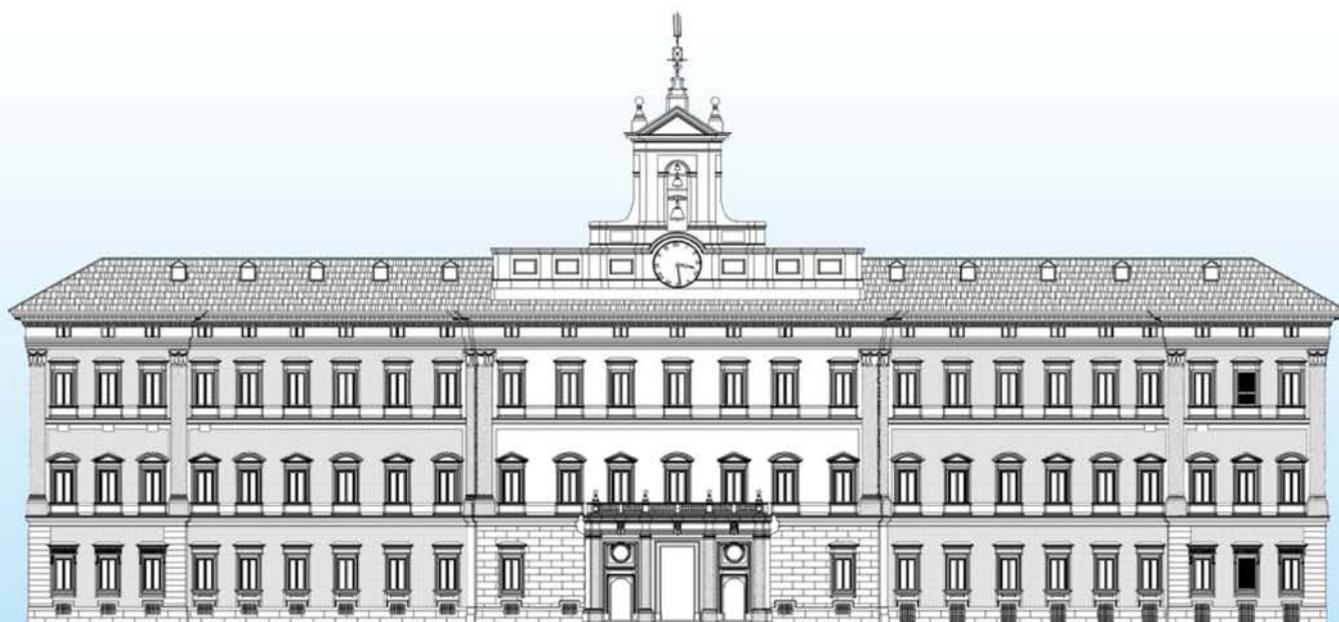




Camera dei deputati

XVII Legislatura



DOCUMENTAZIONE PER LA COMMISSIONE “JO COX”  
SULL’INTOLLERANZA, LA XENOFOBIA, IL RAZZISMO  
E I FENOMENI DI ODIO

*10 giugno 2017*

3<sup>a</sup> edizione

n. 190





**Camera dei deputati**

**XVII LEGISLATURA**

**DOCUMENTAZIONE PER LA COMMISSIONE “JO COX”  
SULL’INTOLLERANZA, LA XENOFOBIA, IL RAZZISMO  
E I FENOMENI DI ODIO**

*10 giugno 2017*

3<sup>a</sup> edizione

**n. 190**

Hanno collaborato il Servizio Rapporti Internazionali (tel. 9515), il Servizio Studi (tel. 4939), e l'Ufficio Rapporti con l'Unione europea (tel. 2145)

---

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

# INDICE

## **IL CONTRASTO AI FENOMENI DI INTOLLERANZA, XENOFOBIA E RAZZISMO – NORMATIVA NAZIONALE E ATTIVITÀ PARLAMENTARE** *(a cura del Servizio Studi)*

### **QUADRO NORMATIVO GENERALE E ASSETTO ISTITUZIONALE**

La tutela dei diritti umani nella Costituzione – La definizione di programmi strategici di lungo periodo – Organismi governativi – Attività parlamentare ..... “ 1

### **INIZIATIVE IN CAMPO EDUCATIVO**

Previsioni normative vigenti – Iniziative avviate a livello amministrativo – Iniziative legislative in corso ..... “ 9

### **QUADRO SANZIONATORIO. NORMATIVA VIGENTE ED INIZIATIVE IN CORSO**

Inquadramento generale – Iniziative parlamentari in corso, concernenti misure sanzionatorie – Lotta al cyberbullismo ..... “ 21

**COMBATTERE L’ODIO E IL RAZZISMO – IL CONTRIBUTO DELL’ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D’EUROPA E DELLA DELEGAZIONE ITALIANA** *(a cura del Servizio Rapporti internazionali)* ..... “ 31

**LE RACCOMANDAZIONI ALL’ITALIA DELLA COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO E L’INTOLLERANZA (ECRI, rapporto del 7 giugno 2016)** *(a cura del Servizio Rapporti internazionali)* ..... “ 35

**HATE CRIME E HATE SPEECH NEL DIRITTO E NELLE POLITICHE DELL’UNIONE EUROPEA** *(a cura dell’Ufficio Rapporti con l’Unione europea)* ..... “ 39



# IL CONTRASTO AI FENOMENI DI INTOLLERANZA, XENOFOBIA E RAZZISMO – NORMATIVA NAZIONALE E ATTIVITÀ PARLAMENTARE (A CURA DEL SERVIZIO STUDI)

## QUADRO NORMATIVO GENERALE E ASSETTO ISTITUZIONALE

### La tutela dei diritti umani nella Costituzione

I diritti fondamentali dell'uomo trovano diretto riconoscimento e tutela nella Costituzione italiana; precipuamente, nei Principi fondamentali dettati dai primi dodici articoli della Carta e, in forma più dettagliata, nella Parte prima (artt. 13-54).

Alla base di tali disposizioni è posto il principio dettato dall'**articolo 2**, ai sensi del quale "La Repubblica riconosce e garantisce i **diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali** ove si svolge la sua personalità".

Il disposto costituzionale riconosce, favorendole, le formazioni sociali all'interno delle quali gli individui organizzano la propria vita, garantendo in successivi articoli le libertà associative, i diritti delle formazioni sociali e la tutela del singolo al loro interno: artt. 8 e 20 (confessioni e associazioni religiose), art. 18 (associazioni in generale), art. 29 (famiglia), art. 39 (associazioni sindacali) e art. 49 (partiti politici).

Il principio di pari dignità ed eguaglianza è posto con forza dal primo comma dell'**art. 3** ("Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, **senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali**") che ribadisce la centralità della persona da cui deriva l'obbligo per il legislatore di disporre con norme generali ed astratte, applicabili ad una molteplicità infinita di fattispecie concrete.

L'**art. 6** prevede, quale ulteriore principio fondamentale, la tutela delle minoranze linguistiche, da attuare attraverso appositi provvedimenti normativi.

L'**art. 8** enuncia il principio della pari libertà delle confessioni religiose davanti alla legge e della loro autonomia rispetto allo Stato ("Tutte le confessioni religiose sono libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze"). Tale disposto è da porre in connessione con l'art. 19, che tutela la libertà religiosa sia in forma individuale che associata. Il disposto dell'art. 8, riferito alle "confessioni religiose", si concentra in particolare sul momento associativo, garantendo l'autonomia organizzativa delle confessioni e in tal senso si configura come un richiamo del più generale principio pluralista di cui all'art. 2.

### Normativa nazionale

Il complesso di norme di maggiore organicità in materia di discriminazione razziale è costituito dalla **legge 13 ottobre 1975, n. 654**, di ratifica ed esecuzione della Convenzione contro il razzismo adottata dalle Nazioni Unite a New York nel 1966.

L'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge, così come emendate dalla L. 85/2006<sup>1</sup>, punisce con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaga idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, e con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Il comma 3 dello stesso articolo inoltre vieta ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.

Altre disposizioni in materia si rinvengono nei seguenti atti:

- **legge 11 marzo 1952, n. 153**, che ratifica la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Le norme attuative della Convenzione sono state adottate con la **legge 9 ottobre 1967, n. 962**: l'articolo 1 punisce con la reclusione da 10 a 18 anni chiunque, per distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, commetta atti diretti a provocare lesioni gravi a persone appartenenti al gruppo e con la reclusione da 24 a 30 anni chiunque, con le stesse finalità, commetta atti diretti a cagionare la morte o lesioni personali gravissime a persone appartenenti al gruppo; l'articolo 8 della medesima legge prevede la reclusione da 3 a 12 anni per il delitto di istigazione a commettere genocidio e apologia di genocidio.
- **legge 20 giugno 1952, n. 645** (c.d. "Legge Scelba") relativa al divieto di ricostituzione del partito fascista: l'art. 1 comprende la propaganda razzista tra le caratteristiche che denotano un movimento o un partito come fascista; viceversa l'art. 4 (come modificato dal D.L. 122/1993) comprende tra le forme di apologia del fascismo l'esaltazione di principi razzisti; il comma 2 di tale ultima disposizione punisce la pubblica esaltazione di idee o metodi razzisti, oltre che con una pena pecuniaria, con la reclusione da uno a tre anni.
- **legge 8 marzo 1989, n. 101**, di recepimento dell'intesa tra lo Stato italiano e le Comunità ebraiche: l'art. 2 stabilisce che le fattispecie di reato connesse alla discriminazione razziale (di cui all'articolo 3 della citata L. 654 del 1975), si intendono riferite anche alle manifestazioni di intolleranza e pregiudizio religioso;
- **decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122**, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205 (cd. legge Mancino): l'art. 2 punisce con la reclusione fino a tre anni (oltre che con una multa) chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; la stessa norma punisce come contravvenzione (arresto da tre mesi ad un anno) l'accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si recano con gli stessi emblemi o simboli. L'articolo 3 del provvedimento, inoltre, prevede una circostanza aggravante, applicabile a qualsiasi reato (ad eccezione di quelli per i quali è previsto l'ergastolo), consistente nell'aver commesso il fatto per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso,

<sup>1</sup> L. 24 febbraio 2006, n. 85, Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione.

ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità.

