Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea

NOTA N. 103

INIZIATIVA DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER ESTENDERE L'ELENCO DEI REATI RICONOSCIUTI DALL'UE ALL'INCITAMENTO ALL'ODIO E AI REATI GENERATI DALL'ODIO

*Il 9 dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato un'iniziativa - con la comunicazione dal titolo "Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'Ue all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio" (COM(2021) 777) - per estendere l'elenco dei crimini dell'Unione europea così da ricomprendervi l'incitamento all'odio e i crimini ispirati dall'odio. L'iniziativa era stata annunciata dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2020, in cui aveva dichiarato di voler "*estendere l'elenco dei crimini dell'Ue a tutte le forme di crimini d'odio e di incitamento all'odio, che sia a causa della razza, della religione, del genere o dell'orientamento sessuale*", sottolineando che "*l'odio è odio e nessuno dovrebbe essere costretto a subirlo*".*

Come rilevato nei rapporti della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (Ecri), organo di monitoraggio del Consiglio d'Europa, nonché in uno studio commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo ("Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches"), negli ultimi decenni si è registrato in Europa un forte aumento dell'incitamento all'odio e dei crimini d'odio, offline e online.

*L'odio si sta generalizzando e diffondendo sia nelle democrazie liberali che nei sistemi autoritari (cfr. anche la prefazione a cura del Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres al documento "*United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech*"), con l'obiettivo di colpire individui e gruppi di persone che condividono o che si ritiene condividano una "caratteristica comune", come la razza, l'etnia, la lingua, la religione, la cittadinanza, l'età, il sesso, l'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione di genere, i caratteri sessuali o qualsiasi altra caratteristica fondamentale, o una combinazione di esse; caratteristiche che, in quanto si riferiscono a un aspetto dell'identità inalterabile o fondamentale per la percezione di sé, oltre a essere segno di un'identità di gruppo, sono in generale percepibili dagli altri e quindi prese più facilmente di*

mira dagli autori dei reati[1]*. Tale evoluzione è riconducibile a fattori quali l'aumento dei flussi migratori, le crisi economiche e sociali (compresa la pandemia di Covid-19) e il miglioramento dell'accesso alle informazioni* online*, compreso l'uso dei* social network.

La lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio rientra nelle azioni della Commissione europea volte a promuovere i valori fondamentali dell'Unione europea e a garantire il rispetto della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea". Tutte le forme e le manifestazioni di odio e intolleranza sono infatti incompatibili con i valori del 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 a minoranze, sanciti dagli articoli 2 e 6 del Trattato sull'Unione europea (Tue).

L'articolo 2 propugna una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità fra donne e uomini. L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta qualsiasi forma di discriminazione basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Inoltre, come stabilito all'articolo 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), l'Ue deve realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali e, attraverso le misure adottate, deve garantire un livello elevato di sicurezza per prevenire e combattere la criminalità, il razzismo e la xenofobia.

Ai sensi dell'articolo 83 del Tfue, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in aree di criminalità particolarmente grave che presentino una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Le aree di criminalità elencate sono il terrorismo, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale di donne e minori, il traffico illecito di stupefacenti o di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Al paragrafo 1 del medesimo articolo, si prescrive tuttavia che, in funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare, all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, una decisione che individui altre sfere di criminalità che rispondano ai criteri di cui sopra.

Con la comunicazione COM(2021) 777 la Commissione propone dunque un'estensione dell'elenco delle sfere di criminalità riconosciute dall'Ue per includervi l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, seguendo la procedura di cui all'articolo 83, paragrafo 1, Tfue.

[1] Cfr. la pubblicazione "*Hate Crime Laws, A Practical Guide*", a cura dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR*) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce).

1. Contesto dell'iniziativa

Come già preannunciato dalla presidente Ursula von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2020, con la comunicazione del 9 dicembre 2021 "**Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio**" (COM(2021) 777), la Commissione europea ha presentato un'iniziativa volta a estendere l'elenco dei reati previsti dall'Unione europea anche all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio.

