



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 10 dicembre 2021
(OR. en)

14919/21

JAI 1403
FREMP 297

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	9 dicembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2021) 777 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 777 final.

All.: COM(2021) 777 final



Bruxelles, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE
all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio**

"L'odio è odio e nessuno dovrebbe essere costretto a subirlo"

Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea
Discorso sullo stato dell'Unione, settembre 2020

1. Introduzione

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2020¹, la presidente della Commissione von der Leyen ha sottolineato che i progressi nella lotta contro il razzismo e l'odio sono fragili e che è giunto ora il momento di cambiare per costruire un'Unione che dalla condanna passi all'azione. Ha quindi annunciato che la Commissione proporrà *"di 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."*

La lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio rientra nell'azione della Commissione volta a promuovere i valori fondamentali dell'UE e a garantire il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta"). Tutte le forme e le manifestazioni di odio e intolleranza sono 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, su cui è fondata l'UE. Questi valori, sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea ("TUE"), sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

L'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") vieta infatti 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. Al tempo stesso la libertà di espressione è uno dei pilastri di una società democratica e pluralista e deve essere fortemente tutelata. Inoltre, come stabilito all'articolo 67 TFUE, l'UE deve realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali. Attraverso le misure adottate, deve garantire un livello elevato di sicurezza per prevenire e combattere la criminalità, il razzismo e la xenofobia.

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio colpiscono non solo le singole vittime e le loro comunità, causando loro sofferenze e limitando i loro diritti e libertà fondamentali, ma anche la società in generale. L'odio mina le fondamenta stessa della nostra società. Indebolisce la comprensione reciproca e il rispetto della diversità su cui si fondano le società democratiche e pluraliste.

Negli ultimi decenni si è registrato in Europa un forte aumento dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio². L'odio si sta generalizzando³ e prende a bersaglio individui e gruppi

¹ [Stato dell'Unione 2020, lettera d'intenti](#), Bruxelles, 16 settembre 2020.

² Cfr. ad esempio i rapporti annuali 2019 e 2020 dell'ECRI agli indirizzi <https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1> e <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59> e lo 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](#)", luglio 2020.

³ Cfr. la [prefazione](#) del segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres al documento "United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech", maggio 2019.

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. Tali caratteristiche sono in generale percepibili dagli altri e quindi prese più facilmente di mira dagli autori dei reati e si riferiscono a un aspetto dell'identità che è inalterabile o fondamentale per la percezione di sé che ha una persona, oltre ad essere segno di un'identità di gruppo⁴.

L'uso crescente di Internet e dei social media ha inoltre accresciuto nel corso degli anni l'incitamento all'odio online. La rapida condivisione digitale dell'incitamento all'odio è facilitata dall'effetto di disinibizione che si prova online, in quanto il presunto anonimato su Internet e il senso di impunità riducono l'inibizione che distoglie le persone dal commettere tali reati. Parallelamente si sfruttano sempre di più le emozioni e le vulnerabilità, anche nel dibattito pubblico a fini politici, per diffondere dichiarazioni e attacchi razzisti e xenofobi, amplificati in molti casi dai social media⁵. La diffusione dell'odio tra un pubblico potenzialmente vulnerabile è osservabile in molteplici forme di estremismo violento, che spaziano dall'estremismo jihadista a forme estremiste di destra e di sinistra⁶. Ciò ha contribuito a una polarizzazione della società e, a sua volta, all'aumento dell'incitamento all'odio soprattutto nei confronti di gruppi emarginati.

La crisi sanitaria pubblica causata dalla pandemia di COVID-19 ha accentuato il senso di insicurezza, isolamento e paura, creando un terreno fertile per l'incitamento all'odio. Vari movimenti ideologici estremisti hanno utilizzato la pandemia stessa per prendere di mira popolazioni specifiche (per vari motivi, tra cui cittadinanza, religione, razza, sesso, orientamento sessuale, colore e persino età), dando anche luogo a reati generati dall'odio⁷.

La Commissione intende proporre un'estensione dell'elenco delle sfere di criminalità riconosciute dall'UE per includervi l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio. Nell'Unione europea non c'è posto per l'odio, che dovrebbe essere combattuto con tutti i mezzi possibili, compreso il diritto penale.

2. Contesto dell'iniziativa

L'articolo 83, paragrafo 1, stila un elenco esaustivo delle sfere di criminalità⁸ a proposito delle quali il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni applicabili in tutti gli Stati membri dell'UE. Prevede inoltre che, in funzione dell'**evoluzione della criminalità**, il Consiglio possa adottare una decisione che individua **altre sfere di criminalità particolarmente grave** che presentano una **dimensione transnazionale** derivante dal **carattere o dalle implicazioni** di tali reati o da una **particolare necessità di combatterli su basi comuni**.

⁴ ODHIR dell'OSCE, "[Hate Crime Laws. A Practical Guide](#)".

⁵ Cfr. i [risultati](#) della consultazione organizzata dall'International Dialogue Centre e dallo European Council of Religious Leaders/Religions for Peace Europe, 20 aprile 2021, e articolo 19, "[Responding to 'hate speech': Comparative overview of six EU countries](#)", 2018.

⁶ "[European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021](#)" di Europol.

⁷ Nazioni Unite, "[Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech](#)", 11 maggio 2020.

⁸ L'elenco comprende le seguenti sfere di criminalità: 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.

L'adozione di una decisione di questo tipo da parte del Consiglio costituirebbe un primo passo verso la creazione della base giuridica necessaria per adottare, in una seconda fase, un quadro giuridico comune per combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio in tutta l'UE. Tale futura legislazione integrerebbe la normativa vigente dell'UE che impone di configurare come reato l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio basati sulla razza, sul colore, sulla religione, sull'ascendenza o sull'origine nazionale o etnica (cfr. sezione 2.2) e contemplerebbe altri motivi specifici.

Per questa iniziativa è stato svolto un ampio lavoro preparatorio, comprendente uno studio esterno⁹, una vasta consultazione della Commissione e numerose relazioni e studi disponibili.

2.1. Contesto istituzionale

La Commissione presenta questa iniziativa sulla base dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE¹⁰ e seguendo la procedura in due fasi di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

La prima fase consiste nell'adozione all'unanimità da parte del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, di una decisione che individua l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio come un'altra sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Tale decisione amplierà l'elenco delle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE per includere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio come reati riconosciuti dall'UE. In tal modo fornirà una base giuridica che consentirà al Parlamento europeo e al Consiglio di stabilire, mediante direttive, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in questa sfera di criminalità.

In una seconda fase la Commissione può 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, che dovranno essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria.

La presente iniziativa riguarda la prima fase e lascia impregiudicate le azioni che possono essere intraprese in una seconda fase. In particolare non pregiudica né anticipa l'ambito di applicazione e il contenuto del diritto derivato che dovrà essere successivamente proposto. Inoltre, l'adozione delle direttive di cui sopra incide sulle libertà fondamentali tutelate dalla Carta, in particolare sulla libertà di espressione, compresa la libertà di stampa e dei media.

Una volta adottata la decisione del Consiglio, la Commissione si avvarrà del suo diritto di iniziativa in linea con i principi del "Legiferare meglio". La Commissione effettuerà una valutazione d'impatto al fine di valutare attentamente le diverse opzioni per definire i reati e le sanzioni, nonché il loro impatto sui diritti fondamentali, in particolare sulla libertà di espressione e la libertà di stampa e dei media, che sono i cardini di una società democratica¹¹.

⁹ [Studio](#) a sostegno di un'iniziativa della Commissione volta a estendere l'elenco dei crimini dell'UE di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio ("studio di sostegno"). Lo studio di sostegno ha elaborato una rassegna dettagliata dei quadri giuridici di cui dispongono tutti gli Stati membri per combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio. Ha inoltre analizzato e sintetizzato le informazioni, i dati e i pareri raccolti attraverso la consultazione della Commissione.

¹⁰ A norma dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, "[l]a Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine".

¹¹ Cfr. articolo 52 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#).