- **decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**, *Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero*: l'articolo 43 definisce puntualmente la condotta discriminatoria per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, individuando cinque categorie di comportamenti perseguibili, mentre l'articolo 44 introduce l'azione civile contro le discriminazioni;
- **decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215**, di attuazione della direttiva 2000/43/CE (cd. direttiva razza) per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;
- **decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216**, di attuazione della direttiva 2000/78/CE (cd. direttiva occupazione), che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, contro ogni forma di discriminazione legata a religione, convinzioni personali, *handicap*, età, orientamento sessuale;
- **decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276**, in materia di occupazione e mercato del lavoro: l'articolo 10 vieta in particolare alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati di effettuare qualsivoglia indagine sulla razza, l'origine etnica, il colore, l'ascendenza, l'origine nazionale dei lavoratori (art. 10). La violazione di tale disposizione è punita con sanzioni penali (art. 18 che rinvia all'art. 38 dello Statuto dei lavoratori);
- **decreti legislativi 31 luglio 2005, n. 177** (testo unico della radiotelevisione), e **6 settembre 2005, n. 206** (codice del consumo) che vietano le trasmissioni che contengano incitamenti all'odio comunque motivato o che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità, nonché le trasmissioni pubblicitarie e le televendite che comportino discriminazioni di razza, sesso o nazionalità.

## La definizione di programmi strategici di lungo periodo

Negli ultimi anni, l'Italia si è dotata di Strategie e Piani nazionali contro le discriminazioni, quali la [“Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013-2015”](#) e la [“Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020”](#), o, con una prospettiva più generale, il “Piano nazionale d'azione contro il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia”.

In relazione a tale ultimo documento, si segnala che **il piano Nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza** (2013-2015), è stato presentato per la prima volta nel 2013 e rappresenta il primo tentativo nazionale di una risposta dinamica delle istituzioni e della società civile al razzismo. L'obiettivo del piano pluriennale è quello di **creare supporto alle politiche**, nazionali e locali, in materia di **prevenzione e di contrasto al razzismo**, alla **xenofobia** ed all'**intolleranza**.

Nel Consiglio dei ministri n. 77 del 6 agosto 2015 è stato presentato il Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza (2015-2017), elaborato sulla base di quanto disposto dai decreti legislativi 9 luglio 2003, n. 215 e n. 216.

Il Piano è il frutto di un percorso in cui sono stati coinvolti, oltre all'apposito Gruppo Nazionale di Lavoro, di cui fanno parte 85 associazioni, i Ministeri competenti in materia (Lavoro, Interno, Istruzione, università e ricerca, Salute, Affari regionali, Infrastrutture e trasporti, Politiche agricole, alimentari e forestali), le Regioni, gli enti locali e le parti sociali.

L'obiettivo principale del piano consiste nell'individuazione delle aree prioritarie su cui focalizzare l'attenzione per promuovere, nel prossimo triennio, azioni specifiche per prevenire e/o rimuovere le discriminazioni. Avvalendosi in primo luogo dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), si vuole

offrire un supporto alle politiche nazionali e locali in materia di prevenzione e contrasto al razzismo, alla xenofobia e all'intolleranza, nel rispetto degli obblighi assunti a livello internazionale ed europeo, secondo i principali obiettivi dell'Asse "Lavoro e occupazione":

- raccogliere dati per il monitoraggio delle discriminazioni in ambito lavorativo;
- incentivare l'adozione di politiche di *diversity management* e di contrasto alle discriminazioni da parte delle aziende pubbliche e private;
- promuovere l'eliminazione delle barriere nell'accesso all'occupazione per le persone a rischio di discriminazioni, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- promuovere la conoscenza dei meccanismi di conciliazione e migliorare l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazioni;
- effettuare indagini statistiche sull'accesso al lavoro e sulle condizioni di lavoro delle persone a rischio di discriminazione;
- promuovere i principi dell'uguaglianza sul lavoro;
- favorire la formazione professionale delle persone a rischio di discriminazione per favorire il loro inserimento o reinserimento lavorativo;
- favorire la costituzione di aziende start-up, incluse le società cooperative, da parte di persone a rischio di discriminazione;
- promuovere il ruolo attivo dei Centri per l'impiego nella lotta alle discriminazioni;
- promuovere l'utilizzazione dei fondi paritetici interprofessionali;
- monitorare gli effetti del Jobs Act in materia di discriminazione;
- favorire il ruolo del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni.

Per affrontare in modo organico e in sinergia con i principali attori coinvolti a livello sia centrale che territoriale il fenomeno della violenza contro le donne, all'inizio della corrente legislatura è stata prevista anche l'adozione di un **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere** (art. 5, D.L. 93/2013), che dovrebbe costituire lo snodo centrale dell'azione di contrasto alla violenza di genere.

Il Piano è elaborato dal Ministro per le pari opportunità, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, ed adottato dal medesimo Ministro, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Esso è inoltre predisposto in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020.

Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015.

Le finalità del Piano sono molto ampie e riguardano interventi relativi ad una pluralità di ambiti: dall'educazione nelle scuole alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche attraverso un'adeguata informazione da parte dei media; dal potenziamento dei centri antiviolenza e del sostegno alle vittime al recupero degli autori dei reati; dalla raccolta di dati statistici alla formazione degli operatori di settore. Il Piano assicura il coordinamento ed il coinvolgimento di tutti i livelli di governo interessati, basandosi sulle buone pratiche già realizzate a livello territoriale, anche grazie alle azioni di associazioni e soggetti privati.

## **Organismi governativi**

Si segnala che dalla XVI legislatura è stato inserito per la prima nell'organizzazione dell'Esecutivo il **Ministro per l'integrazione** delegato a svolgere le azioni di Governo volte a prevenire e rimuovere le forme e le cause di discriminazione di carattere religioso, razziale ed etnico.

Nel Governo Monti (2011) era presente, infatti, un ministro senza portafoglio con il nome di ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione (si v. D.P.C.M. 13 dicembre 2011 per l'attribuzione delle deleghe); anche il successivo Governo Letta (2013) ha mantenuto, sempre tra i ministri senza portafoglio, un ministro per l'integrazione (si v. D.P.C.M. 12 giugno 2013 per l'attribuzione delle deleghe). Al fine di assicurare al Ministro il necessario supporto tecnico-

amministrativo nelle funzioni delegate in materia di integrazione, con particolare riferimento al rafforzamento delle politiche di accoglienza, inclusione e di integrazione degli stranieri sul territorio nazionale in raccordo con le Amministrazioni interessate, con DPCM del 13 giugno 2013 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Struttura di missione alle dirette dipendenze del Ministro per l'integrazione.

Nella precedente (Governo Renzi) e nell'attuale compagine organizzativa, ferme restando le competenze in materia di integrazione e immigrazione già attribuite dalla legge al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro del lavoro è stato altresì delegato a promuovere iniziative, anche normative, in materia di integrazione, in raccordo con i Ministri competenti per le politiche settoriali nella stessa materia (si cfr., da ultimo, Comunicato Consiglio dei Ministri, 3 marzo 2017).

Inoltre, sono delegate alla Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione (D.P.C.M. 19 gennaio 2017).

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

Istituito nel 2003 in attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 215/2003<sup>2</sup>, recante norme volte a contrastare le discriminazioni per razza ed origine etnica.

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

In base al DPCM 4 dicembre 2012, di riorganizzazione del Dipartimento per le pari opportunità, l'Ufficio si articola in due servizi: Servizio per la tutela della parità di trattamento e Servizio studi, ricerche e relazioni istituzionali

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

- fornisce assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale, attraverso l'azione dedicata di un apposito Contact center;
- svolge inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori nel rispetto delle prerogative dell'autorità giudiziaria;
- promuove l'adozione di progetti di azioni positive in collaborazione con le associazioni no profit;
- diffonde la massima conoscenza degli strumenti di tutela attraverso azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione;

<sup>2</sup> D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Il decreto legislativo è stato adottato in attuazione della delega recata agli artt. 1 e 29 della legge comunitaria 2001 (L. 39/2002).

- formula raccomandazioni e pareri sulle questioni connesse alla discriminazione per razza ed origine etnica;
- promuove studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, in collaborazione anche con le associazioni e le organizzazioni non governative che operano nel settore, anche al fine di elaborare delle linee guida o dei codici di condotta nel settore della lotta alle discriminazioni fondate su razza o origine etnica.

L'UNAR, tramite il Ministro competente, presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela (l'ultima disponibile è la [Relazione per l'anno 2014](#)).

#### ***Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU)***

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

Il Comitato, organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo, secondo quanto disposto dal D.P.C.M. 11 maggio 2007<sup>3</sup>, svolge i seguenti **compiti**:

- realizza un sistematico **esame delle misure** legislative, regolamentari, amministrative ed altre che siano state prese nell'ordinamento interno per attuare gli **impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali** in materia di tutela dei diritti umani adottate dalle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte; a tal fine, raccoglie tutte le informazioni necessarie sull'azione governativa in tale settore;
- **promuove i provvedimenti** che si rendono necessari od opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti o che dovranno essere assunti dall'Italia a seguito della ratifica delle convenzioni da essa sottoscritte;
- **segue l'attuazione** delle convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale, e cura la preparazione dei **rapporti periodici** che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali competenti in materia di diritti umani, come le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa; cura inoltre la preparazione di ulteriori rapporti, periodici e non, che vengano richiesti dalle organizzazioni in questione;
- predispone annualmente la **relazione al Parlamento** in merito all'attività svolta dal Comitato nonché alla tutela e al rispetto dei diritti umani in Italia che il Ministro degli affari esteri è tenuto a presentare ai sensi dell'art. 1, co. 2, della L. 80/1999. L'ultima relazione è stata presentata il 4 novembre 2016 ([Doc. CXXI, n. 4](#));
- collabora nelle attività volte ad organizzare e a dar seguito in Italia ad **iniziative internazionali** attinenti ai diritti umani, quali conferenze, simposi e celebrazioni di ricorrenze internazionali;
- mantiene ed implementa gli opportuni **rapporti con le organizzazioni della società civile** attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

<sup>3</sup> D.P.C.M. 11 maggio 2007, Riordino del Comitato interministeriale per i diritti umani operante presso il Ministero degli affari esteri, ai sensi dell'articolo 29 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248 (G. U. 27 agosto 2007, n. 198, S.O.)