Ai fini dell'iniziativa è stato svolto un lavoro preparatorio, comprendente uno studio esterno, in cui viene fra l'altro elaborata una rassegna dei quadri giuridici di cui dispongono tutti gli Stati membri per combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio. Lo studio contiene inoltre i risultati della consultazione svolta dalla Commissione.

La decisione quadro 2008/913/GAI

A livello dell'Ue esiste già un quadro per una risposta comune all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio razziale e xenofobo, costituito dalla **decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale**.

La Commissione sostiene gli sforzi degli Stati membri volti ad attuare efficacemente la decisione quadro attraverso il lavoro del gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia e altre forme di intolleranza al fine di promuovere la formazione e lo sviluppo di capacità delle autorità di contrasto, migliorare la registrazione e la raccolta di dati sui reati generati dall'odio, nonché incoraggiare le vittime a denunciare i reati generati dall'odio.

La decisione quadro è intesa a garantire che le manifestazioni gravi di razzismo e xenofobia siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive in tutta l'Ue. In virtù di tale decisione gli Stati membri sono tenuti a configurare come reato l'incitamento all'odio, vale a dire l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio per motivi di razza, colore della pelle, religione, ascendenza o origine nazionale o etnica, nonché a garantire, per reati diversi dall'incitamento all'odio, che tale motivazione razzista e xenofoba sia considerata una circostanza aggravante o, in alternativa, possa essere presa in considerazione all'atto della determinazione della pena.

La decisione quadro si applica ad ogni reato commesso:

- sul territorio dell'Unione europea, anche tramite un sistema di informazione;
- da un cittadino di un paese dell'Ue o per conto di una persona giuridica avente sede in un paese dell'Ue; a tale riguardo, la decisione quadro propone criteri per stabilire la responsabilità delle persone giuridiche.

Sono considerati **reati penali**, determinati atti commessi, quali: pubblico *incitamento alla violenza o all'odio rivolto contro un gruppo di persone o un membro di tale gruppo definito sulla base della razza, del colore, la religione, l'ascendenza, la religione o il credo o l'origine nazionale o etnica*; il reato di cui sopra commesso mediante diffusione e distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale; *l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana in pubblico dei crimini di genocidio o contro l'umanità, i crimini di guerra*, quali sono definiti nello Statuto della Corte penale internazionale (articoli 6, 7 e 8), 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. Sono passibili di sanzione i base alla decisione quadro anche l'incitamento o la partecipazione nel commettere gli atti suddetti.

Riguardo a tali reati, è previsto per gli Stati membri l'obbligo di stabilire: sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive; pene detentive della durata massima di almeno un anno. Analoghe

sanzioni devono riguardare le persone giuridiche e comprendere ammende penali e non penali. Inoltre gli enti possono essere sanzionati mediante: l'esclusione dal beneficio di agevolazioni o sovvenzioni pubbliche; l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale; il collocamento sotto sorveglianza giudiziaria; il provvedimento di liquidazione giudiziaria. La decisione quadro stabilisce che l'avvio delle indagini o dell'azione legale per reati di razzismo e xenofobia non deve essere subordinato a una denuncia o un'accusa a opera della vittima. In ogni caso, la motivazione razzista o xenofoba deve essere considerata circostanza aggravante o, in alternativa, il tribunale deve poter considerare tale motivazione nel decidere quale sanzione infliggere.

A seguito del recepimento nel diritto nazionale della decisione quadro 2008/913/GAI[2], l'**incitamento all'odio** per motivi di razza, colore, religione, ascendenza, origine nazionale o etnica è configurato come reato in tutti gli Stati membri[3]. Anche i **reati generati dall'odio** sono sanzionati in tutti gli Stati membri, sia come infrazioni autonome per reati specifici, sia come circostanza aggravante generica per tutti i reati commessi con una motivazione basata sul pregiudizio[4].

Per quanto concerne l'**Italia**, in materia è tuttora vigente la legge n. 654 del 1975 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966".

L'**articolo 3** della **legge n. 654 del 1975** punisce:

- 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;

- 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.

Il **comma 3** dello stesso articolo vieta ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente fra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. La partecipazione o l'assistenza all'attività di tali organizzazioni è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Pene maggiori (reclusione da uno a sei anni) sono previste per i promotori e per chi dirige le organizzazioni.