Per definire con precisione l'ambito di applicazione e il contenuto delle norme che potrebbero essere proposte, la Commissione presterà particolare attenzione all'evoluzione dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio, alla luce dei dati e delle tendenze più recenti. Tale attenta valutazione degli sviluppi e delle tendenze sociali sarà particolarmente importante per determinare gli elementi costitutivi dei futuri reati. Ciò comprenderà la definizione di forme specifiche di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio da configurare come reati con riferimento alle caratteristiche protette delle persone e dei gruppi colpiti.

Nel preparare tale diritto derivato la Commissione consulterà gli Stati membri e il Parlamento europeo, anche in merito alle specificità dei quadri legislativi nazionali in materia di diritto penale e diritti fondamentali. La Commissione terrà inoltre un'ampia consultazione con tutti i portatori di interessi e al contempo coinvolgerà strettamente il Parlamento europeo.

2.2. La lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio come priorità dell'UE

A livello dell'UE esiste già un quadro per una forte 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 decisione quadro")¹². 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 etnica¹³, 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 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**¹⁴ 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.

Questa iniziativa fa parte di una più ampia serie di azioni dell'UE volte a combattere l'illecito incitamento all'odio e le ideologie estremiste violente e il terrorismo online, tra cui il **codice di condotta dell'UE per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online**¹⁵, il **regolamento relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online**¹⁶ e il **Forum dell'UE su Internet**¹⁷.

¹² GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55.

¹³ Cfr. articolo 1 della decisione quadro.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025>.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en.

¹⁶ GU L 172 del 17.5.2021, pag. 79.

¹⁷ Il **Forum dell'UE su Internet** è un'iniziativa volontaria e guidata dalla Commissione volta a collaborare con l'industria tecnologica e altri portatori di interessi per contrastare i contenuti estremisti violenti online.

La direttiva sui servizi di media audiovisivi¹⁸ 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, ma anche contro l'incitamento all'odio basato sui motivi di cui all'articolo 21 della Carta. Inoltre la proposta della Commissione relativa a una **legge sui servizi digitali**¹⁹ prevede una riforma globale volta a garantire la sicurezza online degli utenti imponendo l'obbligo di contrastare i contenuti illegali e i rischi sistemici. L'aggiornamento del 2022 della strategia europea per un internet migliore per i ragazzi²⁰ punterà a sua volta a proteggere i minori dalle minacce online, tra cui il cyberbullismo e l'incitamento all'odio.

Questa iniziativa sosterrà il **piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025**²¹ e la **strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica**²². Integrerà inoltre le recenti iniziative volte a promuovere l'uguaglianza e il rispetto della diversità, come la **strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025**²³. Queste recenti iniziative hanno posto in evidenza la necessità di garantire una solida risposta del diritto penale a livello dell'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio anche per **motivi diversi dal razzismo e dalla xenofobia**, in particolare motivi legati al sesso, all'orientamento sessuale, all'età e alla disabilità²⁴.

La **strategia per la parità di genere 2020-2025**²⁵ definisce azioni per combattere la violenza di genere contro le donne e le ragazze, compresa la necessità di configurare come reato forme specifiche di violenza di genere a livello dell'UE. Questa iniziativa integrerà l'imminente proposta di **direttiva volta a prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica**. Sebbene l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio siano caratterizzati da un odio sottostante nei confronti di un gruppo di persone, compresi i gravi pregiudizi di genere e l'odio nei confronti delle donne, l'imminente direttiva configurerà come reati, entro i limiti della competenza dell'UE, alcune forme specifiche di violenza che non richiedono un elemento di odio e in particolare l'odio nei confronti di un individuo come parte

¹⁸ Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, 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 (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 69).

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE, [COM\(2020\) 825 final](#), 15.12.2020.

²⁰ [COM\(2012\) 196 final](#)

²¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025", [COM\(2020\) 565 final](#), 18.9.2020.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)", [COM\(2021\) 615 final](#), 5.10.2021.

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025", del 12.11.2020, [COM\(2020\) 698 final](#). 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).

²⁴ Tali caratteristiche protette figurano tra i motivi di cui all'articolo 19, paragrafo 1, TFUE, che fa riferimento a iniziative 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".

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025", del 5.3.2020, [COM\(2020\) 152 final](#).

di un gruppo di persone. Pertanto la presente iniziativa sull'estensione dell'elenco dei crimini dell'UE crea un'ulteriore base giuridica per contrastare le forme specifiche di grave violenza contro le donne e le ragazze che possono anche essere definite come incitamento all'odio misogino o reati generati dall'odio misogino il cui motivo è oggettivamente riconducibile al pregiudizio di genere.

L'iniziativa integrerà inoltre la **strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030**²⁶, la **strategia sui diritti delle vittime 2020-2025**²⁷ e la **direttiva sui diritti delle vittime**²⁸. Sarà altresì in linea con le conclusioni del Consiglio del marzo 2021 sull'integrazione dell'invecchiamento nelle politiche pubbliche²⁹, in cui si ricorda che la discriminazione fondata sull'età è un fenomeno frequente e la violenza contro gli anziani è una preoccupazione emergente.

Nel settembre 2021 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione legislativa in cui invita la Commissione a presentare una proposta legislativa volta a includere la violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE³⁰. Questa iniziativa, insieme all'imminente proposta legislativa per combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, intende rispondere alla richiesta del Parlamento europeo.

3. Necessità di estendere l'elenco dei crimini dell'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio

A norma dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, il Consiglio può, in funzione dell'**evoluzione della criminalità**, individuare ulteriori sfere di criminalità, a condizione che rispondano a criteri specifici: la nuova sfera di criminalità deve essere **particolarmente grave** e presentare una **dimensione transfrontaliera** derivante **dal carattere o dalle implicazioni** dei reati o da una **particolare necessità di combatterli su basi comuni**.

Nelle sezioni seguenti la Commissione illustra 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.

3.1. 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 sfera di criminalità a livello internazionale³¹.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030", del 3.3.2021, [COM\(2021\) 101 final](#).

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)", [COM\(2020\) 258 final](#), 24.6.2020.

²⁸ GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57.

²⁹ [6976/21, SOC 142, 12 marzo 2021](#).

³⁰ Risoluzione del Parlamento europeo "Articolo 225 TFUE" del 16 settembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'identificazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE (2021/2035(INL)).

³¹ 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

Già nella sua raccomandazione del 1997³², il Consiglio d'Europa aveva considerato l'incitamento all'odio come istigazione all'odio nei confronti di individui o gruppi definiti da determinate caratteristiche protette³³. Nel 2015 la raccomandazione della commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza ("ECRI") del Consiglio d'Europa ha definito il "discorso dell'odio" come *il fatto di fomentare, promuovere o incoraggiare, sotto qualsiasi forma, la denigrazione, l'odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce una persona o un gruppo e la giustificazione di tutte queste forme o espressioni di odio testé citate, sulla base della razza, del colore della pelle, dell'ascendenza, dell'origine nazionale o etnica, dell'età, dell'handicap, della lingua, della religione o delle convinzioni, del sesso, del genere, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale e di altre caratteristiche o stato personale*³⁴. L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa ("OSCE") definisce i reati generati dall'odio come reati motivati dal pregiudizio nei confronti di un determinato gruppo all'interno della società³⁵.

Sebbene il diritto dell'UE non preveda una definizione giuridica dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio in quanto tali, la **decisione quadro** contiene le definizioni di diritto penale delle forme più gravi di razzismo e xenofobia. L'incitamento all'odio quale definito dalla decisione quadro si riferisce all'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo, o di un suo membro, che ha una caratteristica protetta³⁶. Per reato generato dall'odio ai sensi della decisione quadro³⁷ si intende qualsiasi reato³⁸ (reato di base), diverso dall'incitamento all'odio, commesso con una motivazione razzista o xenofoba (motivazione basata sul pregiudizio).

Sia per l'incitamento all'odio che per i reati generati dall'odio, è la **motivazione basata sul pregiudizio** a innescare l'azione. Le persone prese a bersaglio sono selezionate in base al fatto di essere collegate, legate o affiliate a una comunità o a un gruppo che condivide una caratteristica protetta³⁹, o al fatto di sostenerli o di appartenervi, in modo reale o percepito. Si

la cooperazione in Europa ("OSCE"), Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo ("ODHIR"), Consiglio ministeriale.