### **Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori - OSCAD**

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

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

- riceve le segnalazioni di atti discriminatori attinenti alla sfera della sicurezza, da parte di istituzioni, associazioni di categoria e privati cittadini, per monitorare i fenomeni di discriminazione determinati da razza o etnia, nazionalità, credo religioso, genere, età, lingua, disabilità fisica o mentale, orientamento sessuale, identità di genere;
- attiva, alla luce delle segnalazioni ricevute, interventi mirati sul territorio, da parte della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri;
- segue l'evoluzione degli atti discriminatori denunciati alle Forze di polizia;
- mantiene rapporti con le associazioni e le istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di contrasto alle discriminazioni;
- predispone moduli formativi/informativi per qualificare in materia di antidiscriminazione gli operatori delle Forze di polizia e partecipa a programmi di formazione/informazione con istituzioni pubbliche e private;
- elabora idonee misure di prevenzione e contrasto.

Il 7 aprile 2011 l'Oscad e l'Unar hanno firmato protocollo d'intesa, per definire il rapporto di collaborazione tra loro. Obiettivo primario del protocollo è facilitare la denuncia da parte delle vittime degli atti discriminatori. A tal fine sono stati definiti i flussi di informazioni tra i due organismi, in particolare l'Unar trasmette all'Oscad i casi di rilevanza penale mentre il contrario avviene nei casi che non avranno tale valenza. L'organismo della Presidenza del Consiglio può contribuire inoltre alla formazione degli operatori delle forze di polizia, grazie alle esperienze qualificate dei propri esperti in questo settore, coinvolgendoli anche in progetti di collaborazione con le varie reti territoriali come istituzioni e associazioni.

### **Attività parlamentare**

Le problematiche relative alla tutela dei diritti umani a livello internazionale rappresentano un nucleo tematico centrale dell'attività parlamentare.

In particolare, presso la Commissione Affari esteri e comunitari (III Commissione) della Camera dei Deputati, a partire dalla X Legislatura (1987-1992), viene istituito al proprio interno il [Comitato permanente per i diritti umani](#), un organismo preposto all'esame delle tematiche generali relative ai diritti umani, con particolare riferimento allo stato della loro tutela a livello internazionale, anche per il tramite di apposite indagini conoscitive. Il Comitato, che nell'attuale legislatura è stato istituito il 16 luglio 2013, ha anche il compito di seguire l'*iter* dei singoli provvedimenti in tema di diritti umani, svolgendo un lavoro di carattere istruttorio rispetto alle attività della Commissione.

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

La Commissione ha in particolare svolto – in questa legislatura - un'[indagine conoscitiva](#) sui livelli e i **meccanismi di tutela dei diritti umani**, vigenti in Italia e nella realtà internazionale ed approvato numerose [risoluzioni](#) su diverse tematiche.

Nella XVI legislatura le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e III (Affari esteri e comunitari) hanno svolto una **indagine conoscitiva sull'antisemitismo** (deliberata il 28 ottobre 2009) con l'obiettivo di **monitorare e approfondire il fenomeno dell'antisemitismo, sia a livello internazionale che nazionale**. L'indagine ha portato ad evidenziare i nuovi caratteri che tale fenomeno ha assunto rispetto alle impostazioni tradizionali, con particolare riferimento all'odio etnico e religioso alimentato dal fondamentalismo ed allo strumentale intreccio con l'antisionismo ed il negazionismo.

Al termine di tale indagine, è stato approvato dalle suddette Commissioni parlamentari un **documento conclusivo** (seduta del 6 ottobre 2011) nel quale sono state **elaborate strategie di contrasto e proposte di lavoro**. Al contempo, si prende atto, nel testo, del preoccupante e costante incremento in Italia e in Europa dell'antisemitismo, dovuto anche alla diffusione sempre maggiore di piattaforme e *social network* di tipo razzista, ed è stata richiamata la centralità della formazione delle nuove generazioni per un'efficace e duratura azione di contrasto al fenomeno. Al contempo, sul piano sanzionatorio si è posta la questione connessa alla omogenea repressione a livello internazionale dei reati di opinione.

Nella scorsa legislatura è stato istituito (dicembre 2009), presso la Camera dei deputati, l'**Osservatorio sui fenomeni di xenofobia e razzismo**. Si tratta di un organismo diretto alla sensibilizzazione su tali tematiche, al monitoraggio e alla valorizzazione delle attività svolte in materia da organismi pubblici e privati.

L'Osservatorio si componeva di otto deputati, scelti dalla Presidenza sulla base delle esperienze già acquisite sulla materia, ed è coordinato da due Vicepresidenti della Camera nella qualità di Presidenti, rispettivamente, del Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione e del Comitato per la comunicazione e l'informazione esterna.

Giova infine ricordare che, nel corso della **XVI legislatura**, la I Commissione della Camera ha esaminato un disegno di legge volto all'istituzione di una **Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani** in attuazione della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134, adottata il 20 dicembre 1993, diretta ad unire tutti gli Stati in un impegno comune di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il provvedimento (A.C. 4534), il cui esame è iniziato presso il Senato, è poi proseguito, senza pervenire ad approvazione, presso la Camera.

## INIZIATIVE IN CAMPO EDUCATIVO

### Previsioni normative vigenti

La [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#) (c.d. Convenzione di Istanbul), ratificata dall'Italia con L. 77/2013, all'art. 14 ha previsto l'inclusione nei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado di materiali didattici su temi quali la **parità tra i sessi**, i **ruoli di genere non stereotipati**, il **reciproco rispetto**, la **soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali**, la **violenza contro le donne basata sul genere** e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi.

A livello nazionale, si ricorda, anzitutto, che l'**art. 5, co. 2, lett. c)**, del **D.L. 93/2013** (L. 119/2013) ha inserito fra le finalità del **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere** – previsto dal co. 1 e adottato anche avvalendosi del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'art. 19, co. 3, del D.L. 223/2006 (L. 248/2006) – la promozione di un'**adeguata formazione del personale della scuola** alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere, nonché la promozione, nell'ambito delle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione (che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado), delle Indicazioni nazionali per i licei e delle Linee guida per gli istituti tecnici e professionali, nella programmazione didattica curricolare ed extracurricolare delle scuole di ogni ordine e grado, della **sensibilizzazione**, dell'**informazione** e della **formazione degli studenti** al fine di prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'**adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo**.

Per il **finanziamento del Piano d'azione straordinario**, lo stesso D.L. 93/2013 ha autorizzato la spesa di € 10 mln per il 2013. In seguito, l'art. 1, co. 217, della L. 147/2013 (L. stabilità 2014) ha destinato al medesimo Piano **€ 10 mln per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016**. Da ultimo, l'art. 1, co. 359, della L. 232/2016 (L. di Bilancio 2017) ha destinato a favore del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, per le attività di sostegno e potenziamento dell'assistenza alle donne vittime di violenza e dei loro figli, **€ 5 mln per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019**.

Il Piano d'azione straordinario, adottato con [DPCM 7 luglio 2015](#), ha evidenziato la necessità che il Governo elabori un **documento di indirizzo** che solleciti tutte le istituzioni scolastiche ad un approfondimento dei temi legati all'identità di genere e alla prevenzione della discriminazione di genere, fornendo, al contempo, un quadro di riferimento nell'elaborazione del proprio curricolo all'interno del piano dell'offerta formativa (par. 5.2). L'**all. B** ha poi fornito specifiche **linee di indirizzo per la formazione (in ingresso e in servizio) dei docenti** e ha annunciato l'avvio di una riflessione sull'**uso del linguaggio nei libri di testo** e sui possibili stereotipi discriminatori che ne possono derivare, riconsiderando l'esperienza maturata nell'ambito del progetto PO.LI.TE. (pari opportunità nei libri di testo), coordinato dal Dipartimento per le pari opportunità nel contesto del IV Programma d'azione comunitaria fra le donne e gli uomini 1996-2000. In particolare, ha previsto l'avvio di un **tavolo tecnico** con editori aderenti all'AIE per la **revisione e l'attualizzazione del Codice di autoregolamentazione relativo al genere** (approvato dal Consiglio del settore editoriale educativo dell'AIE l'11 maggio 1999).

Al contempo, l'art. 16, co. 1, del D.L. 104/2013 (L. 128/2013), nell'autorizzare per il 2014 la spesa di € 10 mln destinata alla **formazione dei docenti** (poi ridotta, a seguito dell'art. 50 del D.L. 66/2014 – L. 89/2014, a € 3.745.474), aveva inserito fra gli obiettivi della stessa, alla **lett. d)**, in attuazione di quanto previsto dal citato art. 5 del D.L. 93/2013, l'**aumento delle competenze** relative all'**educazione all'affettività**, al **rispetto delle diversità e delle pari opportunità di genere** e al superamento degli stereotipi di genere.

A questo specifico obiettivo, l'art. 4 del [DM 762/2014](#) – con cui è stata operata la ripartizione delle risorse complessivamente disponibili – ha destinato **€ 100.000**, disponendo il loro utilizzo per la realizzazione di una **piattaforma web di didattica multimediale**, integrata nel portale del MIUR, destinata ai docenti delle scuole di ogni ordine e grado, rivolta a garantire un'azione di autoformazione attraverso il caricamento delle buone pratiche applicate all'interno delle scuole.

Ancora in seguito, è intervenuta la **L. 107/2015 (c.d. Buona scuola)**, che ha inserito fra gli obiettivi dell'**espansione dell'offerta formativa**, realizzabile tramite l'organico dell'autonomia, lo sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la **valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture** (art. 1, co. 7, lett. d)), nonché lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti, con particolare riguardo, fra l'altro, all'**utilizzo critico e consapevole dei social network** e dei media (art. 1, co. 7, lett. h).

Inoltre, ha disposto che il **piano triennale dell'offerta formativa** - che rappresenta il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche ed esplicita la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa che le singole scuole adottano nell'ambito della loro autonomia (art. 1, co. 14) - assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'**educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori**. In particolare, sono state richiamate le tematiche indicate dall'art. 5, co. 2, del D.L. 93/2013 (L. 119/2013) relative alla violenza e alla discriminazione di genere (art. 1, co. 16).

