugli operatori commerciali che utilizzano i loro servizi, dopo aver fatto quanto possibile per valutare l'attendibilità di tali informazioni (articolo 22); organizzare la propria interfaccia in modo da consentire agli operatori commerciali di rispettare il diritto dell'Unione in materia di tutela dei consumatori e sicurezza dei prodotti (articolo 22 bis); pubblicare relazioni sulle loro attività riguardanti la rimozione delle informazioni che si ritiene costituiscano contenuti illegali o contrari alle loro condizioni generali e la disabilitazione dell'accesso alle stesse (articolo 23); assicurare trasparenza in relazione alla pubblicità *online* (articolo 24);
4. altri **obblighi a carico delle piattaforme online di dimensioni molto grandi** per la gestione dei rischi sistemici. Queste dovranno: compiere valutazioni dei rischi in relazione ai rischi sistemici derivanti dal funzionamento e dall'uso dei loro servizi o connessi a tale uso e funzionamento (articolo 26), nonché adottare misure ragionevoli ed efficaci per l'attenuazione di tali rischi (articolo 27); sottoporsi a *audit* esterni e indipendenti (articolo 28). La proposta comprende anche un obbligo specifico per i casi in cui le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi si avvalgano di sistemi di raccomandazione (articolo 29) o visualizzino pubblicità *online* sulla loro interfaccia online (articolo 30). Fissa inoltre le condizioni alle quali fornire l'accesso ai dati al coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento o alla Commissione e a

⁵¹ Gruppo consultivo indipendente di coordinatori dei servizi digitali per la vigilanza sui prestatori di servizi intermediari, istituito ai sensi dell'articolo 47 della proposta di regolamento.

⁵² Sono indicate le misure che le piattaforme *online* devono adottare in caso di abusi (articolo 20).

⁵³ Qualora venga a conoscenza di informazioni che fanno sospettare che sia stato commesso, si stia commettendo o probabilmente sarà commesso un reato grave che comporta una minaccia per la vita o la sicurezza delle persone, la piattaforma *online* deve informare "senza indugio" le autorità giudiziarie o di contrasto dello Stato membro o degli Stati membri interessati in merito ai propri sospetti, fornendo tutte le informazioni pertinenti disponibili.

ricercatori abilitati (articolo 31), e stabilisce l'obbligo di nominare uno o più responsabili della conformità (articolo 32) nonché ulteriori obblighi specifici di comunicazione trasparente (articolo 33);

5. **disposizioni trasversali** riguardanti gli obblighi in materia di dovere di diligenza. In particolare: i processi per i quali la Commissione favorirà e promuoverà lo sviluppo e l'attuazione di norme europee armonizzate (articolo 34); il quadro per l'elaborazione di codici di condotta (articolo 35); e il quadro per l'elaborazione di codici di condotta specifici per la pubblicità *online* (articolo 36). Vi è inoltre una disposizione riguardante i protocolli di crisi per affrontare circostanze straordinarie che incidano sulla sicurezza o sulla salute pubblica (articolo 37).

Il regolamento contiene inoltre disposizioni sulle **autorità competenti nazionali**, compresi i **coordinatori dei servizi digitali**, che rappresentano le principali autorità nazionali designate dagli Stati membri per l'applicazione coerente del regolamento. I coordinatori dei servizi digitali, così come altre autorità competenti designate, saranno indipendenti e dovranno svolgere i loro compiti in modo imparziale, trasparente e tempestivo. Lo Stato membro in cui è situato lo stabilimento principale del prestatore di servizi avrà giurisdizione per l'applicazione del regolamento. Saranno gli Stati membri a stabilire le norme sulle sanzioni applicabili in caso di violazione degli obblighi da parte dei prestatori di servizi intermediari stabiliti dal regolamento. I coordinatori dei servizi digitali potranno ricevere reclami nei confronti dei prestatori di servizi intermediari e avranno anche l'obbligo di pubblicare relazioni annuali sulle loro attività.

La proposta contiene infine disposizioni riguardanti **la vigilanza, le indagini, l'esecuzione e il monitoraggio in relazione alle piattaforme online di dimensioni molto grandi** e prevede la possibilità che la Commissione intervenga nei confronti di tali piattaforme qualora le violazioni persistano. La Commissione potrà eventualmente adottare **decisioni di non conformità** e infliggere **sanzioni pecuniarie e penali di mora** per le violazioni del regolamento, oltre che per la comunicazione di informazioni inesatte, incomplete o fuorvianti. Il regolamento stabilisce infine le garanzie procedurali e prevede altresì la cooperazione della Commissione con i giudici nazionali.

In occasione del **Consiglio GAI del 7 e 8 giugno 2021** i ministri della Giustizia hanno da ultimo tenuto un dibattito su come contrastare i contenuti illegali *online* nel contesto della proposta relativa alla legge sui servizi digitali. La discussione si è incentrata principalmente sugli aspetti relativi agli ordini delle autorità nazionali ai prestatori di servizi di contrastare i contenuti illegali o di fornire informazioni, nonché ai prestatori di dimensioni molto grandi di notificare alle autorità sospetti di reati gravi.