³² Raccomandazione n. R (97) 20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri relativa al "discorso dell'odio".

³³ 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, tra 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.

³⁴ ECRI, raccomandazione di politica generale n. 15 relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, pag. 3.

³⁵ Si tratta della definizione operativa utilizzata dall'OSCE nelle sue relazioni sui reati generati dall'odio razziale e xenofobo (2021), dall'odio basato sul genere (2021), dall'odio antisemita (2019), dall'odio antimusulmano (2018), sulla base della decisione n. 9/09 del Consiglio ministeriale dell'OSCE, del 2 dicembre 2009, sulla lotta contro i reati generati dall'odio, approvata per consenso da tutti gli Stati dell'OSCE, compresi tutti gli Stati membri dell'UE. Il concetto alla base di tale definizione e le sue implicazioni pratiche sono ulteriormente spiegati dall'ODHIR dell'OSCE nel documento "[Hate Crime Laws A Practical Guide](#)" (2009), pag. 16.

³⁶ L'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), della decisione quadro impone agli Stati membri di punire *"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"*.

³⁷ Cfr. articolo 4: *"Per i reati diversi da quelli di cui agli articoli 1 e 2, gli Stati membri adottano 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"*.

³⁸ Ad esempio reati contro la vita, l'integrità fisica o i beni di una persona.

³⁹ Cfr. lo studio di sostegno, sezione 2.4.2.

tratta di atti di "identità" o di "messaggio", in quanto i messaggi trasmessi, in particolare che le vittime non fanno parte della società, sono indirizzati non solo alla vittima, ma anche alla sua comunità o al suo gruppo⁴⁰. Pertanto la motivazione dell'autore è fondamentale per distinguere questi reati da altri e per determinarne la maggiore gravità tenendo conto dell'impatto specifico che essi hanno sulla singola vittima, sulle comunità e sulla società in generale⁴¹.

L'elemento dell'**odio** è una caratteristica intrinseca dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio. L'odio porta a svalutare e minacciare la dignità umana di una persona o di un gruppo. Esso nega la parità di tali persone o gruppi in quanto membri della società⁴², compreso il loro diritto di partecipare alla vita politica o sociale, entrambi principi fondamentali su cui è fondata l'UE. Comprendere il ruolo dell'odio nei confronti delle persone con caratteristiche protette è essenziale per riconoscerlo, perseguirlo e sanzionarlo nell'ambito dei nostri sistemi giudiziari penali.

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio possono essere considerati una "sfera di criminalità" ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE in virtù della particolare caratteristica che li contraddistingue, ossia l'odio nei confronti di persone o gruppi che condividono (o che si ritiene condividano) caratteristiche protette.

Analogamente ad altri reati riconosciuti dall'UE che presentano una caratteristica comune, come la criminalità organizzata o il terrorismo, l'odio nei confronti delle persone con caratteristiche protette collega un più ampio gruppo di reati. L'obiettivo centrale e comune del configurare come reato l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio è combattere appunto l'odio, che riunisce queste due categorie di reati all'interno di un'unica "sfera di criminalità". L'aggiunta dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio come sfera di criminalità consentirebbe alla Commissione di proporre, in una seconda fase, un diritto derivato che affronti specificamente gli sviluppi e le sfide sociali correlati man mano che si presenteranno ed evolveranno in futuro.

3.2. Incitamento all'odio e reati generati dall'odio come sfera di criminalità particolarmente grave

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, a causa del loro impatto negativo sugli individui e sulla società in generale, sono reati particolarmente gravi che minano le fondamenta dell'UE.

3.2.1. L'impatto sui valori comuni

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono contrari ai valori comuni e ai diritti fondamentali dell'UE sanciti dagli articoli 2 e 6 TUE, nonché dalla Carta.

La particolare gravità di tali comportamenti, tenuto conto del loro impatto sui valori e sui diritti fondamentali, è stata costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ("CEDU"). La CEDU ha stabilito che, quando atti che costituiscono reati gravi sono diretti contro l'integrità fisica o psichica di una persona, solo

⁴⁰ ODHIR dell'OSCE, [Hate Crime Laws A Practical Guide](#)

⁴¹ Cfr. la [nota di orientamento](#) sull'applicazione pratica della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

⁴² ODHIR dell'OSCE, [Hate Crime Laws A Practical Guide](#)

efficaci meccanismi di diritto penale possono garantire una protezione adeguata e fungere da deterrente. La CEDU ha ritenuto in particolare che siano necessarie misure di diritto penale per quanto riguarda le aggressioni verbali dirette e le minacce fisiche motivate da atteggiamenti discriminatori⁴³.

Riconoscendo che la tolleranza e la pari dignità di tutti gli esseri umani costituiscono i cardini di una società democratica e pluralista, la CEDU ha ritenuto che nelle società democratiche può essere necessario sanzionare o addirittura impedire qualsiasi forma di espressione che diffonda, inciti, promuova o giustifichi l'odio basato sull'intolleranza⁴⁴. La CEDU ha inoltre sottolineato che come misura di extrema ratio potrebbero essere invocate anche sanzioni penali nei confronti delle persone responsabili delle più gravi manifestazioni d'odio, che istigano altri alla violenza. Per questi motivi la CEDU ha costantemente riconosciuto nella giurisprudenza che il diritto alla libertà di espressione non impedisce risposte del diritto penale a determinate forme di incitamento all'odio⁴⁵.

3.2.2. Effetti negativi sulle singole vittime e sulle loro comunità

La particolare gravità dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio è dimostrata dal danno che essi arrecano alle singole vittime, alle comunità in senso lato e alla società nel suo complesso.

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio violano il diritto fondamentale delle vittime alla dignità e all'uguaglianza. Hanno conseguenze gravi e spesso durature sulla salute fisica e psichica e sul benessere delle vittime.

Le vittime dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio sono attaccate a causa delle loro caratteristiche immutabili e inalterabili o di una caratteristica che costituisce l'essenza della loro identità⁴⁶. Di conseguenza si sentono svalutate, sgradite, denigrate e disprezzate nella società a causa della loro identità. Oltre agli effetti nocivi sulla salute fisica, il livello del danno psichico (ad esempio il senso di violazione e umiliazione) causato dagli atti d'odio è spesso più significativo del danno fisico derivante dalla violenza stessa⁴⁷. Le vittime dei reati generati dall'odio possono sperimentare i sintomi di gravi traumi, come la depressione, il sospetto dell'altro, l'autocondanna e un profondo senso di isolamento. Queste esperienze rendono i reati generati dall'odio diversi da altri tipi di reato. Inoltre molte vittime dei reati generati dall'odio provano sensi di colpa e mancanza di fiducia⁴⁸.

In generale, le vittime dei reati generati dall'odio sono costrette a vivere nel timore di una vittimizzazione ripetuta e i gruppi più vulnerabili, come gli anziani e le persone con disabilità

⁴³ CEDU, sentenza del 14.1.2020, *Beizaras e Levickas/Lituania*, punto 111 e giurisprudenza ivi citata.

⁴⁴ CEDU, sentenza del 6.7.2006, *Erbakan/Turchia*, punto 56.

⁴⁵ CEDU, decisione del 24.6.2003, *Garaudy/Francia*, punto 1; decisione del 13.11.2003, *Gündüz/Turchia*, punto 37; decisione del 16.11.2004, *Norwood/Regno Unito*; sentenza del 10.7.2008, *Soulas et al./Francia*, punto 47; sentenza del 9.2.2012, *Vejdeland et al./Svezia*, punto 59.

⁴⁶ Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali, direzione generale delle Politiche interne, Parlamento europeo, "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches](#)" (luglio 2020), pag. 23.

⁴⁷ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ("FRA"), "[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)" (2012), pag. 20. Layla Okhai, "[How hate crime impacts mental health](#)" (Diverse Minds, 2018).