Con [nota prot. 1972](#) del 15 settembre 2015, il MIUR ha fatto presente che la previsione recata dall'art. 1, co. 16, della L. 107/2015 risponde all'esigenza di dare puntuale attuazione ai principi di pari dignità e non discriminazione di cui agli artt. 3, 4, 29, 37 e 51 della Costituzione, nonché a quanto previsto dal diritto europeo che proibisce la discriminazione per ragioni connesse a genere, religione, convinzioni personali, handicap, età, orientamento sessuale o politico. Ha, inoltre, evidenziato che, nell'ambito delle competenze che gli alunni devono acquisire, fondamentale aspetto riveste l'educazione alla lotta ad ogni tipo di discriminazione, e la promozione ad ogni livello del rispetto della persona e delle differenze, senza alcuna discriminazione.

La nota ha richiamato anche, sottolineando la connessione, la collaborazione con l'Alleanza Europea per il contrasto all'"Istigazione all'Odio" ("Hate Speech") che, come definita dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa "è espressione di tutte le forme di diffusione ed incitazione all'odio razziale, alla xenofobia, all'antisemitismo e ad altre forme di intolleranza, espressione di nazionalismi, discriminazione nei confronti di minoranze, di migranti. Altre forme di discriminazione sono la misoginia, l'islamofobia, la cristianofobia e tutte le forme di pregiudizio circa l'orientamento sessuale e di genere".

Ha evidenziato, dunque, che, in tale ambito, alle scuole spetta il compito - nelle forme e modalità che riterranno più opportune ed efficaci e che individueranno nell'ambito dell'autonomia didattica e gestionale loro attribuita - di predisporre azioni, nel rispetto di **linee di indirizzo generale appositamente divulgate dal MIUR** ed elaborate con il contributo di rappresentanti di associazioni ed esperti riuniti in un apposito tavolo di lavoro.

Al riguardo, [rispondendo](#), il 24 febbraio 2017, all'interpellanza urgente [2-01651](#), il rappresentante del Governo, ricordato che il tavolo tecnico per l'elaborazione delle linee guida è stato costituito il 30 ottobre 2015 e si è insediato il 10 dicembre 2015, aveva fatto presente di aver sollecitato la conclusione dei lavori, che sarebbe dovuta giungere a breve.

Da ultimo, il 17 maggio 2017, la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva la proposta di legge **A.C. 3139-B**, volta alla **prevenzione** e al **contrasto** del fenomeno del **cyberbullismo**.

Il testo introduce una serie di misure di carattere educativo e formativo, finalizzate in particolare a favorire una maggior consapevolezza tra i giovani del disvalore di comportamenti persecutori che, generando spesso isolamento ed emarginazione, possono portare a conseguenze anche molto gravi su vittime in situazione di particolare fragilità.

In sintesi, il provvedimento:

- individua la finalità dell'intervento nel contrasto del cyberbullismo in tutte le sue manifestazioni, attraverso una strategia che comprende **misure di carattere preventivo ed educativo nei confronti dei minori (vittime e autori del bullismo sul web)** da attuare in ambito scolastico;
- prevede che il minorenne che abbia compiuto 14 anni e sia vittima di bullismo informatico (nonché ciascun genitore o chi esercita la responsabilità sul minore) possa rivolgere **istanza al gestore del sito Internet o del social media** o, comunque, al titolare del trattamento per ottenere **provvedimenti inibitori e prescrittivi** a sua tutela (oscuramento, rimozione, blocco di qualsiasi altro dato personale del minore diffuso su Internet, con conservazione dei dati originali). Il titolare del trattamento o il gestore del sito Internet o del social media deve comunicare, entro 24 ore dall'istanza, di avere assunto l'incarico e deve provvedere sulla richiesta nelle successive 48 ore. In caso contrario, l'interessato può rivolgere analoga richiesta, mediante segnalazione o reclamo, al Garante per la protezione dei dati personali che deve provvedere, in base alla normativa vigente, entro le successive 48 ore;
- istituisce un tavolo tecnico per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo e prevede l'adozione, da parte del MIUR, sentito il Ministero della giustizia, di apposite **linee di orientamento** - da aggiornare ogni due anni - per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo nelle scuole. In particolare, le linee di orientamento dovranno prevedere una **specifica formazione del personale scolastico**, la **promozione di un ruolo attivo degli studenti** e **misure di sostegno e rieducazione** dei minori coinvolti;
- prevede la designazione, in ogni istituto scolastico, di un **docente con funzioni di referente** per le iniziative contro il cyberbullismo che dovrà collaborare con le Forze di polizia, e con le associazioni e con i centri di aggregazione giovanile presenti sul territorio;
- prevede interventi di carattere educativo in materia di cyberbullismo (finanziamento di progetti e **promozione dell'uso consapevole di internet**);
- in caso di episodi di cyberbullismo in ambito scolastico, prevede inoltre l'obbligo da parte del dirigente responsabile dell'istituto di informare tempestivamente i genitori (o i tutori) dei minori coinvolti e di attivare adeguate azioni educative;
- applica la disciplina sull'ammonizione del questore, mutuata da quella dello *stalking*, anche al cyberbullismo: fino a quando non sia stata proposta querela o presentata denuncia per i reati di ingiuria, diffamazione, minaccia o trattamento illecito di dati personali commessi, mediante Internet, da minorenni ultraquattordicenni nei confronti di altro minorenne, il questore - assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti - potrà convocare il minore responsabile (insieme ad almeno un genitore o ad altra persona

esercitante la responsabilità genitoriale), ammonendolo oralmente ed invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge.

### **Iniziative avviate a livello amministrativo**

A livello amministrativo, il MIUR ha dato avvio, già prima della L. 107/2015 e dell'approvazione dell'A.C. 3139-B, e anche successivamente all'approvazione della stessa L. 107/2015, ad una serie di iniziative volte alla prevenzione e al contrasto di forme di intolleranza, bullismo, cyberbullismo, omofobia, discriminazioni in genere.

#### ***Le linee di orientamento per azioni di prevenzione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo e, da ultimo, il Piano nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo a scuola e***

Con [Nota prot.n. 2519 del 15 aprile 2015](#) il MIUR ha trasmesso agli Uffici scolastici regionali e agli Ambiti territoriali le [linee di orientamento per azioni di prevenzione e di contrasto al bullismo e al cyberbullismo](#).

Il documento - che si prefigge lo scopo di dare continuità alle azioni già avviate dalle scuole, arricchendole di nuove riflessioni -, sottolinea che gli atti di bullismo e di *cyberbullismo* si configurano sempre più come l'espressione della scarsa tolleranza e della non accettazione verso chi è diverso per etnia, religione, caratteristiche psico-fisiche, genere, identità di genere, orientamento sessuale, particolari realtà familiari, ha evidenziato che è nella disinformazione e nel pregiudizio che si annidano fenomeni di devianza giovanile che possono degenerare in violenza generica o in più strutturate azioni di bullismo. Ha rilevato, dunque, che scuola e famiglia possono essere determinanti nella diffusione di un atteggiamento mentale e culturale che consideri la diversità come una ricchezza e che educi all'accettazione, alla consapevolezza dell'altro, al senso della comunità.

In particolare, alle scuole è stato chiesto di favorire la costituzione di reti territoriali, allo scopo di realizzare progetti comuni e di valutare processi e risultati prodotti.

Con specifico riferimento al *cyberbullismo*, evidenziato che non vanno colpevolizzati strumenti e tecnologie, ma che, viceversa, occorre fare opera di informazione per garantire comportamenti corretti in rete, è stato sottolineato che la progettualità relativa al contrasto del fenomeno deve operare su due livelli paralleli: la conoscenza dei contenuti tecnologici e la conoscenza delle problematiche psico-pedagogiche correlate.

In particolare, la Nota ha sottolineato, fra l'altro, l'importanza che le scuole integrino l'offerta formativa con attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto di bullismo e *cyberbullismo*, nell'ambito delle tematiche afferenti a "Cittadinanza e Costituzione" (di cui all'art. 1 del D.L. 137/2008 – L. 169/2008), per tradurre i "saperi" in comportamenti consapevoli e corretti; ha richiamato l'importanza della collaborazione con enti e associazioni territoriali; ha auspicato l'aggiornamento del Regolamento di istituto con una sezione dedicata all'utilizzo a scuola di computer, *smartphone* e altri dispositivi elettronici, nonché l'organizzazione di percorsi di formazione tenuti da esperti, rivolti ai genitori, e l'utilizzo di procedure codificate per segnalare a famiglie, enti e organismi competenti i comportamenti a rischio.

Con specifico riferimento al personale della scuola, ha sottolineato l'importanza della disponibilità di strumenti di tipo psico-pedagogico, giuridico, sociale, per riconoscere i segnali precursori dei comportamenti a rischio e prevenire e contrastare le nuove forme di prevaricazione e di violenza giovanile, ma anche della conoscenza delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, evidenziando, dunque, la necessità di attivare modelli innovativi di formazione integrata per dirigenti, docenti e personale ATA.

Successivamente, il 17 ottobre 2016, è stato presentato il [Piano nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo a scuola](#) che intende proseguire lungo la linea della prevenzione, ma

anche porre in essere iniziative a carattere nazionale, con l'obiettivo di coinvolgere direttamente il maggior numero possibile di istituzioni scolastiche e creare una rete nazionale finalizzata al contrasto del bullismo, del cyberbullismo e di qualsiasi espressione di disagio adolescenziale in ambito scolastico. In particolare, il piano è strutturato in 10 azioni:

- Un nodo blu contro il bullismo: giornata nazionale contro il bullismo a scuola (v. *infra*);
- Generazioni connesse (v. *infra*);
- Formazione dei docenti;
- Il MIUR e la Polizia di Stato;
- Il MIUR e il Telefono Azzurro;
- Format tv maipiubullismo;
- Verso una scuola amica – “bullof”;
- No hate speech;
- Il tour: Un bacio experience;
- Protocolli d'intesa.

Con [nota prot. 964 del 24 febbraio 2017](#) il MIUR, al fine di programmare un'azione di coordinamento tra la Direzione generale per lo studente e gli Uffici scolastici regionali, utile a dare sistematicità e omogeneità a tutti gli interventi preventivi e ai progetti realizzati a livello territoriale, ha chiesto ai Dirigenti degli stessi USR di indicare il **referente per il bullismo e cyberbullismo in carica presso l'USR**.

