

## PARERI

## COMITATO DELLE REGIONI

152ª SESSIONE PLENARIA DEL CDR, 30.11.2022 - 1.12.2022

**Parere del Comitato europeo delle regioni — Estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio**

(2023/C 79/03)

<b>Relatrice:</b>	Aleksandra DULKIEWICZ (PL/PPE), sindaca di Danzica
<b>Testo di riferimento:</b>	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» COM(2021) 777 final

**RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI (CdR)

1. osserva che, attualmente, a stabilire il modo in cui il reato di incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono riconosciuti come tali a livello UE è la decisione quadro del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio <sup>(1)</sup>), in cui il catalogo dei reati generati dall'odio contemplati dalla legislazione europea è definito soltanto in riferimento alla razza, al colore della pelle, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica;
2. osserva che la criminalizzazione di altre forme di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio, e in particolare di quelli riferiti al genere, all'orientamento sessuale, all'età e alla disabilità, varia da uno Stato membro all'altro. Dato che attualmente non esiste nei trattati una base giuridica per una risposta comune di diritto penale volta a contrastare, ovunque in Europa, tutte le forme di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio, il CdR invita il Consiglio ad ampliare in tempi brevi l'elenco dei reati di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilendo un contenuto minimo comune per la normativa penale nazionale pertinente, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà;
3. in quest'ottica, esprime il suo forte apprezzamento per la proposta della Commissione europea di 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, proposta allegata alla comunicazione della Commissione, del 9 dicembre 2021, intitolata «Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio»;
4. sottolinea che l'incitamento all'odio, i reati generati dall'odio, le notizie false, la disinformazione e le teorie complottiste sono fenomeni che devono essere affrontati con un'azione risoluta, e che è importante evidenziare come la lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sia anche una lotta contro i pregiudizi, il razzismo, lo sciovinismo, l'omofobia e l'antisemitismo. L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio colpiscono non solo le singole vittime, causando loro sofferenze e limitando gravemente i loro diritti e le loro libertà fondamentali, ma anche la società in generale;

<sup>(1)</sup> Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55).

5. esprime preoccupazione per le dimensioni davvero enormi raggiunte dal fenomeno, ma anche per la diffusa indifferenza nei suoi confronti, che rischia di farci assuefare ai reati di questo tipo, fino a considerarli una presenza «normale» nella nostra vita di ogni giorno;

### **Raccomandazioni politiche**

6. condanna le situazioni in cui l'incitamento all'odio diventa parte del linguaggio del confronto politico, ed esprime preoccupazione per l'estremizzazione delle posizioni politiche e l'imbarbarimento del linguaggio impiegato nel dibattito pubblico. Il pericolo è che l'aggressività verbale utilizzata dai populistici nell'agone politico contribuisca a creare un clima favorevole allo sviluppo del radicalismo, delle notizie false e della disinformazione, che, seminando l'odio, rischia di indurre a commettere reati generati da quest'ultimo;

7. è consapevole del fatto che l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono fenomeni che interessano tutte le fasce di età, e che ad essere diverso è solo l'ambiente in cui tali atteggiamenti e comportamenti vengono appresi; chiede di prestare una particolare attenzione ai giovani, i quali, da un lato, sono particolarmente esposti — sia online che di persona — al rischio di essere incitati all'odio e a commettere reati da esso generati, ma, dall'altro, possono anche essere validi alleati nella lotta contro tale fenomeno; e osserva che, se il bersaglio più frequente dell'incitamento all'odio sono gli immigrati, le persone non eteronormative e i membri delle minoranze etniche e religiose, negli ultimi anni la percentuale delle persone che si trovano a subire l'incitamento all'odio nei media, nei social media e nelle situazioni quotidiane è aumentata in modo significativo;

8. osserva che la violenza verbale e fisica indotta dall'odio non colpisce esclusivamente le comunità minoritarie. In un contesto siffatto, anche «persone investite di autorità» — che adempiono un mandato elettorale o esercitano responsabilità pubbliche — e le stesse istituzioni sono sempre più spesso vittime di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio. I politici regionali e locali subiscono con particolare frequenza questo fenomeno, ad esempio quando difendono i diritti dei rifugiati, dei migranti o delle persone LGBTQ+, nonché, più di recente, quando sono impegnati nella lotta contro minacce globali quali l'invasione russa dell'Ucraina o la pandemia di COVID-19;

9. ritiene che i politici e le autorità pubbliche siano particolarmente capaci di influenzare l'opinione pubblica e incidere sul discorso pubblico, e invita pertanto i leader politici a tutti i livelli ad astenersi dall'utilizzare un linguaggio che possa dar luogo a incitamento all'odio o reati generati dall'odio nei confronti di determinati gruppi.