⁴⁸ Cfr. lo studio di sostegno, sezioni 4.2.3, 4.3.3 e 5.2.3.

fisiche e mentali, diventano maggiormente vulnerabili in quanto vittime di incitamento all'odio quando ricorrono alla comunicazione online nella loro vita quotidiana. Le vittime dell'incitamento all'odio sono inoltre esposte a un'esclusione politica e sociale che le scoraggia dall'accedere alle cure mediche e ad altri servizi vitali⁴⁹. Inoltre le vittime che denunciano esperienze di odio rischiano spesso una vittimizzazione secondaria⁵⁰, che può arrecare loro ulteriori danni. L'incitamento all'odio può danneggiare gravemente lo sviluppo personale a lungo termine dei minori.

I reati ispirati dall'odio trasmettono messaggi di rifiuto e svalutazione di interi gruppi e comunità e le persone che formano tali gruppi e comunità provano paura e si sentono a rischio di attacchi futuri⁵¹. È importante sottolineare che l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio possono diffondersi tra i seguaci dell'autore del reato, aumentando ulteriormente la paura e l'intimidazione. In tal modo il modello dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio si ripercuote anche nei confronti di altri individui che si ritiene condividano caratteristiche protette simili o siano collegati alla vittima⁵².

3.2.3. Effetti negativi sulla società in generale

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio hanno anche una forte dimensione sociale. Rappresentano una minaccia per i valori democratici, la stabilità sociale e la pace⁵³ e aumentano le divisioni sociali, erodono la coesione sociale e innescano ritorsioni, causando violenza e controviolenza⁵⁴. Il clima di conflitto, paura, polarizzazione e radicalizzazione derivante dagli atti motivati dall'odio è stato confermato anche dai partecipanti alla consultazione mirata della Commissione.

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio hanno un impatto negativo sui diritti fondamentali, in particolare sulla dignità umana, l'uguaglianza e la libertà di espressione. Il loro effetto dissuasivo sulla libertà di espressione può far sì che gli utenti dei social media si astengano dal partecipare a dibattiti pubblici a causa dei contenuti d'odio che vedono⁵⁵. L'odio avvelena inoltre il dialogo politico e influisce sulla disponibilità dei cittadini a impegnarsi in politica e a esercitare funzioni ufficiali con visibilità pubblica, quali ad esempio le funzioni di

⁴⁹ Nazioni Unite, "[Guidance Note](#) on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech", 11 maggio 2020.

⁵⁰ La vittimizzazione che non si verifica come conseguenza diretta del reato, bensì attraverso il modo in cui la vittima è trattata dalla polizia e dal sistema giudiziario penale. Cfr. lo studio di sostegno, sezioni 4.2.3, 4.3.3 e 5.2.3.

⁵¹ ODIHR dell'OSCE, "[Understanding the Needs of Hate Crime Victims](#)" (2020), pag. 13. Ad esempio una percentuale significativa delle persone lesbiche, gay e bisessuali evita determinati luoghi o ambienti per timore di subire aggressioni, minacce o molestie. Analogamente, il 37-41 % dei rispondenti trans e intersessuali ha dichiarato di evitare "spesso" o "sempre" determinati luoghi o ambienti per lo stesso motivo. FRA (2020), EU-LGBTI II: [A long way to go for LGBTI equality](#), pag. 47.

⁵² Cfr. FRA, "[Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights](#)" (2012), pag. 19.

⁵³ Cfr. [United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#), maggio 2019; [commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza](#) (Consiglio d'Europa).

⁵⁴ Cfr. lo 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](#)", luglio 2020; ODIHR dell'OSCE, "[Hate crime laws-A practical guide](#)", 2009.

⁵⁵ Uno [studio](#) norvegese mostra che un utente dei social media su cinque (il 19 %) si astiene dal partecipare a dibattiti pubblici a causa dei contenuti d'odio che vede. Tale percentuale sale al 36 % tra gli utenti appartenenti a gruppi minoritari.

parlamentare, sindaco e responsabile politico⁵⁶. Per quanto riguarda le donne nella vita pubblica, da un'indagine condotta presso 123 donne parlamentari europee è emerso che il 46,9 % delle intervistate aveva ricevuto minacce di morte o minacce di stupro o di percosse e il 58,2 % era stato bersaglio di attacchi sessisti online sui social network⁵⁷.

I giornalisti sono spesso vittime⁵⁸ di incitamento all'odio sui social media e di conseguenza esitano talvolta a partecipare a dibattiti pubblici o ad affrontare determinati argomenti⁵⁹. Anche se l'incitamento all'odio e le minacce sono diretti contro tutti i giornalisti, le statistiche dimostrano che le giornaliste sono vittime di maggiori minacce rispetto ai loro colleghi uomini, soprattutto sotto forma di molestie online, minacce di stupro e omicidio, e incitamento all'odio basato sul genere⁶⁰. Tali attacchi sono talvolta conseguenze di campagne orchestrate volte a screditare o tacitare le giornaliste.

L'incitamento all'odio può portare non solo a conflitti, ma anche a reati generati dall'odio⁶¹. Gli studi mostrano che esiste una "piramide dell'odio"⁶² o una "scala di danno" che si sviluppa a partire da atti di pregiudizio (ad esempio bullismo, ridicolizzazione, disumanizzazione) e di discriminazione (ad esempio economica, politica) fino alla violenza motivata dal pregiudizio, come l'omicidio, lo stupro, l'aggressione, il terrorismo, l'estremismo violento e persino il genocidio⁶³. La ricerca mostra il legame esistente tra i tweet discriminatori mirati pubblicati in una città e l'elevato numero di reati generati dall'odio in tale città⁶⁴. Le Nazioni Unite ("ONU") sottolineano che l'istigazione alla violenza che colpisce comunità o individui sulla base della loro identità può contribuire a rendere possibili o preparare crimini atroci ed è al tempo stesso un segnale di allarme e un indicatore precoce del rischio di tali crimini⁶⁵.

Le ricerche mostrano inoltre che l'incitamento all'odio sui social media porta a un maggior numero di reati materiali contro le minoranze⁶⁶. L'incitamento all'odio online ha causato un aumento della violenza contro rifugiati e immigrati, minoranze etniche e religiose e persone LGBTIQ⁶⁷. L'esposizione all'incitamento all'odio o il fatto di esserne bersaglio possono anche

⁵⁶ 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](#)", luglio 2020.

⁵⁷ <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>; cfr. anche <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor>.

⁵⁸ Cfr. raccomandazione della Commissione relativa alla garanzia della protezione, della sicurezza e dell'empowerment dei giornalisti e degli altri professionisti dei media nell'Unione europea, [C\(2021\) 6650 final](#), 16.9.2021.

⁵⁹ L'[Eurobarometro 452 del 2016](#) ha rivelato che tre quarti dei giornalisti sono stati vittime di incitamento all'odio sui social media e per tale ragione la metà di essi esita a partecipare al dibattito pubblico.

⁶⁰ Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani, [dichiarazione](#) del relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze.

⁶¹ Consiglio d'Europa, [commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza](#).

⁶² Cfr. [Anti-defamation league](#), 2018.

⁶³ Cfr. la [relazione](#) di ricerca pubblicata nell'ambito del progetto SELMA (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness) di European Schoolnet, pag. 33.

⁶⁴ Cfr. lo studio di sostegno, sezione 4.2.3.

⁶⁵ Nazioni Unite, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes, luglio 2017.

⁶⁶ Ad esempio, uno [studio](#) del progetto HateLab dell'Università di Cardiff ha rilevato che l'aumento del numero di "tweet d'odio" provenienti da una determinata località ha comportato l'aumento anche del numero di reati di matrice razziale e religiosa, tra cui la violenza, le molestie e i danneggiamenti.

⁶⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2018 sull'aumento della violenza neofascista in Europa ([2018/2869\(RSP\)](#)).

contribuire al processo di radicalizzazione e all'estremismo violento. Questi possono essere espressi online e offline attraverso il discorso e la propaganda, ma possono anche sfociare in attacchi estremisti o terroristici violenti, con conseguenze disastrose e fatali per la società⁶⁸.