Inoltre, anticipando quanto previsto nel progetto di legge di cui si è detto nel precedente paragrafo, ha richiesto l'individuazione per ogni istituzione scolastica di un docente referente per il bullismo e il cyberbullismo e ha evidenziato che “come previsto dal Piano Nazionale per la Formazione dei Docenti 2016/2019, sarà progettato un percorso di formazione rivolto ad almeno due docenti per ogni istituto scolastico per l'acquisizione delle competenze psico-pedagogiche e sociali per la prevenzione del disagio giovanile nelle diverse forme e la promozione del welfare dello studente”.

#### ***L'adesione al programma comunitario Safer internet***

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

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

Il **progetto “Generazioni connesse –Safer Internet Center italiano (SIC)”** - la cui edizione avviata il 1° luglio 2016 è cofinanziata dalla Commissione Europea nell'ambito del [programma “Connecting Europe Facility”](#) (CEF), attraverso il quale la Commissione promuove strategie finalizzate a rendere Internet un luogo più sicuro per gli utenti più giovani, promuovendone un **uso positivo e consapevole** - è coordinato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in partenariato, tra gli altri, con il Ministero dell'Interno-Polizia Postale e delle Comunicazioni, l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Save the Children Italia, Telefono Azzurro, Università degli Studi di Firenze, Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

Tra le azioni previste dal progetto vi sono:

- una campagna di comunicazione e sensibilizzazione ad ampio raggio, attraverso l'utilizzo di canali media tradizionali, media online e social media, realizzata da tutti i partner del progetto e dall'Advisory Board;
- attività di formazione (online e in presenza) rivolte in maniera specifica alle comunità scolastiche (insegnanti, educatori, studenti, genitori). I soggetti coinvolti possono inoltre usufruire di strumenti e risorse didattiche disponibili nella piattaforma online del progetto;

- il coinvolgimento diretto dei giovani nella creazione di piccole redazioni giornalistiche, per raccontare il mondo del web dal loro punto di vista. Questi ragazzi costituiscono lo Youth Panel del Safer Internet Centre.

Nel sito [www.generazioniconnesse.it](http://www.generazioniconnesse.it) sono disponibili, fra l'altro, vari materiali didattici.

**“Be the change: unite for a better internet”** è stato lo slogan del **Safer Internet Day 2017 (#SID2017)**, la **Giornata mondiale per la sicurezza in rete** istituita e promossa dalla Commissione Europea che, giunta alla sua **XIV edizione**, quest'anno si è celebrata il 7 febbraio 2017 in contemporanea in **oltre 100 Paesi** per far riflettere le ragazze e i ragazzi non solo sull'uso consapevole della rete, ma anche sul ruolo attivo e responsabile di ciascuna e ciascuno nella realizzazione di Internet come luogo positivo e sicuro.

Come anticipava il Piano nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo a scuola, e come evidenzia il [comunicato stampa del 4 febbraio 2017](#), in concomitanza con il Safer Internet Day, quest'anno si è tenuta la **prima Giornata nazionale contro il bullismo e il cyberbullismo a scuola** dal titolo **“Un Nodo Blu - le scuole unite contro il bullismo”**.

Lo stesso comunicato stampa evidenzia che la vita sui social dei ragazzi è stata oggetto di un'[indagine](#) affidata da Generazioni Connesse a Skuola.net e all'Università degli studi di Firenze. Dall'indagine – a cui hanno partecipato 1.775 studenti tra gli 11 e i 19 anni – è emerso, in particolare, che il 40% degli intervistati dichiara di trascorrere on line più di 5 ore al giorno. “Whatsapp si conferma il gigante degli scambi social fra gli adolescenti (80,7%), seguito da Facebook (76,8%) e Instagram (62,1%). Bufale e fake news? Il 14% degli intervistati dichiara di non controllare mai se una notizia sia vera o falsa, un comportamento – sempre secondo la ricerca - che rende le ragazze e i ragazzi “facilmente preda di titoli sensazionalistici e ‘bufale’ che possono fomentare reazioni poco ragionate e forse guidate da sentimenti di rabbia e di odio”. Tre intervistati su 10 (il 29%) hanno messo un “like” ad un post che insultava o criticava aspramente un loro coetaneo; mentre 1 su 10 ha commentato con insulti o criticato “aspramente” un coetaneo sui social network. Quasi 3 ragazzi su 10 (il 28%) di persona non avrebbero usato le stesse parole. Mentre se incontrassero qualcuno che insulta un coetaneo, il 14% dei ragazzi non farebbe nulla pensando “non è una cosa che mi riguarda”. E se gli insulti sono rivolti a personaggi famosi? L'11% dei giovani li approva in virtù di una più generale “libertà di esprimere ciò che si pensa”. Il 13% ammette di aver insultato un personaggio famoso on line”.

Inoltre, il comunicato stampa evidenzia che, a seguito degli interventi messi in programma dal Piano Nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo a scuola e della relativa “Call To Action” per l'anno scolastico 2016/2017 sono stati finanziati progetti per 2 milioni di euro per l'elaborazione di interventi di sensibilizzazione per la promozione di un uso consapevole della rete e la costituzione di una rete nazionale di istituzioni scolastiche per il contrasto del bullismo. La prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo sarà una delle linee prioritarie delle attività previste dal Piano Nazionale di Formazione dei docenti del MIUR che, a partire da quest'anno scolastico, vedrà il coinvolgimento di circa 16mila docenti.

Tra gli interventi messi in campo dal Piano, anche il progetto “Verso una scuola amica”, elaborato di concerto tra il MIUR e l'Unicef. L'iniziativa intende accompagnare le scuole nella realizzazione di attività che promuovano il diritto all'apprendimento di tutti i bambini e ragazzi in linea con le indicazioni emanate dal MIUR in tema di “Cittadinanza e Costituzione”. Il progetto propone attività di prevenzione di forme di esclusione e discriminazione e degli episodi stessi di bullismo attraverso la realizzazione di programmi di educazione e sensibilizzazione sull'utilizzo sicuro di internet.

### ***I Centri territoriali di supporto***

Con [nota MIUR prot. n. 16367 del 2 dicembre 2015 è stato operato](#) il trasferimento delle funzioni relative ad attori e/o vittime, fra l'altro, di episodi di bullismo e cyberbullismo, dagli Osservatori regionali permanenti sul bullismo attivati presso gli Uffici scolastici regionali con [DM n. 16 del 5 Febbraio 2007](#) ai [Centri territoriali di supporto](#) (CTS) istituiti nell'ambito del Progetto "Nuove tecnologie e disabilità.

### ***Le iniziative per l'integrazione degli alunni stranieri***

Nel febbraio 2014 il MIUR ha emanato le nuove [Linee guida per l'integrazione degli alunni stranieri](#), che costituiscono l'aggiornamento delle [precedenti Linee guida](#), emanate nel 2006.

Le linee guida, oltre a fornire una descrizione dell'attuale contesto scolastico e sociale, propongono indicazioni operative e **modelli di integrazione** e sostegno didattico che alcune scuole hanno già sperimentato.

In particolare, con riferimento ai fenomeni di concentrazione di studenti con cittadinanza straniera, il documento auspica un'equilibrata **distribuzione delle iscrizioni** attraverso un'**intesa tra scuole**, organizzate in reti di scuole, e una collaborazione mirata con gli enti locali.

Nell'ambito delle **single scuole**, l'orientamento più diffuso è quello di favorire l'eterogeneità delle cittadinanze nella composizione delle classi, piuttosto che formare classi omogenee per provenienza territoriale o religiosa degli stranieri.

Si richiama, inoltre, il limite massimo di presenza di studenti stranieri nelle **single classi**, fissato, di norma, nel **30% del totale degli iscritti**, dalla [Circolare ministeriale n. 2 dell'8 gennaio 2010](#). Come già previsto dalla Circolare, detto limite può essere innalzato o ridotto, con determinazione del Direttore generale dell'Ufficio Scolastico Regionale, qualora gli alunni stranieri siano già in possesso di adeguate competenze linguistiche o, al contrario, a fronte della presenza di alunni stranieri con una padronanza della lingua italiana ancora inadeguata o comunque in tutti i casi in cui si riscontrino particolari complessità.

Le nuove Linee guida auspicano anche la previsione, per il **personale scolastico** neoassunto, nonché per quello in servizio che desidera accrescere le proprie competenze, di **percorsi di formazione riferiti al tema dell'intercultura**.

Ulteriori argomenti affrontati riguardano il coinvolgimento e la partecipazione delle famiglie, la valutazione, l'orientamento (soprattutto per quanto riguarda il passaggio alla scuola secondaria di secondo grado), l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda.

Con [DM n. 718 del 5 settembre 2014](#), inoltre, il MIUR ha ricostituito l'**Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura**, al fine di individuare soluzioni operative e organizzative per un effettivo adeguamento delle politiche di integrazione alle esigenze di una scuola multiculturale.

L'Osservatorio, che è presieduto dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca o dal sottosegretario con delega alle tematiche dell'integrazione ed è composto da rappresentanti degli istituti di ricerca, delle associazioni e degli enti di rilievo nazionale impegnati nel settore dell'integrazione degli alunni stranieri e dell'intercultura, da esperti del mondo accademico, culturale e sociale e da dirigenti scolastici, ha compiti consultivi e propositivi. Deve, in particolare, promuovere politiche scolastiche per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana e verificarne la loro attuazione (anche tramite monitoraggi), incoraggiare accordi interistituzionali e favorire la sperimentazione e l'innovazione metodologica didattica e disciplinare.

In materia, [rispondendo, il 16 gennaio 2015](#), all'[interpellanza urgente 2-00808](#), il rappresentante del Governo aveva fatto presente che sarebbe stata avviata un'azione di *peer education* in contesti multiculturali con il coinvolgimento di studenti stranieri di seconda generazione come tutor di

studenti appena giunti nel nostro Paese e aveva ricordato che il 18 dicembre 2014 erano state trasmesse le [Linee guida per favorire il diritto allo studio degli alunni adottati](#), che mirano anche ad aiutare i bambini e i ragazzi giunti in Italia tramite l'adozione internazionale, le loro famiglie e le istituzioni scolastiche che li accolgono.