10. rileva con preoccupazione che alcuni paesi terzi si servono scientemente dell'incitamento all'odio, e non esitano a istigare a commettere reati generati dall'odio, al fine di condurre campagne organizzate che concorrono alla polarizzazione e creano divisioni all'interno dell'UE. L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio contribuiscono finanche ad alimentare i conflitti armati. Hanno ormai cessato di essere un fenomeno locale e hanno finito col diventare una minaccia globale. Un esempio di incitamento all'odio è l'attuale messaggio dell'amministrazione del Presidente russo Putin riguardo alle cause dell'aggressione nei confronti dell'Ucraina, nonché all'entità delle violenze e dei reati generati dall'odio commessi in questa guerra;

11. richiama l'attenzione sulla scala globale assunta dall'incitamento all'odio e dai reati generati dall'odio, dovuta, tra le altre cose, alla facilità della loro diffusione attraverso i vari mezzi digitali oggi disponibili; osserva pertanto che, per perseguire efficacemente tali fenomeni, l'azione di contrasto per mezzo del diritto penale deve avere una dimensione transfrontaliera; in tal senso concorda appieno sulla valutazione della Commissione europea secondo cui i suddetti reati, data la loro gravità e data la loro natura transfrontaliera, possono essere affrontati soltanto con un'azione comune a livello UE, che si traduca in una risposta comune europea di giustizia penale e in una cooperazione giudiziaria rafforzata tra gli Stati membri; e reputa che un'azione siffatta non sarebbe in contrasto con i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

12. sottolinea gli effetti collaterali negativi che l'incitamento all'odio diffuso online può avere sulle comunità locali e, di conseguenza, le divisioni che esso crea tra le persone minando il processo di coesione sociale; e ritiene che le conseguenze dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio siano avvertite soprattutto dalle comunità locali;

13. osserva con preoccupazione che i reati generati dall'odio diffondono la paura e la stigmatizzazione sociale con una maggiore portata distruttiva, che travalica i confini di una determinata città o comune e rischia di aggravarsi ulteriormente e dare luogo a conflitti più ampi;

14. sottolinea la grande responsabilità degli enti regionali e locali nel contrastare attivamente i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio e nel prevenire la discriminazione e l'esclusione, compresa la violenza di matrice politica e ideologica; e osserva che, se si trascura di prendere sul serio tali situazioni e si evita di affrontarle, il rischio è che esse degenerino ulteriormente e si produca un'escalation;

15. sottolinea che i sindaci e gli altri leader regionali e locali si trovano in una posizione cruciale e possono svolgere un ruolo essenziale nell'individuazione delle prime avvisaglie di tali fenomeni nelle loro comunità; chiede che siano elaborate raccomandazioni specifiche destinate agli enti regionali e locali riguardo ai modi di prevenire efficacemente questi fenomeni nelle rispettive comunità; ritiene altresì che gli enti locali e regionali debbano essere incoraggiati a intraprendere azioni preventive sulla base delle condizioni esistenti nei rispettivi territori; e chiede una cooperazione armoniosa con le autorità di contrasto, da cui ci si attende una lotta coerente ed efficace contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio;

16. raccomanda di adottare una normativa volta a combattere l'incitamento all'odio nei servizi digitali, così da evitare che i social media contribuiscano alla diffusione e all'amplificazione dell'impatto sia dell'incitamento all'odio che dei reati generati dall'odio. Le norme attualmente in vigore, infatti, non sono sufficienti a garantire che i fornitori di servizi Internet facciano la loro parte nel combattere e prevenire efficacemente l'incitamento all'odio da parte degli utenti dei loro servizi; studi condotti in materia <sup>(2)</sup> dimostrano che, in molti casi, fornitori e piattaforme di servizi digitali non applicano o non sono in grado di far rispettare gli orientamenti che essi stessi si sono dati;