Ricordando che Internet ha fornito una nuova dimensione per esprimere l'incitamento all'odio sessista, il Consiglio d'Europa ha sottolineato che il discorso d'odio sessista può degenerare o provocare comportamenti apertamente offensivi e minatori, tra cui abusi o violenza sessuale, atti potenzialmente mortali o autolesionismo⁶⁹. L'emergere di gruppi e comunità online, come Manosphere⁷⁰ e Incel⁷¹, che offrono ulteriori forum internazionali per promuovere e diffondere la misoginia e l'ostilità nei confronti delle donne, desta particolare preoccupazione al riguardo⁷².

3.2.4. *Portata dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio*

Nell'ambito di un'indagine dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), una persona LGBTIQ intervistata su 10 (l'11 %) ha indicato di essere stata attaccata fisicamente o sessualmente perché LGBTIQ (tra di esse le persone trans e intersessuali avevano subito attacchi fisici o sessuali in percentuali più elevate durante il periodo in esame: rispettivamente il 17 % e il 22 %), e il 51 % delle persone intervistate di età compresa tra 15 e 17 anni ha riferito di avere subito molestie a scuola⁷³.

Durante la pandemia di COVID-19 sono aumentati l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio contro persone di origine asiatica, in particolare cinesi, o ritenute di origine asiatica⁷⁴, compresi attacchi e pestaggi razzisti, bullismo violento, minacce e abusi razzisti⁷⁵. Un'indagine condotta dalla FRA mostra che gli intervistati rom e quelli provenienti da contesti subsahariani o nordafricani subiscono più frequentemente episodi di discriminazione, molestie e violenza motivati dall'odio⁷⁶.

Secondo un'indagine sull'antisemitismo condotta nel 2018 dalla FRA, il 40 % degli ebrei nell'UE teme di subire attacchi fisici⁷⁷. I risultati di un'indagine della FRA del 2017 su minoranze e discriminazioni nell'UE⁷⁸ mostrano che il 27 % dei musulmani ha subito episodi

⁶⁸ Cfr. anche "[Hate Speech and Radicalisation Online](#)", la relazione di ricerca dell'OCCI, Johannes Baldauf, Julia Ebner e Jakob Guhl (ed.), 2019.

⁶⁹ [Raccomandazione](#) CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo, 27 marzo 2019, pag. 9.

⁷⁰ Forum online contro il femminismo, in cui gli uomini si riuniscono per discutere di genere, uguaglianza e mascolinità con un forte orientamento maschilista, nota 59 Centre for Digital Youth Care, "[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)" (2020).

⁷¹ Un movimento/una comunità che ha acquisito notorietà soprattutto negli ultimi anni; "the INvoluntary CELibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society", Centre for Digital Youth Care, "[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)" (2020).

⁷² Centre for Digital Youth Care, "[The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing](#)" (2020).

⁷³ FRA, [EU-LGBTI II](#) (2020).

⁷⁴ Consiglio d'Europa, ECRI, [Annual Report on ECRI's activities](#), marzo 2021; [Human Rights Watch](#), "Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide", 2020.

⁷⁵ [Human Rights Watch](#), "Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide", 2020.

⁷⁶ FRA, "[EU-MIDIS II: Seconda indagine su minoranze e discriminazioni nell'Unione europea](#)" (2017).

⁷⁷ FRA, "[Esperienze e percezioni di antisemitismo - Seconda indagine sulla discriminazione e i reati generati dall'odio subiti dagli ebrei nella UE](#)", 10 dicembre 2018.

⁷⁸ FRA, seconda [indagine](#) su minoranze e discriminazioni nell'Unione europea, 21 settembre 2017.

di molestie motivati dall'odio nei 12 mesi precedenti, mentre tale percentuale è più elevata (31 %) tra le donne musulmane che indossano il velo in pubblico.

Le donne, specialmente giovani, sono bersaglio dell'incitamento all'odio basato sul genere, online o offline⁷⁹. Secondo un'indagine globale del 2020, il 52 % delle giovani donne e ragazze ha subito violenza online, comprese minacce⁸⁰.

Inoltre alcune persone si collocano a cavallo tra due o più caratteristiche protette, come le donne di colore, che hanno l'84 % di probabilità in più rispetto alle donne bianche di essere menzionate in tweet abusivi o "problematici"⁸¹.

Le Nazioni Unite hanno espresso preoccupazione per l'incitamento all'odio nei confronti degli anziani, che è emerso nel dibattito pubblico e sui social media come espressione di risentimento intergenerazionale⁸². Rispetto ad altre persone, le persone con disabilità rischiano maggiormente di essere vittime di reati violenti, compresi i reati generati dall'odio, o di incitamento all'odio⁸³. Dalle risposte alla consultazione della Commissione è emerso che in alcuni paesi il 21 % dei reati generati dall'odio denunciati alle autorità è perpetrato nei confronti di persone con disabilità⁸⁴. In genere le vittime sono prese di mira semplicemente perché hanno una disabilità, sono percepite come portatrici di disabilità o sono associate a una persona con disabilità⁸⁵. Inoltre l'Organizzazione mondiale della sanità ritiene che gli abusi nei confronti degli anziani possano aggravarsi a causa dell'invecchiamento della popolazione⁸⁶.

Queste cifre rappresentano solo la punta dell'iceberg a causa dell'insufficiente denuncia e registrazione degli episodi⁸⁷ e della mancanza di comparabilità tra i metodi di raccolta dei dati⁸⁸. Ad esempio, le fonti⁸⁹ mostrano che l'88 % degli attacchi fisici motivati dall'odio nei confronti dei rom non è stato segnalato, il 79 % degli ebrei che hanno subito molestie di stampo antisemita non ha denunciato i casi più gravi alla polizia o ad altre organizzazioni, ed è stato denunciato solo un episodio su cinque (il 21 %) di violenza fisica o sessuale contro persone LGBTIQ⁹⁰. L'età è uno dei fattori per i quali il mancato riconoscimento in quanto motivazioni dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio e la mancanza di sanzioni sono all'origine del minor numero di denunce e della mancanza di informazioni sulla portata

⁷⁹ Consiglio d'Europa, "[Combating sexist hate speech](#)".

⁸⁰ Cfr. l'[indagine](#) condotta dalla World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts utilizzando la piattaforma U-Report dell'UNICEF, febbraio 2020.

⁸¹ Amnesty International, "[Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter](#)", 2018.

⁸² Nazioni Unite, Policy Brief: "[The Impact of COVID-19 on older persons](#)", maggio 2020.

⁸³ FRA, "[Protezione equa a tutte le vittime dei reati generati dall'odio: il caso delle persone disabili](#)", marzo 2015.

⁸⁴ Cfr. lo studio di sostegno, allegato VII.

⁸⁵ FRA, "[Protezione equa a tutte le vittime dei reati generati dall'odio: il caso delle persone disabili](#)", marzo 2015, pag. 2.

⁸⁶ Organizzazione mondiale della sanità, "[Elder Abuse](#)", 2021.

⁸⁷ Anche l'ODHIR dell'OSCE [afferma](#) che l'insufficiente segnalazione dei reati generati dall'odio fa sì che le vittime e le loro esigenze rimangano troppo spesso invisibili (16 novembre 2020).

⁸⁸ Secondo lo studio di sostegno, basato sulla consultazione dei portatori di interessi, la maggior parte di questi ultimi ritiene che gli episodi di incitamento all'odio e i reati generati dall'odio siano stati denunciati in misura insufficiente nei rispettivi Stati membri.

⁸⁹ Si vedano le indagini della FRA [Roma and Travellers in Six Countries](#), 2020, e [Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU](#), 2018.

⁹⁰ FRA, EU-LGBTI II, "[A long way to go for LGBTI equality](#)", pag. 38 e 46.

dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio nei confronti degli anziani⁹¹. In particolare la piattaforma AGE⁹² deplora questa realtà che rimane nascosta nonostante i preoccupanti livelli di diffusione in Europa e sottolinea che l'invisibilità e la mancanza di protezione delle vittime più anziane sono aggravate dalla mancata consapevolezza dell'età come motivo che potrebbe incitare a commettere reati generati dall'odio.

3.2.5. *La risposta penale negli Stati membri*

La gravità degli effetti sopra descritti ha indotto gli Stati membri a configurare come reato determinate forme di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio. La configurazione come reato di tali comportamenti trasmette un messaggio di particolare disapprovazione sociale. Indica la gravità e il pericolo specifici associati a tali comportamenti in quanto particolarmente lesivi dei diritti fondamentali.