Successivamente, nel mese di settembre 2015 [il MIUR ha emanato due bandi](#) (pubblicati sui siti degli Uffici scolastici regionali) che hanno messo a disposizione 500.000 euro per il potenziamento dell'italiano come lingua seconda, con particolare attenzione agli studenti di recente immigrazione, e, per la prima volta, altri 500.000 euro per progetti di accoglienza e di sostegno linguistico e psicologico dedicati a minori stranieri non accompagnati. Alle scuole è stata poi inviata una circolare con [raccomandazioni e proposte operative elaborate dall'Osservatorio](#) nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura del Miur.

Il 19 maggio 2016 è stato siglato un Protocollo d'intesa fra il MIUR e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), inteso ad avviare una collaborazione per promuovere nella scuola i temi dell'accoglienza, dell'integrazione e della solidarietà internazionale. In base al [comunicato stampa presente sul sito UNHCR](#), il primo frutto della collaborazione è il sito interattivo [www.viaggidaimparare.it](http://www.viaggidaimparare.it), destinato ai docenti delle scuole secondarie di I e II grado.

In base ad analogo [comunicato stampa del MIUR](#), "Il sito rappresenta una prima azione concreta di attuazione del Protocollo - sottolinea il (allora) Ministro Giannini - Sul tema dell'accoglienza e dei rifugiati questo Ministero sta già facendo molto. Abbiamo infatti avviato un piano di formazione da 4 milioni di euro per 1.000 dirigenti scolastici, 10.000 docenti e 2.000 unità di personale Ata nelle scuole ad alta incidenza di alunni stranieri. Attraverso il Fondo Fami (Asilo, Migrazione e integrazione), in collaborazione con il Ministero dell'Interno ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, vengono stanziati 13 milioni di euro per progetti proposti dalle scuole, finalizzati ad aumentare l'inclusione sociale dei minori e dei giovani stranieri. Infine, attraverso il progetto '**L'Europa inizia a Lampedusa**', dal 30 settembre al 4 ottobre, porteremo 250 studenti italiani e del resto d'Europa sull'isola per una settimana di approfondimenti. Mentre i ragazzi lampedusani andranno nelle scuole per raccontare la loro esperienza sull'isola".

Il 3 ottobre 2016, in occasione della prima Giornata della memoria dedicata alle vittime del naufragio del 3 ottobre 2013 al largo delle coste di Lampedusa, il MIUR ha sottoscritto con il comune di Lampedusa e Linosa e con il Comitato 3 ottobre un **Protocollo di intesa per l'istituzione di una sezione speciale all'interno del Museo della Fiducia e del Dialogo** nato sull'isola.

[Qui](#) informazioni sul progetto Verso il Museo della Fiducia e del Dialogo per il Mediterraneo.

In base al [comunicato stampa del MIUR](#), il Protocollo è la naturale prosecuzione del **progetto biennale "L'Europa inizia a Lampedusa"** organizzato dal MIUR in collaborazione con il Comitato 3 ottobre, tramite il Ministero dell'Interno". "Il frutto dell'esperienza condotta in questi giorni a Lampedusa costituirà l'avvio di una **progettualità che si svilupperà per l'intero anno scolastico**, con l'intento di raccogliere e selezionare le opere che saranno prodotte per il Museo della fiducia e del dialogo da studenti di tutta Europa".

[Qui](#) approfondimenti.

### ***La settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione***

Il 30 gennaio 2013 il **MIUR** e il **Dipartimento per le pari opportunità** della Presidenza del Consiglio (presso la quale, con DPCM 11 dicembre 2003, è stato costituito l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni - UNAR) hanno siglato un [Protocollo di](#)

[intesa](#) - valido per un triennio - con il quale si sono impegnati a dare vita ad un piano pluriennale di attività comuni volte a promuovere nei giovani la cultura del rispetto e dell'inclusione, contro ogni forma di violenza e di discriminazione.

In particolare, il Protocollo ha previsto l'istituzione della "**Settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione**", da tenersi nel mese di ottobre di ogni anno, promuovendo nell'ambito della stessa, presso le scuole di ogni ordine e grado, iniziative di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolte agli studenti, ai genitori e ai docenti. In base al Protocollo, i percorsi dovevano affrontare, fra l'altro, i temi relativi a: prevenzione e contrasto della violenza di genere, della violenza nei confronti dei minori, del bullismo, incluso quello a sfondo omofobico e transfobico, delle discriminazioni sulla base di genere, religione, razza o origine etnica, disabilità, età, orientamento sessuale e identità di genere, nonché di ogni forma di antisemitismo e antigitanismo, anche mediante l'informazione e la sensibilizzazione sui temi della Shoah e del Porrajmos.

La prima Settimana nazionale contro la violenza e la discriminazione è stata promossa dal 10 al 16 ottobre 2013 con [nota MIUR n. 26 del 4 ottobre 2013](#).

#### ***La giornata internazionale contro l'omofobia***

Ulteriori iniziative sono state organizzate nelle scuole in occasione della **Giornata internazionale contro l'omofobia**, indetta per il 17 maggio di ogni anno con [risoluzione del Parlamento europeo del 26 aprile 2007](#).

Si veda, da ultimo, la [nota prot. 2592 del 16 maggio 2017](#).

#### ***La giornata mondiale contro il razzismo***

In occasione del 21 marzo, in cui in tutto il mondo si celebra la **Giornata mondiale contro il razzismo**, indetta dalle Nazioni Unite in ricordo del massacro di Sharpeville del 1960, nell'ambito della settimana organizzata dall'UNAR, sono organizzate iniziative anche nelle scuole.

La [XII edizione](#) si è svolta dal 14 al 21 marzo 2016.

#### ***Il programma Face to Faith***

Un'[ulteriore iniziativa avviata dal MIUR](#) è stata costituita dalla firma nel 2012 di un memorandum per lo sviluppo e l'ampliamento delle iniziative del **programma [Face to Faith](#), promosso dalla Tony Blair Faith Foundation per la promozione del dialogo interreligioso e interculturale**, di cui in Italia era stata avviata una prima fase pilota nel 2011, con il coinvolgimento di circa 700 studenti di 7 scuole medie e 1 liceo classico.

Face to Faith - letteralmente "Di fronte alla Fede" - è il programma che la fondazione guidata dall'ex Premier britannico ha studiato per i giovani tra i 12 e i 17 anni per sostenere il dialogo su fede, religione e cultura tra i ragazzi di tutto il mondo.

Attraverso le nuove tecnologie della comunicazione, affiancati dai tecnici e dai pedagogisti della Tony Blair Faith Foundation, gli studenti possono dialogare a distanza sulla fede e sulle differenze religiose. Il momento del confronto tra studenti di diversi istituti è preceduto da una fase di studio preliminare, utilizzando il materiale didattico elaborato dalla stessa fondazione.

#### **Iniziative legislative in corso**

In materia, la VII Commissione della Camera ha avviato, il 27 giugno 2016, l'esame delle proposte di legge A.C. 1230 e abb. Il 7 febbraio 2017 è stato adottato come testo base un [testo unificato](#), che

prevede che le finalità indicate, fra l'altro, dall'art. 1, co. 16, della L. 107/2015 sono perseguite attraverso l'offerta formativa inerente alle **competenze socio-affettive e di genere**.

In base all'art. 1, co. 2, del testo unificato, le competenze socio-affettive e di genere coinvolgono le dimensioni cognitive, dei valori e degli atteggiamenti. Al fine di acquisire tali competenze, i curricula scolastici di ogni ordine e grado sono integrati con l'educazione interdisciplinare ai principi di pari opportunità, all'educazione alla parità fra i sessi e al rispetto delle differenze di genere, all'educazione socio-affettiva, alla soluzione non violenta dei conflitti interpersonali, alla prevenzione della violenza e di tutte le discriminazioni e al contrasto dei discorsi di odio.

Durante l'audizione del 4 luglio della Ministra dell'istruzione sono state inoltre evidenziate specifiche iniziative, tra le quali viene sottolineata, nell'ambito dell'**alleanza educativa internazionale contro l'hate speech**, la diffusione a tutte le scuole di un **Manuale** sul tema, elaborato dal **Consiglio d'Europa**, consentendo in tal modo alle **scuole interessate** di partecipare con contenuti in materia di discorso d'odio, testi scritti e multimediali, alle **attività promosse** dallo stesso Consiglio. E' stato inoltre [firmato, il 14 ottobre 2016, un Protocollo d'intesa tra Camera dei deputati e MIUR](#) per la diffusione nelle scuole dei principi della dichiarazione dei diritti e doveri in internet, per un uso consapevole della rete e la prevenzione dei discorsi d'odio.

La Ministra ha citato inoltre:

- l'**alleanza tra MIUR e l'UNHCR** (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) volta a promuovere nella scuola i temi dell'accoglienza e dell'integrazione;
- la realizzazione di **percorsi regionali**, tramite un'iniziativa in cui collaborano i **Ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'Interno con il Fondo FAMI** (Asilo, Migrazione e Integrazione) per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi attraverso un'azione specifica denominata "Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali" per il contrasto della discriminazione nelle scuole;
- l'introduzione e lo **sviluppo delle competenze linguistiche**: la L. 107/2015 ha inserito tra le priorità dell'offerta formativa il perfezionamento dell'italiano come seconda lingua; è stata istituita una nuova classe di concorso (**Lingua italiana per discenti di lingua straniera**) per futuri docenti delle scuole secondarie finalizzata a migliorare l'inserimento a scuola dei ragazzi non di madrelingua italiana;
- finanziamento delle ricerche sul tema tramite i [Fondi PRIN \(Progetti di Rilevante Interesse Nazionale\)](#) e, più in generale, il lavoro di alcuni Osservatori del MIUR (tra cui quello per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura)<sup>4</sup>, l'elaborazione di linee guida specifiche per orientare l'azione del sistema educativo in materia e campagne di informazione.

Di rilievo viene, infine, segnalato, come peraltro già precedentemente illustrato, il **programma "Generazioni connesse – Safer Internet Center"** attuato da un consorzio di enti pubblici e privati con l'obiettivo di promuovere l'**uso responsabile della rete** e modelli di prevenzione di fenomeni di violenza e odio online, il cui **coordinatore, per l'Italia, è il Ministero dell'istruzione**.