Il **comma 3-*bis*** stabilisce una maggior pena (**reclusione da due a sei anni**) se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla **negazione della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra,** come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge n. 232 del 1999.

[2] Cfr. lo studio sopra citato, sezioni 4.2.1 e 4.3.1. La Commissione afferma che il recepimento non è stato sempre corretto né completo, e sono state pertanto avviate procedure di infrazione nei confronti di alcuni Stati membri.

[3] Gli Stati membri hanno inoltre esplicitamente criminalizzato l'incitamento all'odio anche per altre caratteristiche: 20 Stati membri per motivi di orientamento sessuale, 17 Stati membri per motivi di genere/sesso, 14 Stati membri per motivi di disabilità e sei Stati membri per motivi di età. Otto Stati membri hanno inoltre configurato come reato l'incitamento all'odio senza definire le caratteristiche protette dei gruppi e lasciando aperta la sua configurazione come reato al fine di proteggere qualsiasi gruppo minoritario o parte della popolazione. Ad esempio, il diritto tedesco configura come reato l'incitamento all'odio nei confronti di gruppi che condividono caratteristiche specifiche, come i gruppi razziali o religiosi, ma anche "nei confronti di parti della popolazione".

[4] Oltre a criminalizzare i reati generati dall'odio per motivi di razza, colore, religione, ascendenza o origine nazionale o etnica a seguito del recepimento della decisione quadro nel diritto nazionale, 19 Stati membri configurano come reato quelli basati su motivi di orientamento sessuale, 17 Stati membri su motivi di genere/sesso, 13 Stati membri su motivi di disabilità e 10 Stati membri su motivi di età. Inoltre, 15 Stati membri autorizzano gli organi giurisdizionali nazionali a tenere conto della motivazione dell'autore di qualsiasi reato all'atto di decidere la sanzione penale, o come alternativa o come aggiunta rispetto al reato autonomo generato dall'odio. Alcuni Stati membri hanno scelto di non definire le caratteristiche protette per poter punire i reati generati dall'odio basati su qualsiasi forma di intolleranza.

La legge 20 novembre 2017, n. 167 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017), all'art. 5 "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", integra la formulazione del citato comma 3-*bis*, prevedendo la **sanzionabilità** con la reclusione da 2 a 6 anni, oltre che della negazione - disposizione **introdotta dalla** legge n. 115 del 2016 - **anche della minimizzazione in modo grave o dell'apologia** della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra.

Sul piano nazionale, oltre alla citata normativa, va ricordata la legge 9 ottobre 1967, n. 962 (Prevenzione e repressione del delitto di genocidio), il cui articolo 8 punisce con la reclusione da tre a dodici anni la *pubblica istigazione e apologia dei delitti di genocidio* (indicati dagli artt. da 1 a 5 della legge). La legge punisce inoltre: gli atti "concreti" volti a distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale, provocando la morte o lesioni personali gravi o gravissime; la deportazione a fini di genocidio; il genocidio, rispettivamente, mediante limitazione delle nascite o sottrazione di minori; chi costringe persone appartenenti ad un gruppo nazionale etnico, razziale o religioso, a portare marchi o segni distintivi indicanti la appartenenza al gruppo; l'accordo per commettere genocidio.

Il **comma 2** dell'articolo 5 della Legge europea 2017 ha inserito un nuovo **articolo 25-*terdecies*** al decreto legislativo n. 231 del 2001, che aggiunge al catalogo dei delitti che comportano la **responsabilità delle persone giuridiche** anche i reati di razzismo e xenofobia aggravati dal negazionismo, di cui al citato comma 3-*bis* dell'art. 3 della legge n. 654 del 1975. In particolare, si prevede in relazione alla commissione di tale reato l'applicazione all'ente della **sanzione pecuniaria da 200 a 800 quote.** Si ricorda che l'importo di una quota va da un minimo di 258 ad un massimo di 1.549 euro e che il suo importo, allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione, è stabilito dal giudice in base alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente (artt. 10 e 11, D.Lgs. 231 del 2001).