A seguito del recepimento della decisione quadro nel diritto nazionale, l'**incitamento all'odio** per motivi di razza, colore, religione, ascendenza, origine nazionale o etnica è configurato come reato in tutti gli Stati membri⁹³. Gli Stati membri hanno inoltre esplicitamente criminalizzato l'incitamento all'odio anche per altre caratteristiche protette: 20 Stati membri per motivi di orientamento sessuale⁹⁴, 17 Stati membri per motivi di genere/sex⁹⁵, 14 Stati membri per motivi di disabilità⁹⁶ e sei Stati membri per motivi di età⁹⁷. Otto Stati membri⁹⁸ hanno inoltre configurato come reato (in alternativa o in aggiunta) 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 popolazione⁹⁹.

Anche i **reati generati dall'odio** sono ampiamente 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. 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 sessuale¹⁰⁰, 17 Stati membri su motivi di genere/sex¹⁰¹, 13 Stati membri su motivi di disabilità¹⁰² e 10 Stati membri su

⁹¹ Cfr. lo studio di sostegno, sezione 4.2.3.

⁹² AGE Platform Europe è una rete europea di organizzazioni senza scopo di lucro e per persone di età superiore a 50 anni; si veda la risposta della piattaforma AGE alla consultazione della Commissione.

⁹³ Si tratta dei motivi previsti dalla decisione quadro di cui sopra: si veda lo studio di sostegno, sezioni 4.2.1 e 4.3.1. Il recepimento, però, non è stato sempre corretto né completo. Pertanto la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di alcuni Stati membri.

⁹⁴ BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

⁹⁵ Di questo gruppo, 14 Stati membri (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT e SI) fanno specifico riferimento al motivo del genere/sex, 10 Stati membri (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) al motivo dell'identità di genere e due Stati membri (BE e EL) al motivo delle caratteristiche sessuali.

⁹⁶ BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

⁹⁷ BE, ES, LV, LT, LU, AT.

⁹⁸ CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

⁹⁹ 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".

¹⁰⁰ BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. È importante sottolineare che alcuni Stati membri configurano come reato solo crimini specifici legati all'orientamento sessuale.

¹⁰¹ Di questo gruppo, 13 Stati membri (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) fanno specifico riferimento al motivo del genere/sex, 11 Stati membri (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) al motivo dell'identità di genere e tre Stati membri (BE, EL, FR) al motivo delle caratteristiche sessuali.

motivi di età¹⁰³. Inoltre, 15 Stati membri¹⁰⁴ 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.

3.3. La dimensione transfrontaliera dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio

La dimensione transfrontaliera dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio è dimostrata **dal carattere e dalle implicazioni** di tali fenomeni, nonché dall'esistenza di una **particolare necessità di combatterli su basi comuni**.

Ciò è evidente per l'**incitamento all'odio** online. Data la natura transfrontaliera di Internet, l'incitamento all'odio online si diffonde rapidamente ed è accessibile a tutti ovunque. È quindi più facile per i gruppi portatori di odio ampliare il loro pubblico a paesi che si trovano in situazioni politiche o sociali analoghe¹⁰⁵. La dimensione transfrontaliera è stata inoltre sottolineata dalla maggior parte dei portatori di interessi che hanno risposto alla consultazione mirata della Commissione, anche attraverso esempi specifici¹⁰⁶. Ad esempio, l'incitazione all'odio basato sulle caratteristiche sessuali aumenta e in particolare le persone intersessuali sono diventate sempre più bersaglio dell'incitamento all'odio perpetrato da gruppi che operano a livello transfrontaliero¹⁰⁷. L'onnipresenza dell'incitamento all'odio basato sul genere è stata sottolineata anche dal Consiglio d'Europa¹⁰⁸, che ha invocato misure più incisive per combatterlo.

Ma anche i messaggi di odio espressi offline (ad esempio nella stampa scritta, nelle trasmissioni televisive, nei discorsi politici o agli eventi sportivi) hanno una dimensione transfrontaliera dimostrata dalle loro ripercussioni, in quanto sono facilmente riprodotti e ampiamente diffusi a livello transfrontaliero. Oltre l'80 % dei partecipanti alla consultazione mirata ritiene che l'incitamento all'odio offline abbia un effetto di ricaduta a livello transfrontaliero¹⁰⁹. Essi sottolineano il fatto che i messaggi di odio sono elaborati e diffusi da reti formate da membri di diversi paesi e che le ideologie su cui si fondano messaggi di incitamento all'odio si sviluppano a livello internazionale e costituiscono pertanto fenomeni transfrontalieri¹¹⁰.

¹⁰² BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

¹⁰³ BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

¹⁰⁴ BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

¹⁰⁵ Cfr. lo studio di sostegno, sezione 4.3.4; Anti-Defamation League, "[Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America](#)", 2016; i Soldati di Odino sono un controverso gruppo ideologico anti-immigrati, anti-musulmani e anti-rifugiati, creato in Finlandia e diffuso fino agli Stati Uniti.

¹⁰⁶ Un esempio concreto della diffusione transfrontaliera dell'incitamento all'odio online è la campagna #DefendEurope promossa dal movimento intellettuale francese di estrema destra "Nouvelle Droite", che mette in luce la portata della cooperazione e della mobilitazione transideologiche e transfrontaliere dell'estrema destra a livello mondiale, vale a dire in paesi quali Regno Unito, Austria, Francia, Germania, Svezia, Paesi Bassi, Norvegia, Italia e Stati Uniti: cfr. lo studio di sostegno, sezione 4.3.4.

¹⁰⁷ Cfr. lo studio di sostegno, sezione 4.2.4.

¹⁰⁸ [Raccomandazione](#) CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo, 27 marzo 2019.

¹⁰⁹ Cfr. lo studio di sostegno, allegato VI.

¹¹⁰ Cfr. lo studio di sostegno, sezione 4.2.4; cfr. anche l'allegato VII dello studio di sostegno che include una serie di esempi dell'impatto transfrontaliero dell'incitamento all'odio offline, ad esempio in relazione al funzionamento dell'organizzazione greca di estrema destra "Alba Dorata", e traccia confronti con la diffusione

La dimensione transfrontaliera dei **reati generati dall'odio** è direttamente collegata alla dimensione transfrontaliera dell'incitamento all'odio. L'odio attraversa le frontiere nazionali, innescando una spirale di violenza. Analogamente all'incitamento all'odio, le ideologie alla base dei reati generati dall'odio possono svilupparsi a livello internazionale ed essere rapidamente condivise online. I reati generati dall'odio possono essere commessi da reti formate da membri di diversi paesi (all'interno o all'esterno dell'UE) che ispirano, organizzano o eseguono attacchi fisici. Il progetto Counter Extremism¹¹¹, il Soufan Center¹¹² e l'Anti-Defamation League¹¹³ forniscono esempi dell'attività transnazionale di diversi gruppi che sono fonte d'influenza e ispirazione a livello transfrontaliero. I reati generati dall'odio possono anche creare un clima di paura o conflitti sociali in grado di diffondersi da uno Stato membro all'altro¹¹⁴. L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio possono inoltre portare alla radicalizzazione e alla creazione di gruppi estremisti violenti che agiscono a livello transfrontaliero e sono uniti dalla loro ideologia.

Analogamente, 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. Ciò può verificarsi anche quando specifici reati generati dall'odio sono ampiamente pubblicizzati, con il risultato di incitare altre persone a commettere reati analoghi (effetto di emulazione). All'effettiva perpetrazione di un reato generato dall'odio si aggiunge l'impatto psicologico sugli individui e sulla società, che può facilmente oltrepassare le frontiere generando un clima di paura e conflitti sociali. Reati ed eventi verificatisi in altre parti del mondo hanno avuto ripercussioni in diversi paesi, come nel caso del movimento "Black Lives Matter". L'effetto di ricaduta dei reati generati dall'odio a livello transfrontaliero è stato riconosciuto dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione della Commissione¹¹⁵.