Un'esperienza di rilievo, menzionata nell'audizione del 21 novembre 2016 del Presidente dell'AGCOM (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), è la **ricerca svolta da [Vox-Osservatorio italiano sui diritti](#)**, in collaborazione con l'Università degli studi di Milano, la Sapienza di Roma e l'Università di Bari che ha analizzato 2 milioni di *tweet* per **identificare zone di intolleranza** rispetto alle donne, gli omosessuali, gli immigrati, i diversamente abili e gli ebrei. Si segnala anche l'adozione di un Atto di indirizzo ([delibera n. 424/16/CONS del 16 settembre 2016](#)) della suddetta Autorità, **sul**

<sup>4</sup> In proposito si veda ante al par. "Iniziativa per l'integrazione degli alunni stranieri".

**rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione** nei programmi di informazione, di approfondimento informativo e di intrattenimento. Pur non avendo specifici poteri di intervento riguardo il contrasto dei fenomeni di odio in rete, l’Autorità ha realizzato un apposito **Osservatorio sui diritti fondamentali della persona, nel 2014** ([delibera 481/14/CONS](#)), al fine di monitorare fenomeni quali l’istigazione all’odio, le minacce, le molestie, il bullismo, l’*hate speech* e la diffusione di contenuti deprecabili su Internet.

La Federazione nazionale della stampa italiana, nel corso dell’audizione del 21 febbraio 2017, ha fatto cenno ad una iniziativa – di cui si è parlato nel corso di un convegno alla Camera nel mese di novembre 2016 – che essa sta tentando di promuovere anche **a livello internazionale**, insieme con la Federazione internazionale dei giornalisti e la Federazione europea dei giornalisti. Il resoconto non contiene informazioni sull’iniziativa.

Inoltre, ha fatto riferimento al [Manifesto della comunicazione non ostile](#), la carta lanciata nel corso di un convegno a Trieste che raccoglie i dieci principi proposti e votati dalla Rete negli scorsi mesi per “ridurre, arginare e combattere i linguaggi negativi che si propagano in Rete”.

L’USIGRAI, nel corso della stessa audizione del 21 febbraio 2017, ha fatto cenno ad un **accordo sindacale con la RAI** in tema di contrasto ai linguaggi di odio.



## QUADRO SANZIONATORIO. NORMATIVA VIGENTE ED INIZIATIVE IN CORSO

### Inquadramento generale

La **legge 13 ottobre 1975, n. 654**, di ratifica ed esecuzione della *Convenzione contro il razzismo* adottata dalle Nazioni Unite a New York nel 1966, ha per la prima volta accolto una disciplina dell'istigazione all'ostilità contro gruppi della popolazione non limitata all'odio di classe: l'art. 3 della L. 654 **sanziona**, a titolo di pericolo presunto, le condotte di **apologia, istigazione e associazione finalizzate alla discriminazione**.

Preliminarmente, si ricorda che l'**art. 414 c.p.** punisce chiunque pubblicamente faccia **istigazione o apologia di reato** con la **reclusione da 1 a 5 anni**; la reclusione fino ad un anno o la multa fino a 206 euro è, invece, la sanzione stabilita per l'istigazione a commettere contravvenzioni. Fuori dei casi di cui all'articolo 302 c.p. (Istigazione a commettere delitti contro la personalità interna e internazionale dello Stato), se l'istigazione o l'apologia riguarda delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità la pena è aumentata della metà.

L'**art. 415 c.p.** punisce, inoltre, con la **reclusione da 6 mesi a 5 anni** chiunque pubblicamente **istiga alla disobbedienza delle leggi di ordine pubblico** (ovvero istiga, in modo pericoloso per la pubblica tranquillità, cfr C.cost, sent. 108/1974), **ovvero all'odio fra le classi sociali**.

L'art. 3 è stato successivamente **modificato dalla cd. legge Mancino** (L. 205/1993, v. *ultra*) e attualmente punisce:

- con la reclusione fino ad un anno e 6 mesi o la multa fino a 6.000 euro chiunque **propaganda** idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, **ovvero istiga** a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (comma 1, lett. a);

La novella introdotta dalla legge n. 85 del 2006 (*Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione*) ha mitigato l'originario rigore della precedente norma che prevedeva la sola reclusione fino a 3 anni.

- con la reclusione da 6 mesi a 4 anni chiunque, in qualsiasi modo, **istiga a commettere o commette** violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (comma 1, lett. b);
- con la reclusione da 6 mesi a 4 anni chiunque **partecipa o presta assistenza** ad organizzazioni o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; la pena è aggravata gruppi (reclusione da 1 a 6 anni) per i promotori o chi dirige tali organizzazioni o (comma 3).

La **legge Mancino** – diretta, in particolare, ad affrontare problemi di ordine pubblico e di teppismo negli stadi - oltre a intervenire sulla citata legge 654/1975, ha introdotto (articolo 1) **sanzioni accessorie** in caso di condanna per uno dei reati di discriminazione e incitamento all'odio previsti dall'art. 3 della stessa L. 654 (dall'obbligo di prestare un'attività non

retribuita a favore della collettività all'obbligo di permanenza in casa entro orari determinati; dalla sospensione della patente di guida o del passaporto al divieto di detenzione di armi, al divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale).

La legge 203, inoltre, facendo costante rinvio alle fattispecie di cui all'articolo 3 della legge n. 654 del 1975, all'articolo 2 ha previsto **sanzioni penali** per:

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

Infine, la legge Mancino ha introdotto (articolo 3) la circostanza **aggravante** della finalità **di discriminazione o di odio etnico**: per qualsiasi reato - ad eccezione di quelli per i quali è previsto l'ergastolo - commesso per le finalità di discriminazione di cui alla legge n. 654/1975, la pena viene aumentata fino alla metà.

Con l'articolo unico della **legge 16 giugno 2016, n. 115**, è stata recentemente introdotta nell'ordinamento la cd. **aggravante di negazionismo**.

Il legislatore, in attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI, ha integrato il contenuto dell'art. 3 della citata legge 654/1975 prevedendo che **le affermazioni negazioniste della Shoah, dei fatti di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra** (come definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale) possano integrare non un autonomo reato, bensì una circostanza aggravante della propaganda razzista, dell'istigazione e dell'incitamento di atti di discriminazione commessi per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (delitti puniti dal citato art. 3 della legge 654/1975) ove commessi **in modo che derivi concreto pericolo di diffusione**. L'aggravante di negazionismo è punita con la reclusione da due a sei anni.

Altre disposizioni in materia si rinvengono nei seguenti atti:

- **legge 11 marzo 1952, n. 153**, che ratifica la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Le norme attuative della Convenzione sono state adottate con la **legge 9 ottobre 1967, n. 962**: l'articolo 1 punisce con la reclusione da 10 a 18 anni chiunque, per distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, commetta atti diretti a provocare lesioni gravi a persone appartenenti al gruppo e con la reclusione da 24 a 30 anni chiunque, con le stesse finalità, commetta atti diretti a cagionare la morte o lesioni personali gravissime a persone appartenenti al gruppo; l'articolo 8 della medesima legge prevede la reclusione da 3 a 12 anni per il delitto di istigazione a commettere genocidio e apologia di genocidio.

- **legge 20 giugno 1952, n. 645** (c.d. “Legge Scelba”) relativa al divieto di ricostituzione del partito fascista: l’art. 1 comprende la propaganda razzista tra le caratteristiche che denotano un movimento o un partito come fascista; viceversa l’art. 4 (come modificato dal D.L. 122/1993) comprende tra le forme di apologia del fascismo l’esaltazione di principi razzisti; il comma 2 di tale ultima disposizione punisce la pubblica esaltazione di idee o metodi razzisti, oltre che con una pena pecuniaria, con la reclusione da uno a tre anni.
- **legge 8 marzo 1989, n. 101**, di recepimento dell’intesa tra lo Stato italiano e le Comunità ebraiche: l’art. 2 stabilisce che le fattispecie di reato connesse alla discriminazione razziale (di cui all’articolo 3 della citata L. 654 del 1975), si intendono riferite anche alle manifestazioni di intolleranza e pregiudizio religioso;
- **decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**, *Testo unico sull’immigrazione e sulla condizione dello straniero*: l’articolo 43 definisce puntualmente la condotta discriminatoria per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, individuando cinque categorie di comportamenti perseguibili, mentre l’articolo 44 introduce l’azione civile contro le discriminazioni;
- **decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215**, di attuazione della direttiva 2000/43/CE (cd. direttiva razza), per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica;
- **decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216**, di attuazione della direttiva 2000/78/CE (cd. direttiva occupazione), che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, contro ogni forma di discriminazione legata a religione, convinzioni personali, *handicap*, età, orientamento sessuale;
- **decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276**, in materia di occupazione e mercato del lavoro: l’articolo 10 vieta in particolare alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati di effettuare qualsivoglia indagine sulla razza, l’origine etnica, il colore, l’ascendenza, l’origine nazionale dei lavoratori (art. 10). La violazione di tale disposizione è punita con sanzioni penali (art. 18 che rinvia all’art. 38 dello Statuto dei lavoratori);
- **decreti legislativi 31 luglio 2005, n. 177** (testo unico della radiotelevisione), e **6 settembre 2005, n. 206** (codice del consumo) che vietano le trasmissioni che contengano incitamenti all’odio comunque motivato o che inducano ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità, nonché le trasmissioni pubblicitarie e le televendite che comportino discriminazioni di razza, sesso o nazionalità.

#### ***I reati commessi via Internet e la responsabilità del Provider***

Di particolare delicatezza e complessità, anche in riferimenti a possibili turbative di diritti costituzionalmente garantiti, è poi il problema della perseguibilità di tale tipologia di reati ove commessi attraverso la rete Internet.

Va preliminarmente detto che ***l'essenza immateriale e transnazionale della rete costituisce il maggior ostacolo per una sua regolamentazione a livello statale.***

In generale, Internet può costituire veicolo per la commissione di diverse tipologie di reati.

Vi sono, anzitutto, i **delitti comuni, di espressione o manifestazione del pensiero**, già tradizionalmente previsti dal codice penale: si pensi, soprattutto, al reato di **diffamazione, alla diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose**, atte a turbare l'ordine pubblico **alla pedopornografia, ai citati reati di propaganda e istigazione all'odio razziale**. Queste fattispecie, fino all'esplosione del web, erano formulate e applicate in un contesto che, quanto ai mezzi di espressione e comunicazione del pensiero, era ben diverso da quello informatico e telematico attuale. Conseguentemente, numerose fattispecie di reato hanno dovuto essere adeguate a quegli elementi costitutivi che facciano riferimento a specifici mezzi o modalità di realizzazione della condotta.