Lo stesso comma 2 stabilisce che:

- la condanna per negazionismo comporta l'applicazione all'ente delle **sanzioni interdittive** di cui all'art. 9, comma 2, del D.Lgs. n. 231 del 2001 (interdizione dall'esercizio dell'attività; sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; divieto di contrattare con la PA, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; divieto di pubblicizzare beni o servizi);

- la stabile utilizzazione dell'ente (o di una sua unità organizzativa) al fine di commettere o agevolare il negazionismo è sanzionato con l'**interdizione definitiva dell'esercizio dell'attività**.

Si ricorda che l'art. 16, comma 3, del d.lgs. 231/2001 già prevede che, se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione di reati in relazione ai quali è prevista la sua responsabilità, è sempre disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività e non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 17 (quest'ultimo, a sua volta, prevede la inapplicabilità delle sanzioni interdittive nel caso di riparazione delle conseguenze del reato).

L'Ue ha inoltre intrapreso una serie di azioni volte a combattere l'illecito incitamento all'odio e le ideologie estremiste violente e il terrorismo *online*, fra queste si segnalano:

- il **codice di condotta dell'Ue per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio *online***;
- il **regolamento (UE) 2021/784 relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici *online***;

- il *Forum* dell'Ue su Internet[5];
- la **direttiva (UE) 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi**[6];
- la proposta di regolamento relativa a una **legge sui servizi digitali**[7];
- la **nuova strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi**, adottata dalla Commissione l'11 maggio 2022, volta a proteggere i minori dalle minacce *online*, fra cui il ciberbullismo e l'incitamento all'odio;
- il **piano d'azione dell'Ue contro il razzismo 2020-2025**;
- la **strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)**;
- la **strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025**[8]**;**
- la **strategia per la parità di genere 2020-2025**;
- la **proposta di direttiva volta a prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica**;
- la **strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030;**
- la **strategia sui diritti delle vittime (2020-2025)**;
- la **direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato**;
- le conclusioni del Consiglio del marzo 2021 sull'**integrazione dell'invecchiamento nelle politiche pubbliche**, in cui si ricorda che la discriminazione fondata sull'età è un fenomeno frequente e la violenza contro gli anziani è una preoccupazione emergente;
- la risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 16 settembre 2021, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'identificazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità fra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, Tfue.

Per approfondimenti sulla normativa e sulle politiche dell'Unione europea in materia di non discriminazione si rimanda al Dossier europeo n. 183/DE *Il contrasto ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza - Normativa e attività dell'Unione europea*, a cura del Servizio Studi del Senato.

Si segnala inoltre che, con la mozione n. 1-00136, approvata il 30 ottobre 2019, è stata istituita in Senato la **Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza**, con Presidente la sen. Liliana Segre. In data 22 giugno 2022, è stato approvato il documento conclusivo (*Doc.* XVII, n. 6) sull'attività svolta dalla

---

[5] Iniziativa volontaria e guidata dalla Commissione europea il cui obiettivo è collaborare con l'industria tecnologica e altri portatori di interessi per contrastare i contenuti estremisti violenti *online.*

[6] La direttiva impone agli Stati membri di assicurarsi che le piattaforme per la condivisione di video adottino misure efficaci non solo contro la diffusione di contenuti che violano la decisione quadro sopra citata, ma anche contro l'incitamento all'odio basato sui motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali.

[7] La proposta prevede una riforma globale volta a garantire la sicurezza *online* degli utenti imponendo l'obbligo di contrastare i contenuti illegali e i rischi sistemici. Il 5 luglio 2022 il Parlamento europeo in seduta plenaria ha approvato l'accordo interistituzionale sulla proposta di legge sui servizi digitali. Cfr. la Nota su atti dell'Unione europea n. 101 *La proposta di legge sui servizi digitali (accordo politico del 23 aprile 2022)*, a cura del Servizio Studi del Senato.

[8] La strategia ha indicato l'esigenza di configurare come reati l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio contro persone LGBTIQ (lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersessuali e *queer*).

Commissione negli anni 2021 e 2022, e sui risultati dell'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione all'evoluzione della normativa europea in materia.