Si tratta di un processo globale, che ha conseguenze indipendenti dalla sua origine geografica. L'UE può agire da modello in tutto il mondo, e le idee e iniziative lanciate altrove possono contribuire a rendere più efficaci le iniziative in Europa.

Questo contesto sottolinea **la particolare necessità di combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio su basi comuni**.

La particolare necessità di combattere tali fenomeni su basi comuni deriva dalle gravi implicazioni dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio per i valori fondamentali dell'UE sanciti dall'articolo 2 TUE. Per salvaguardare i nostri valori comuni occorre un'azione comune.

Le conseguenze negative dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio vanno oltre l'impatto sulle singole vittime e possono colpire gruppi o comunità di persone che vivono in paesi diversi. Il fatto che alcuni Stati membri non configurino come reato l'incitamento

offline e l'effetto di ricaduta in tutti gli Stati membri di teorie complottiste come la teoria della grande sostituzione attraverso eventi offline, raduni e "stunt pubblicitari".

¹¹¹ Progetto Counter Extremism, "[Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures](#)", 2020, pag. 12, 79 e 145.

¹¹² Soufan Center, "[White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement](#)", 2019, pag. 11.

¹¹³ Anti-Defamation League, "[Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy](#)".

¹¹⁴ Cfr. lo studio di sostegno, sezione 5.2.4.

¹¹⁵ Cfr. lo studio di sostegno, sezioni 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 e 5.2.5.

all'odio e i reati generati dall'odio può compromettere gli sforzi volti a combattere efficacemente tali fenomeni e ad attenuare gli effetti di ricaduta. La mancanza di un approccio comune alla configurazione come reato comporta inoltre lacune e una protezione diseguale delle vittime di tali atti in tutta l'UE, in quanto solo le persone riconosciute come vittime di reato hanno accesso alle misure di ricorso e di sostegno previste dal diritto dell'UE. Inoltre un approccio frammentario può inviare al pubblico messaggi contrastanti, suggerendo che tali atti non vengono presi sul serio e possono essere perpetrati impunemente¹¹⁶, sono considerati "normali" o sono addirittura percepiti in alcuni paesi come legittimazione e/o tolleranza dello Stato nei confronti di tali comportamenti¹¹⁷.

La particolare necessità di combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio su basi comuni deriva inoltre dagli sforzi compiuti autonomamente dai singoli Stati membri per configurare come reato le diverse forme di reati generati dall'odio e di incitamento all'odio. Tale approccio si traduce in una frammentazione e in una mancanza di parità di condizioni per le persone che possono cadere vittime di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio.

3.4. 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 offline¹¹⁸. In effetti, 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'odio¹¹⁹, che è legato ai cambiamenti del contesto sociale, economico e tecnologico. La maggior parte dei partecipanti (oltre il 60 %) alla consultazione mirata della Commissione ha inoltre confermato l'aumento dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio tra il 2018 e il 2020 rispetto al precedente periodo 2015-2017. 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, che comporta una rapida condivisione dei contenuti¹²⁰.

Internet offre un canale per aumentare e condividere facilmente l'incitamento all'odio online. I soggetti che incitano all'odio online sono animati e resi più spregiudicati dal senso di anonimato e di impunità su Internet, il che aumenta il rischio che continuino a commettere tali reati.

Il moltiplicarsi degli individui e dei gruppi estremisti violenti in tutta Europa è uno dei fattori che hanno contribuito alla polarizzazione e alla radicalizzazione della società. Ciò, a sua volta, si è tradotto in una maggiore incidenza dell'incitamento all'odio nei confronti dei gruppi emarginati e delle donne. Nel 2019 il Parlamento europeo ha riconosciuto tale circostanza in una risoluzione sull'"aumento della violenza neofascista in Europa" e ha invitato gli Stati membri a condannare e punire "i crimini generati dall'odio, la retorica dell'odio e la ricerca di

¹¹⁶ Cfr. nota 5, Consiglio d'Europa, commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, [raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio](#), 8 dicembre 2015.

¹¹⁷ CEDU, sentenza del 17.1.2017, *Király e Dömötör/Ungheria*.

¹¹⁸ Nazioni Unite, [Plan of Action](#) for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence that Could Lead to Atrocity Crimes, luglio 2017.

¹¹⁹ ["Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches"](#) dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, luglio 2020.

¹²⁰ Cfr. lo studio di sostegno, sezioni 4.2.1, 4.3.1 e 4.3.2.

capri espiatori da parte di politici e funzionari pubblici (...) in quanto normalizzano direttamente e rafforzano l'odio e la violenza nella società"¹²¹.

L'ECRI ha sottolineato come nelle campagne elettorali del 2019 sia aumentato l'incitamento all'odio ultra-nazionalistico, xenofobo, razziale e omofobico/transfobico, che permea sempre più i social media e spesso ne detta i toni¹²². Secondo l'ECRI, i commenti ingiuriosi e degradanti nei confronti dei membri di gruppi minoritari sono oggi più facilmente accettabili che in passato. Il Consiglio d'Europa ha infatti inviato un segnale di allarme sulla situazione, affermando che l'Europa si trova di fronte a una realtà sconvolgente: gli atti di violenza ispirati dall'antisemitismo, l'odio nei confronti dei musulmani e le altre forme di odio razziale si moltiplicano a un ritmo allarmante¹²³.

La pandemia di COVID-19 ha creato un terreno fertile per l'incitamento all'odio, creando "uno tsunami di odio e xenofobia"¹²⁴. Europol¹²⁵ ha sottolineato come la pandemia di COVID-19 e le conseguenti crisi economiche e sociali abbiano indurito i comportamenti e favorito una maggiore accettazione delle intimidazioni, compresi gli inviti a commettere atti di violenza. Nel suo rapporto annuale per il 2020, l'ECRI ha messo in rilievo la crescente esposizione all'incitamento all'odio e alla violenza di alcuni gruppi¹²⁶ accusati di essere i principali diffusori del virus. Tra questi figurano i rom e i migranti il cui accesso all'assistenza sanitaria e alle misure di sostegno pubblico è diventato ancora più difficile¹²⁷, nonché le persone di origine asiatica o ritenute di origine asiatica¹²⁸. Si è registrato inoltre un aumento delle teorie complottiste che alimentano l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio contro determinati gruppi¹²⁹. Le ricerche rivelano ad esempio che nei primi due mesi del 2021 (durante la pandemia) i post antisemiti sono aumentati di sette volte sugli account e sui canali francesi presi in esame e di oltre 13 volte su quelli tedeschi rispetto allo stesso periodo del 2020 (pre-pandemia)¹³⁰.

La pandemia ha accentuato anche le tensioni intergenerazionali e causato un diffondersi di messaggi ostili sui social media che si qualificano come incitamento all'odio nei confronti delle persone anziane, che in quanto categoria vulnerabile sono stati più colpiti dagli abusi

¹²¹ Parlamento europeo, risoluzione del 25 ottobre 2018 sull'aumento della violenza neofascista in Europa (2018/2869 (RSP)), P8_TA(2018)0428, Strasburgo, 2018.

¹²² [Annual Report on ECRI's activities 2019](#).

¹²³ [Dichiarazione](#) di Marija Pejčinović Burić, segretaria generale del Consiglio d'Europa, 27 febbraio 2020.

¹²⁴ [Appello globale](#) del segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres ad affrontare e contrastare l'incitamento all'odio connesso alla COVID-19, New York, 8 maggio 2020.

¹²⁵ ["European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021" di Europol](#), pag. 28.

¹²⁶ Cfr. anche [The European Network Against Racism](#), <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59>; cfr. anche [ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights - News of the European Commission against Racism and Intolerance \(ECRI\) \(coe.int\)](#).

¹²⁷ <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>;

<https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1>

¹²⁸ ECRI, [Annual Report on ECRI's activities](#), marzo 2021.

¹²⁹ Tony Blair Institute for Global Change, ["From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19"](#) (luglio 2020); cfr. anche i [risultati](#) della consultazione organizzata dall'International Dialogue Centre e dallo European Council of Religious Leaders/Religions for Peace Europe, 20 aprile 2021.