17. osserva che un'opportunità per introdurre norme minime in termini di trasparenza sulle risorse che le piattaforme devono mobilitare per garantire l'applicazione sia delle norme legislative in materia di disinformazione che dei propri stessi orientamenti è offerta dalla legge sui servizi digitali, il cui iter legislativo è ancora in corso. Tale atto normativo potrebbe prevedere incentivi per migliorare il rapporto tra i prestatori di servizi intermediari, i cittadini e lo Stato. Il potenziale socioeconomico delle grandi piattaforme è tale da rendere necessario condurre uno sforzo coordinato a livello paneuropeo e fare leva sulla forza del mercato unico europeo;

18. chiede che la legge sui servizi digitali sia adottata con urgenza a livello di Unione europea ed attuata negli Stati membri, i quali dovrebbero impegnarsi a farne avanzare l'iter legislativo e a promuoverne l'adozione e l'applicazione nell'Unione europea. Occorrerebbe infatti promuovere questa nuova legge in quanto volta a introdurre un quadro giuridico europeo che non si pone in concorrenza con le normative distinte e indipendenti in materia di servizi digitali e libertà di espressione online adottate dai singoli Stati membri;

19. richiama l'attenzione sul ruolo che le autorità di contrasto sono chiamate a svolgere nel processo di prevenzione, accertamento e, in ultima analisi, perseguimento dei reati in questione; auspica che l'estensione del catalogo europeo degli illeciti penali ai reati generati dall'odio contribuisca a garantire una risposta coerente a tali fenomeni e una più alta priorità al perseguimento dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio in tutte le fasi del procedimento (a livello di polizia giudiziaria, di magistrati inquirenti e di magistratura giudicante); richiama l'attenzione sull'importanza che, in tale processo, assume l'indipendenza dei giudici, i quali, sviluppando la giurisprudenza, fissano i confini tra ciò che è ammissibile, rientrando ancora entro i limiti dell'esercizio del diritto alla libertà di espressione, e quello che invece si configura già come incitamento all'odio; e raccomanda che gli standard della risposta al fenomeno in esame siano gli stessi in tutta l'Unione europea;

20. chiede di prendere in considerazione l'opportunità di creare un modello di fattispecie in base al quale, per quanto attiene alle condizioni di procedibilità, il reato di incitamento all'odio sia perseguito d'ufficio e non su querela di parte: stroncare tale fenomeno è infatti nell'interesse pubblico, e gli autori di tali comportamenti dovrebbero essere consapevoli dell'inevitabilità del loro perseguimento penale; ritiene inoltre necessario superare l'ostacolo costituito dall'anonimato degli autori di reati generati dall'odio, e che a tal fine sia necessaria un'azione decisa da parte delle autorità di contrasto, unitamente alla volontà di cooperare da parte dei fornitori di servizi online;

21. sottolinea che i progressi in materia di uguaglianza e diritti umani, compresa l'efficacia nella lotta ai reati generati dall'odio e all'incitamento all'odio da parte delle autorità di contrasto, dipendono in larga misura dalla cooperazione delle autorità regionali e locali;

22. fa notare che il principale ostacolo all'efficacia dell'azione delle autorità di contrasto consiste nel fatto che molti reati generati dall'odio non vengono neppure denunciati, e richiama l'attenzione sull'importanza che gli enti locali e regionali e i funzionari delle loro amministrazioni facciano leva sulla loro vicinanza ai cittadini per promuovere (anche tra gli stessi funzionari pubblici) politiche di sensibilizzazione a questo problema e per incoraggiare le vittime a denunciare i casi di incitamento all'odio e i reati generati dall'odio;

23. evidenzia, in particolare, che gli enti locali e regionali dovrebbero contribuire al superamento degli ostacoli alla denuncia dei reati generati dall'odio, ad esempio sensibilizzando in merito ai diritti delle vittime di tali reati, fornendo informazioni sulle modalità per denunciarli alle autorità competenti, garantendo ai migranti la possibilità di presentare tali

---

<sup>(2)</sup> Una relazione pertinente è accessibile online all'indirizzo [210831\\_Reset\\_Facebook\\_Bundestagswahl\\_EN.pdf](https://www.bundestag.de/SharedDocs/veroeffentlichungen/DE/2023/02/210831_Reset_Facebook_Bundestagswahl_EN.pdf) ([hateaid.org](https://www.hateaid.org)).