2. Iniziativa della Commissione per una decisione del Consiglio sull'aggiunta dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del Tfue

A norma dell'**articolo 83, paragrafo 1, del Tfue**, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di **criminalità particolarmente grave** che presentino una **dimensione transnazionale** derivante **dal carattere o dalle implicazioni** di tali reati o da una **particolare necessità di combatterli su basi comuni**.

Le sfere di criminalità previste sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata.

Il medesimo articolo stabilisce inoltre che, in funzione dell'evoluzione della criminalità, **il Consiglio può adottare una decisione** che individui **altre sfere di criminalità**, deliberando all'**unanimità** previa approvazione del Parlamento europeo.

Con l'iniziativa in titolo, la Commissione propone un'estensione dell'elenco delle sfere di criminalità riconosciute dall'Ue per includervi l'**incitamento all'odio** e i **reati generati dall'odio**[9].

La **prima fase** della procedura consiste, come previsto dal citato articolo 83 Tfue, nell'adozione all'unanimità da parte del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, di una decisione che individui l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio come un'altra sfera di criminalità che risponda ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, Tfue (viene in tal modo fornita una base giuridica per consentire al Parlamento europeo e al Consiglio di stabilire, mediante direttive, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni).

In una **seconda fase**, la Commissione europea potrà proporre l'adozione di **direttive** che stabiliscano norme minime relative alle definizioni dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio e alle sanzioni pertinenti; tali proposte dovranno poi essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria.

Nel motivare l'iniziativa, la Commissione ha illustrato la sua **valutazione dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio alla luce dei criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, Tfue**:

1) **incitamento all'odio e reati generati dall'odio come sfera di criminalità.** L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono ampiamente riconosciuti come

[9] Si segnala che il 25 maggio 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione volta a estendere l'elenco di tali reati anche alla violazione delle misure restrittive dell'Ue (COM(2022) 247).

sfera di criminalità a livello internazionale[10]. La Commissione sottolinea inoltre che l'elemento dell'**odio** - nei confronti di persone o gruppi di persone che condividono (o si percepisce che condividano) le stesse "caratteristiche protette" - è una caratteristica intrinseca dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio, che possono essere pertanto considerati una "sfera di criminalità";

Nella sua raccomandazione del 1997[11], il Consiglio d'Europa ha considerato l'incitamento all'odio come istigazione all'odio nei confronti di individui o gruppi definiti da determinate caratteristiche protette: nel campo d'applicazione, la raccomandazione afferma che il termine "discorso dell'odio" è da intendersi come comprensivo di tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, fra cui l'intolleranza che si esprime sotto forma di nazionalismo aggressivo ed etnocentrismo, discriminazione e ostilità nei confronti delle minoranze, dei migranti e delle persone provenienti da un contesto migratorio.

2) **incitamento all'odio e reati generati dall'odio come sfera di criminalità particolarmente grave.** L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono reati particolarmente gravi in quanto minano i valori comuni dell'Ue e i diritti fondamentali sanciti dagli articoli 2 e 6 del **trattato sull'Unione europea**, nonché dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, e a causa del loro impatto negativo sugli individui, sulle loro comunità e sulla società in generale;

3) la **dimensione transfrontaliera dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio.** Tale dimensione è dimostrata **dal carattere e dalle implicazioni** dei fenomeni, nonché dall'esistenza di una **particolare necessità di combatterli su basi comuni**. Ciò è evidente in particolare per l'**incitamento all'odio *online*** che, data la natura transfrontaliera di internet, si diffonde rapidamente ed è accessibile a tutti ovunque. Analogamente all'incitamento all'odio, le ideologie alla base dei reati generati dall'odio possono svilupparsi a livello internazionale ed essere rapidamente condivise *online*. Inoltre, lo stesso fenomeno può portare alla riproduzione dei reati generati dall'odio in un altro paese o a modelli di *follow-up* che fanno eco al reato commesso nel paese in cui si è verificato la prima volta. Si tratta dunque di un processo globale, che ha conseguenze indipendenti dalla sua origine geografica;