¹³⁰ Si veda lo studio redatto dall'Institute for Strategic Dialogue per la Commissione europea, [The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic](#), A study of French and German content, aprile 2021.

durante la pandemia e rischiano maggiormente di essere vittime di incitamento all'odio e reati generati dall'odio¹³¹.

Le persone identificate come LGBTIQ hanno subito un aumento della violenza dall'inizio della pandemia¹³². L'"orientamento sessuale o identità sessuale" è la terza motivazione più comune tra i reati generati dall'odio denunciati (18,35 %) nella relazione sui reati generati dall'odio per il 2019 dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), con un aumento rispetto al 2018 (14,61 %)¹³³. In Europa sta anche aumentando l'incitamento all'odio di genere, che si manifesta online e offline e in tutte le forme di interazione sociale (ad esempio a scuola, al lavoro, negli spazi pubblici). Già prima della COVID-19 erano sempre più comuni tutte le forme di violenza di genere online contro le donne, compreso l'incitamento all'odio misogino, il che ha portato alla normalizzazione della violenza contro le donne. In una relazione¹³⁴ sulle molestie online contro le donne che rivestono incarichi ministeriali, il Centro di eccellenza delle comunicazioni strategiche della NATO ha riferito che gli argomenti che scatenavano il maggior numero di messaggi offensivi online erano la pandemia di COVID-19, l'immigrazione, le relazioni con l'UE e la politica liberale sul piano sociale.

I recenti sviluppi legislativi mostrano che negli ultimi anni è aumentato progressivamente il numero di casi penali basati su motivi diversi da quelli previsti dalla decisione quadro. Attualmente 11 Stati membri¹³⁵ hanno avviato proposte o processi legislativi volti a criminalizzare maggiormente l'incitamento all'odio e/o i reati generati dall'odio. Nove di essi¹³⁶ hanno proposto di aggiungere alcune motivazioni alla legislazione in materia di incitamento all'odio e/o di reati generati dall'odio.

4. Valore aggiunto dell'ampliamento dell'elenco dei reati riconosciuti dall'UE

4.1. Una risposta efficace a livello dell'UE

Sulla base della valutazione di cui sopra, la Commissione ritiene che questa iniziativa rappresenti la risposta più efficace, a livello dell'UE, alle sfide individuate. In particolare, solo un'iniziativa comune a livello dell'UE può proteggere efficacemente i valori comuni sanciti dall'articolo 2 TUE, che sono minacciati da tutte le forme di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio, indipendentemente dalle persone e dai gruppi colpiti.

Uno sforzo congiunto può rispondere in modo efficace e coerente alle sfide poste dalla natura transfrontaliera dei due fenomeni, nonché dalla loro portata e tendenza a crescere.

¹³¹ Si veda la risposta della piattaforma AGE alla consultazione della Commissione, la [dichiarazione](#) del segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres e lo studio di sostegno, sezione 4.2.1.

¹³² Consiglio d'Europa, Comitato direttivo sull'antidiscriminazione, la diversità e l'inclusione, [COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States](#) (2020), pag. 19. Cfr. anche il [rapporto 2019 della FRA sulla pandemia e il suo impatto sui diritti fondamentali](#), il rapporto della FRA "[The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review](#)" (2021) e l'[Annual Report on ECRI's activities 2020](#).

¹³³ ODIHR, [Hate Crime Report](#), 2019; secondo notizie apparse sulla [stampa](#), in Spagna i reati generati dall'odio nei confronti della comunità LGBTIQ sono aumentati del 43 % nel primo semestre del 2021.

¹³⁴ <https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17>.

¹³⁵ DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Cfr. lo studio di sostegno, sezione 3.7. Si noti in particolare che in Italia non è stata adottata la proposta di riforma.

¹³⁶ DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

Considerando gli attuali approcci penali divergenti e frammentari degli Stati membri e il loro impatto limitato a livello dell'UE, la presente iniziativa affronta il problema transfrontaliero in un'ottica globale.

Solo un approccio comune per quanto riguarda la configurazione come reato dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio a livello dell'UE può garantire una protezione coerente delle vittime di tali atti in tutta l'UE. Ciò include l'accesso delle vittime alle misure speciali di protezione previste dalla direttiva sui diritti delle vittime per le vittime più vulnerabili della criminalità. Data la dimensione transfrontaliera dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio, e vista la necessità di una soluzione di diritto penale, la cooperazione tra autorità giudiziarie sarà fondamentale. Una risposta comune nel settore penale può migliorare la fiducia reciproca e la cooperazione giudiziaria, che sono i principi basilari di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE nel rispetto dei diritti fondamentali.

4.2. Mancanza di alternative all'estensione dell'elenco dei crimini dell'UE

Anche se possono verificarsi alcune sovrapposizioni con determinate sfere di criminalità elencate all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE¹³⁷, finora non è stato possibile adottare norme minime sulla definizione dei reati e delle sanzioni per l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio a livello dell'UE.

In particolare, la parziale sovrapposizione tra la "criminalità informatica" e i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio non consentirebbe di adottare norme minime di diritto penale che coprano tutte le forme di incitamento all'odio, indipendentemente dai mezzi utilizzati. Potrebbe infatti consentire l'adozione di norme minime sull'incitamento all'odio condiviso tramite Internet, ma non quello perpetrato e condiviso con altri mezzi, ad esempio attraverso la condivisione pubblica o la distribuzione di scritti o immagini, nel contesto di raduni pubblici (ad esempio eventi sportivi), trasmissioni televisive e discorsi politici. Di conseguenza si disporrebbe a livello di UE di un quadro unico di diritto penale armonizzato per l'incitamento all'odio perpetrato con mezzi digitali e, al tempo stesso, un approccio divergente e frammentario nei confronti dell'incitamento all'odio perpetrato con altri mezzi. Un'analoga separazione ingiustificata si verificherebbe tra la configurazione come reato dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio, in quanto questi ultimi non sarebbero coperti dalla base giuridica della "criminalità informatica". Tale frammentazione non permette di combattere in modo efficace e completo questi fenomeni strettamente interconnessi.

In circostanze specifiche, alcuni casi di reati generati dall'odio potrebbero essere considerati rientranti nella nozione di "terrorismo" e qualificati come reati di terrorismo, segnatamente quando è possibile stabilire un intento terroristico, ad esempio quello di intimidire gravemente una popolazione¹³⁸. Nonostante tali possibili sovrapposizioni, la nozione di "terrorismo" e la definizione di reati di terrorismo non possono applicarsi a tutti i casi reati generati dall'odio e non possono pertanto essere utilizzate per configurare globalmente come reato l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio.

¹³⁷ Esistono sovrapposizioni anche tra diverse sfere di criminalità già riconosciute dall'UE, come la "criminalità organizzata" e il "traffico illecito di stupefacenti" o lo "sfruttamento sessuale delle donne", che tuttavia sono riconosciuti come sfere distinte di criminalità.

¹³⁸ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (GU L 88 del 31.3.2017, pag. 6).

In tale contesto, 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.

Per questo motivo si può ritenere che la presente iniziativa della Commissione rispetti il principio di sussidiarietà, che appare insito nel soddisfacimento dei criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. Inoltre l'iniziativa è proporzionata all'obiettivo perseguito. In particolare non crea 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.

5. Conclusioni

L'urgenza di contrastare l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio in tutta l'UE richiede impegno e sforzi congiunti.

Con la presente comunicazione la Commissione invita il Consiglio, con l'approvazione del Parlamento europeo, a portare avanti questa iniziativa e a decidere di estendere l'elenco dei crimini dell'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio. A tal fine la comunicazione è accompagnata da un'iniziativa della Commissione che propone l'adozione di una decisione del Consiglio, in conformità dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

A seguito dell'adozione di una decisione del Consiglio, la Commissione avrà il potere di presentare proposte legislative volte a configurare come reato l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio a livello dell'UE. Prestando particolare attenzione ai quadri legislativi nazionali e in stretta cooperazione con gli Stati membri e il Parlamento europeo, la Commissione proporrà una risposta decisa alle sfide poste dall'incitamento all'odio e dai reati generati dall'odio in tutta l'UE oggi e in futuro.