denunce indipendentemente dal loro status giuridico e incoraggiando a segnalare, magari in forma anonima, tali reati anche eventuali terzi che ne siano venuti a conoscenza; gli enti locali e regionali dovrebbero inoltre promuovere le buone pratiche e la cooperazione riguardo alle iniziative volte ad aiutare e proteggere le vittime dei reati in questione, coinvolgendo gli organi di polizia, gli organismi locali per la parità e la lotta alla discriminazione, le ONG impegnate nel sociale e gli altri servizi di assistenza alle vittime;

24. osserva, in conclusione, che neanche le migliori soluzioni giuridiche serviranno allo scopo se le autorità di contrasto non le applicheranno perseguendo gli autori dei reati. Analogamente, le possibilità di reazione da parte di tali autorità saranno limitate se i fornitori di servizi online (che, cioè, forniscono servizi per via elettronica) ometteranno di condividere i dati delle persone che commettono reati generati dall'odio, violando così manifestamente la legge;

25. sempre per quanto concerne le autorità di contrasto, sostiene che, poiché l'incitamento all'odio è spesso interconnesso con il linguaggio del dibattito pubblico e politico, è ancora più importante che tali autorità (e in particolare le procure) mantengano la propria indipendenza e non sottovalutino tale fenomeno; malgrado le differenze esistenti a livello nazionale nella regolamentazione, prevenzione e repressione dell'incitamento all'odio, nonché quanto ai motivi specifici che devono esserne alla base affinché esso sia penalmente rilevante, è estremamente importante assicurare la stabilità delle istituzioni pertinenti: e ciò significa garantire, in primo luogo, l'indipendenza dei giudici e, in secondo luogo, quella delle procure, le quali devono essere libere da pressioni e in condizione di decidere liberamente nel perseguire d'ufficio questo tipo di reati;

26. osserva che un ruolo importante, nel processo in questione, spetta agli organi che, in diversi Stati membri dell'UE, hanno il compito di controllare l'applicazione del principio di uguaglianza («organismi per la parità»), dato che sono demandati ad occuparsi anche dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio<sup>(3)</sup>; e, in quest'ottica, appoggia le raccomandazioni rivolte dalla Commissione europea agli Stati membri per aiutarli a migliorare l'indipendenza e l'efficacia degli organismi per la parità<sup>(4)</sup> e attende con interesse l'annunciata proposta legislativa sull'ulteriore rafforzamento del ruolo e dell'indipendenza di tali organismi;

27. richiama l'attenzione sulla necessità di cooperare con le ONG che contribuiscono a sensibilizzare i cittadini in merito all'incitamento all'odio e alla violenza generata dall'odio e a lottare contro tali fenomeni; l'esperienza acquisita da questi attori chiave, come pure dagli enti locali, deve essere messa a frutto per contrastare e combattere queste manifestazioni di odio;

28. tutte le scuole dovrebbero attuare programmi educativi contro la discriminazione e sviluppare negli alunni la capacità di vivere e convivere in una società multiculturale, diversificata sul piano dell'origine nazionale ed etnica nonché delle convinzioni ideologiche e religiose; e attività volte a contrastare l'incitamento all'odio dovrebbero essere parte integrante dell'attuazione di tali programmi;

29. propone di includere la prevenzione e il contrasto dell'incitamento all'odio nei programmi scolastici generali e incoraggia le regioni competenti in materia di istruzione ad adoperarsi in tal senso;

30. pone l'accento sulla necessità che i cittadini europei di oggi siano educati, anche sviluppandone le competenze interpersonali, a non travalicare i limiti della libertà di espressione sia online che negli spazi pubblici;

31. incoraggia a condurre campagne pubbliche di ampia portata per promuovere l'uguaglianza e prevenire le discriminazioni, e a realizzarne anche a livello di Unione europea, ad esempio sotto forma di azioni volte a dar seguito alla Conferenza sul futuro dell'Europa;

32. chiede che siano sostenuti gli attori — enti territoriali, organizzazioni, parti sociali — che, a livello regionale e locale, sono impegnati a prevenire e combattere, attraverso un'educazione multiculturale, l'odio e le sue manifestazioni fisiche e verbali; e fa notare che un esempio positivo in tal senso è offerto dall'idea alla base del Premio Paweł Adamowicz, istituito dal Comitato europeo delle regioni, dalla Rete internazionale delle città rifugio (*International Cities of Refuge Network* — ICORN) e dal comune di Danzica (Polonia);