4) **evoluzione della criminalità.** Secondo le Nazioni Unite, negli ultimi anni si è registrata un'allarmante impennata dei discorsi di odio e dell'incitamento all'odio *online* e *offline* e, da quando nel 2007 la Commissione ha proposto di rendere punibili gli atti razzisti e xenofobi in tutti gli Stati membri, si è registrato un aumento costante dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio[12], legato ai cambiamenti del contesto sociale, economico e tecnologico. Tale evoluzione è riconducibile a fattori quali l'aumento dei flussi migratori, le crisi economiche e sociali (compresa la pandemia di Covid-19), il miglioramento dell'accesso alle informazioni *online* e la

[10] Cfr. ad esempio la raccomandazione di politica generale n. 15 relativa alla lotta contro il discorso dell'odio pubblicata dalla commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza ("ECRI") del Consiglio d'Europa del dicembre 2015; la strategia e il piano d'azione adottati dalle Nazioni Unite nel maggio 2019; l'articolo 20 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici; e la decisione n. 9/09 sulla lotta ai crimini ispirati dall'odio (MC(17) N. 2, punto 8 dell'ordine del giorno), adottata il 2 dicembre 2009 dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (ODHIR), Consiglio ministeriale.

[11] Raccomandazione n. R (97) 20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri relativa al "discorso dell'odio".

[12] Cfr. lo studio "*Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches*", a cura del dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, luglio 2020.

possibilità, attraverso l'uso dei *social network*, di una rapida condivisione dei contenuti;

5) **mancanza di alternative all'ampliamento dell'elenco dei reati dell'Ue.** La Commissione ritiene che solo l'identificazione dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio come una nuova sfera di criminalità distinta e a sé stante possa consentire un approccio di diritto penale efficace e globale a tali fenomeni a livello dell'Ue.

Per affrontare efficacemente le sfide poste dall'incitamento all'odio e dai reati generati dall'odio, secondo la Commissione è dunque necessaria una risposta comune dell'Unione sul piano del **diritto penale**. Questa garantirebbe anche la protezione delle vittime dei reati generati dall'odio, nonché l'accesso alle misure speciali di protezione previste per le vittime più vulnerabili della criminalità. Un approccio comune rafforzerebbe inoltre la **cooperazione giudiziaria** fra gli Stati membri, che la Commissione ritiene indispensabile considerata la dimensione transfrontaliera del fenomeno. L'estensione dell'elenco delle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, Tfue all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio costituirebbe pertanto il primo passo per consentire, in una seconda fase, l'**adozione di un diritto derivato sostanziale** con **norme minime** relative alle definizioni dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio e alle sanzioni pertinenti.

Tale diritto derivato sarà elaborato - precisa la Commissione nella relazione introduttiva - in linea con i principi del "Legiferare meglio" e sarà preceduto da una valutazione d'impatto nonché da un'ampia consultazione. Inoltre, gli Stati membri saranno consultati in merito alle specificità dei **quadri legislativi nazionali** in materia di diritto penale e diritti fondamentali.

La Commissione sottolinea infine che l'iniziativa rispetta il **principio di sussidiarietà**, "*che appare insito nel soddisfacimento dei criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, Tfue*", in quanto "*sembra che solo l'identificazione dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio come una nuova sfera di criminalità distinta e a sé stante possa consentire un approccio di diritto penale efficace e globale a tali fenomeni a livello dell'Ue*". Inoltre secondo la Commissione l'iniziativa è **proporzionata** all'obiettivo perseguito, non creando di per sé alcun onere finanziario o amministrativo per l'Ue, i governi nazionali, le autorità regionali o locali, gli operatori economici e i cittadini.

3. Consiglio "Giustizia e affari interni", 3 e 4 marzo 2022

Nella sua riunione del 3 e 4 marzo 2022, il Consiglio Giustizia e affari interni (Gai) ha esaminato la proposta di decisione del Consiglio di aggiungere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio all'elenco dei reati previsti dalla legislazione dell'UE. L'iniziativa è stata accolta favorevolmente da una larghissima maggioranza degli Stati membri ed è stato espresso l'impegno affinché i lavori sulla proposta proseguano per raggiungere l'unanimità richiesta.

---

luglio 2022
A cura di Viviana Di Felice

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.