I ministri hanno in particolare sottolineato l'importanza della libertà di espressione e la necessità di far sì che si trovi il **giusto equilibrio** per garantire che le eventuali restrizioni rimangano eccezioni. Quanto agli aspetti relativi agli ordini delle autorità nazionali, è stato in generale espresso sostegno per il sistema proposto ma è stata formulata la richiesta di chiarire ulteriormente il testo, in particolare per assicurare che la legge sui servizi digitali non incida sul funzionamento degli strumenti GAI attuali e futuri. In relazione all'obbligo dei prestatori di notificare sospetti di reati gravi, è stata infine evidenziata la necessità di definire meglio il concetto di "reato grave che comporta una minaccia per la vita o la sicurezza delle persone".

e) Proposta di regolamento su un approccio europeo all'intelligenza artificiale

Il 21 aprile 2021 la Commissione ha pubblicato un quadro normativo che affronta specificamente il rischio di **pregiudizi e discriminazioni inerenti ai sistemi di intelligenza artificiale - IA**.

La [proposta](#) di **regolamento su un approccio europeo all'intelligenza artificiale** è il primo quadro giuridico in assoluto sull'IA⁵⁴. La [comunicazione](#) che accompagna la proposta ("*Fostering a European approach to Artificial Intelligence*") evidenzia che l'intelligenza artificiale può rafforzare i processi democratici (ad esempio, migliorando i processi decisionali, l'analisi dei dati o la partecipazione dei cittadini), tuttavia la complessità e l'opacità di determinate applicazioni di IA - le cosiddette "scatole nere" - possono creare incertezza e **ostacolare l'effettiva applicazione della legislazione vigente in materia di sicurezza e diritti fondamentali**.

Secondo la Commissione un **approccio antropocentrico all'IA** significa garantire che le applicazioni di IA rispettino la legislazione in materia di diritti fondamentali. È dunque necessaria un'azione legislativa che garantisca il buon funzionamento del mercato interno per i sistemi di IA e tenga adeguatamente conto sia dei **benefici** sia dei **rischi**, in particolare per applicazioni quali i **sistemi di identificazione biometrica** o le decisioni basate sull'IA che investono la **sfera personale** (ad es. nei settori della selezione del personale, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria o delle attività di contrasto)⁵⁵.

La proposta di regolamento prevede regole di trasparenza armonizzate applicabili a tutti i sistemi di IA, nonché specifiche disposizioni per i sistemi di IA classificati "**ad alto rischio**", per i quali viene introdotta una specifica definizione e che saranno soggetti a **obblighi rigorosi** prima che possano essere immessi sul mercato.

Le **pratiche vietate di IA**, in quanto **contrarie ai principi dell'Unione e ai suoi diritti fondamentali**, sono le seguenti:

- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA che utilizzino tecniche subliminali al di là della consapevolezza di una persona al fine di falsare il comportamento di una persona in un modo che causi o possa causare a quella persona o a un'altra persona un danno fisico o psicologico;
- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA che sfruttino qualsiasi **vulnerabilità di un gruppo specifico di persone**, per la loro età o disabilità fisica o mentale, al fine di falsare rilevante il comportamento di una persona appartenente a tale gruppo in un modo che provochi o possa provocare a quella persona o a un'altra persona danni fisici o psicologici;
- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA da parte di pubbliche autorità o per loro conto, che **valuti o classifichi l'affidabilità delle persone fisiche in un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale o delle caratteristiche della loro personalità**, note o previste, con un punteggio sociale ("*social score*") che determini uno o entrambi i seguenti elementi: un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di talune persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche in contesti sociali che non

⁵⁴Margrethe Vestager, vicepresidente esecutiva per "Un'Europa pronta per l'era digitale", ha dichiarato: "Per quanto riguarda l'intelligenza artificiale, la fiducia non è facoltativa, è indispensabile. Queste regole rappresentano una svolta, che consentirà all'UE di guidare lo sviluppo di nuove norme globali per garantire che l'IA possa essere considerata affidabile. Definendo le norme possiamo spianare la strada a una tecnologia etica in tutto il mondo e garantire che l'UE rimanga competitiva. Le nostre regole saranno adeguate alle esigenze future e favorevoli all'innovazione e interverranno ove strettamente necessario: quando sono in gioco la sicurezza e i diritti fondamentali dei cittadini dell'UE."

⁵⁵ Il Consiglio d'Europa, in [una dichiarazione](#) del 2019, ha segnalato il rischio di "discriminazione sociale" causata dagli algoritmi. Ad es. una delle sfide emergenti nell'ambito dei sistemi di IA per il [riconoscimento](#) facciale è l'identificazione dei volti delle persone trans.

hanno alcun rapporto con i contesti con cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti; un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di talune persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche che sia sproporzionato rispetto alla gravità del loro comportamento sociale;

- l'uso di sistemi di identificazione biometrica remota "in tempo reale" in spazi accessibili al pubblico ai fini dell'applicazione della legge, a meno che e nella misura in cui tale uso sia strettamente necessario per uno dei seguenti obiettivi: la ricerca mirata di potenziali vittime di crimini, inclusi i bambini scomparsi; la prevenzione di specifiche e imminenti minacce alla vita di persone o di attacchi terroristici; l'accertamento, la localizzazione, l'identificazione o l'azione penale nei confronti di un autore del reato o sospettato di un reato punibile con una pena o una misura massima di almeno tre anni.

L'UE ha finanziato [una serie di progetti di IA](#). Per quanto concerne la **lotta alla disinformazione**, *WeVerify* fornisce sistemi di verifica quali *plugin* che possono aiutare i verificatori di fatti, i giornalisti, gli attivisti per i diritti umani e i cittadini a sfatare miti e sottoporre a una verifica dei fatti video e immagini *online* (vd. [altri progetti finanziati dall'UE nel campo della lotta alla disinformazione](#)).