## Conclusioni

33. reputa che l'Unione europea debba svolgere un ruolo di garante riguardo all'elaborazione e all'applicazione di norme giuridiche volte a contrastare le manifestazioni pubbliche di odio;

34. riconosce che gli effetti dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio hanno una dimensione transfrontaliera, ragion per cui è necessario combatterli con un'azione comune a livello di Unione europea; chiede pertanto che si affrontino con efficacia anche l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio basati su motivi diversi da quelli contemplati dalla

<sup>(3)</sup> Un esempio in proposito è costituito, in Polonia, dall'ufficio del difensore civico.

<sup>(4)</sup> Raccomandazione della Commissione del 22 giugno 2018 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità, C(2018) 3850 final.

decisione quadro 2008/913/JHA, e dunque anche su motivi legati all'identità di genere, all'orientamento sessuale, all'età e alla disabilità, come indicato nelle proposte della Commissione europea relative a un'Unione dell'uguaglianza; e reputa importante che il Consiglio estenda in tempi brevi l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE per includervi quelli generati dall'odio (articolo 83, paragrafo 1, TFUE), in modo da garantire l'efficacia dell'azione degli organi di contrasto, sia a livello UE che a livello nazionale;

35. sottolinea che l'unica risposta all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio consiste nel definire una strategia giuridica integrale per contrastarli, denunciarli e perseguirli penalmente in maniera coerente;

36. chiede l'introduzione, a livello di Unione europea, di norme minime in materia di sanzioni per l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, norme che consentano di modificare le legislazioni nazionali al fine di configurare come reato l'appartenenza stessa a organizzazioni che promuovono l'odio o incitano all'odio sulla base di qualsiasi motivo, nonché la partecipazione a qualsiasi attività di questo tipo; in nessun angolo d'Europa o del mondo dovrebbero essere accettabili opinioni antidemocratiche, discorsi di incitamento all'odio e ostilità nei confronti di un altro essere umano;

37. raccomanda di migliorare i metodi di registrazione e raccolta dei dati sui reati generati dall'odio, nonché di avviare discussioni specialistiche con gli Stati membri, sotto l'egida dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), che possano aiutare le autorità nazionali ad affrontare i problemi relativi all'applicazione pratica delle norme e garantire indagini, azioni penali e condanne efficaci riguardo ai reati generati dall'odio e all'incitamento all'odio; e reputa che, in questo processo, un ruolo importante debba essere svolto dalle istituzioni e dalle organizzazioni sociali che si occupano di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio;

38. ravvisa la necessità di soluzioni organizzative e giuridiche per la protezione delle vittime dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio, che devono essere sostenute e assistite dalle istituzioni e organizzazioni dell'UE, dagli Stati membri, dagli enti locali e regionali europei e dalla società civile europea;

39. fa notare che tra la lotta contro l'incitamento all'odio e la censura il confine è spesso sottile. Nel preparare soluzioni giuridiche per combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, si dovrebbe fare attenzione a garantire il diritto alla libertà di espressione;

40. osserva che, a livello internazionale, non esiste una definizione omogenea dei reati generati dall'odio; chiede pertanto di sviluppare la giurisprudenza in materia e, di conseguenza, accrescere l'efficacia del perseguimento penale dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio; e ritiene che, ai fini di una definizione siffatta, si possa trarre ispirazione dalla raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>(5)</sup> o dalla definizione di cui alla decisione quadro 2008/913/GAI;

41. è consapevole del fatto che qui non si tratta di disciplinare il discorso politico estremista, e osserva che gli Stati membri dovranno mantenere la loro competenza riguardo ai modi di stabilire i limiti della libertà di espressione. Nondimeno, ritiene che sia doveroso imporre norme minime a livello di Unione europea per combattere le manifestazioni verbali e fisiche dell'odio, e che sia proprio per questo che occorra ampliare il catalogo dei reati riconosciuti dall'UE per includervi l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio.

Bruxelles, 1° dicembre 2022

*Il presidente  
del Comitato europeo delle regioni*

Vasco ALVES CORDEIRO

---

<sup>(5)</sup> Raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri [del CdE] sulla lotta contro l'incitamento all'odio ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67955)).