Inoltre, grazie alla diffusione della rete e all'assenza di specifiche regole, hanno assunto peculiare rilievo le **violazioni delle norme sui diritti d'autore e sulle opere dell'ingegno** (c.d. pirateria) nonché i **crimini informatici** di più recente creazione normativa, specie quelle introdotte nel nostro ordinamento prima dalla legge 547 del 1993 e, poi dalla *legge 18 marzo-2008 n. 48* di ratifica della Convenzione di Budapest sul cybercrime (come la frode informatica, il danneggiamento e l'intercettazione di dati, la diffusione di virus, la detenzione abusiva di codici d'accesso, etc.).

Altri caratteristici reati commessi con il mezzo della rete sono quelli relativi all'**illecito trattamento di dati personali**, puniti dal cd. Codice della privacy (D.Lgs. 196 del 2003).

In particolare, a seguito dei recenti casi in cui, specialmente attraverso siti, forum e social network, **sono state diffuse nel web idee di superiorità etnica ed istigazione all'odio razziale**, si è riproposta l'annosa questione **di perseguire penalmente gli autori dei reati** e quella, correlata, della **responsabilità** dei fornitori di connettività alla rete, i cd. **internet providers**.

A parte il raro caso in cui è lo stesso provider a porre in essere un illecito, caso in cui la responsabilità dell'intermediario è pacifica, i problemi si pongono nell'ipotesi in cui il provider sia solo concorrente nell'illecito, oppure – è il caso più frequente – l'illecito sia posto in essere non dal provider ma da un utente dei suoi servizi. Ovviamente, la magistratura, venuta a conoscenza di un illecito sul web (o autonomamente o a seguito di denuncia) senza la mediazione del provider non ha la possibilità di identificare l'autore del reato.

Un **tentativo di contrastare l'istigazione e apologia di reato ove commessa attraverso Internet** era stato fatto nella XVI legislatura con l'approvazione al Senato dell'emendamento D'Alia al disegno di legge in materia di sicurezza pubblica (ora legge n. 94 del 2009).

L'**articolo 60** del disegno di legge **AC 2180 - poi soppresso** durante il passaggio alla Camera del d.d.l. - prevedeva che, ove un utente di un blog, di un social network, ecc. avesse commesso istigazione o apologia di un reato (ferme restando le sanzioni penali a suo carico), un **decreto del Ministro dell'interno**, previa comunicazione all'autorità giudiziaria, **avrebbe potuto far oscurare il blog o il sito**, ordinando ai fornitori di connettività alla rete internet di utilizzare gli appositi strumenti di filtraggio necessari a tal fine.

L'intervento dei Provider non era richiesto preventivamente (questi ultimi non erano obbligati a filtrare in anticipo i contenuti web cui forniscono accesso agli utenti, v. ultra art. 14 del D.Lgs n. 70 del 2003) bensì solo a posteriori, ovvero dopo l'emissione del decreto ministeriale e presupponeva che, successivamente alla segnalazione, il gestore del sito, del blog, ecc. non intervenisse spontaneamente per rimuovere il contenuto illecito (ad es. la pagina web, un video postato su una piattaforma di sharing come youtube, ecc.).

Il decreto del ministro dell'interno poteva essere emanato a condizione che:

- si dovesse procedere per il reato di istigazione a delinquere o per apologia di reato (art. 414 c.p.) o a disobbedire alla legge (art. 415 c.p.);
- sussistevano concreti elementi che consentivano di ritenere che detta attività di apologia o istigazione fosse compiuta sulla rete internet.

Dal punto di vista della sequenza procedimentale:

- spettava all'autorità giudiziaria comunicare al Ministero dell'interno i contenuti ritenuti illeciti;
- la polizia postale, su richiesta del Ministro, procedeva agli accertamenti sul web finalizzati alla verifica della segnalazione;
- in caso di verifica positiva (sussistenza dei "concreti elementi" di illiceità) il Ministro dell'interno emanava il decreto, ricorribile davanti all'autorità giudiziaria e sempre revocabile per il venir meno dei presupposti;
- una volta emesso il decreto, l'obbligo di filtraggio dei contenuti da parte dei Providers andava assolto entro 24 ore (nel silenzio della norma, presumibilmente, decorrente dalla notifica del decreto stesso); il mancato adempimento dell'obbligo costituiva illecito amministrativo è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 250.000 euro irrogata dal Ministero dello sviluppo economico.

Al fine di regolamentare l'attività degli intermediari della comunicazione è stata approntata una dettagliata normativa, cioè il citato **decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70**, attraverso il quale è stata recepita in Italia, senza modifiche, la **direttiva europea n. 31/2000/CE sul commercio elettronico** che, appunto, disciplina la materia delle responsabilità degli intermediari della comunicazione.

A tali fini, gli artt. 14, 15 e 16 del decreto distinguono in relazione alla tipologia tecnica dell'attività del provider stesso: a) attività di semplice trasporto delle informazioni (*mere conduit*); b) attività di memorizzazione temporanea (*caching*); attività di memorizzazione di informazioni (*hosting*).

Le norme, fermi restando i poteri impositivi dell'autorità giudiziaria o amministrativa avente funzioni di vigilanza (esigere, anche in via d'urgenza, che il prestatore impedisca o ponga fine alle violazioni commesse) sanciscono, **in ogni caso, che il provider non è responsabile** delle informazioni trattate e delle operazioni compiute da chi fruisce del

servizio, **a patto che non intervenga in alcun modo sul contenuto o sullo svolgimento delle stesse operazioni.**

Tuttavia i prestatori sono obbligati ad alcune incombenze informative ed operative che introducono loro stesse delle responsabilità per gli intermediari, pur non comportando l'obbligo di esaminare preventivamente le informazioni trasmesse sulle proprie macchine al fine di valutarne la possibile lesività per i terzi. La formulazione delle norme è, purtroppo, tale da generare non poche perplessità in relazione alla natura degli interventi dei fornitori di servizi, questo perché le attività di instradamento delle informazioni, comunque immesse dagli utenti, comportano sempre qualche forma di intervento dell'intermediario che potrebbe rientrare tra le cause di non esenzione della responsabilità. In tali casi il giudice sarà chiamato a valutare se l'operazione sulle informazioni è una mera operazione tecnica, oppure se vi sia l'intenzione di influire sulle informazioni medesime. Solo in quest'ultimo caso scatta la responsabilità del provider.

Il provider è, comunque, tenuto alla **collaborazione con le autorità competenti**. In particolare, deve:

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

**La responsabilità dell'intermediario, quindi, viene definita in negativo**, cioè se sussistono le condizioni di cui al decreto allora l'intermediario non è responsabile degli illeciti commessi dagli utenti utilizzando i suoi servizi, se invece il provider non si adegua alle norme del decreto ne diviene responsabile solidalmente con l'autore dell'illecito. Si tratta, quindi, di una responsabilità per colpa specifica, cioè per violazione di legge.

L'art. 17 prevede, poi, una clausola generale che sancisce **l'inesistenza di un obbligo generale di sorveglianza** a carico del prestatore di servizi sulle informazioni che trasmette o memorizza, **o di un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite**, svolgendo un ruolo, quindi, meramente passivo. Ciò comporta l'impossibilità di applicare l'art. 40 del codice penale ai provider, che fonda la punibilità del concorso nel reato altrui per omissione.

Va ricordata sul punto la nota **sentenza Google-Vivi Down** del 2013 (Corte di App. di Milano, Sez. I, sent. n. 8611/2013; ud. 21/12/2012), confermata da Cassazione, sent. n. 5107/2014..

La Corte milanese ha, in particolare opinato che, ai fini dell'imputabilità del provider, a titolo di concorso omissivo, dei reati commessi in rete dagli utenti sia necessario imputargli:

- sia un obbligo giuridico di impedire l'evento (in quanto in posizione di garanzia);
- sia la concreta possibilità di effettuare un controllo preventivo della rete.

Il controllo preventivo della rete, in particolare, sarebbe del tutto inesigibile e "di conseguenza non perseguibile penalmente ai sensi dell'art. 40, comma 2, c.p.". ***L'impossibilità di controllo è fatta derivare non solo dalla quantità del materiale oggetto di upload da parte di terzi, ma anche dal sistema di "filtraggio", incapace di una verifica "contenutistica e semantica" dei dati divulgati:*** "la valutazione dei fini di un'immagine all'interno di un video in grado di qualificare un dato come sensibile o meno, implica un giudizio semantico e variabile che certamente non può essere delegato ad un procedimento informatico"). Infine, secondo la Corte mancherebbe in capo all'imputato anche il "dolo".

Il D.Lgs. 70 prevede che l'autorità giudiziaria o quella amministrativa avente funzioni di vigilanza possono esigere, anche in via d'urgenza, che il provider, nell'esercizio delle attività, impedisca o ponga fine alle violazioni commesse (artt. 14, 15 e 16). Si prevede, quindi, un ***doppio binario, giudiziale e amministrativo*** volto alla tutela inibitoria, che si concreta con l'oscuramento di siti, blog e pagine web.

Sul versante giudiziario, la magistratura può emettere (ex art. 321 c.p.p.) un decreto di ***sequestro preventivo dei siti*** web ospitati su server italiani che contengano contenuti illeciti imponendo al provider interessato l'adozione dei necessari accorgimenti tecnici che impediscano l'accesso al sito o alla pagina web. Tale possibilità è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza.

Come accennato, la stessa tutela inibitoria che porta all'oscuramento dei siti può provenire, oltre che dal giudice, anche dall'***autorità amministrativa di vigilanza*** nel settore interessato (oltre il Garante della privacy, ad es: l'AGCOM per le violazioni del diritto d'autore, l'Autorità garante della concorrenza per le illecite vendite in rete, il Ministero dell'economia per il settore delle scommesse online). Il rispetto del citato doppio binario trova riscontro nell'impossibilità di rivolgersi all'autorità amministrativa ove sia stata adita l'autorità giudiziaria; nel caso sia già iniziato il procedimento inibitorio in sede amministrativa, questo dovrà interrompersi laddove venga adita l'autorità giudiziaria.

Per i suoi contenuti innovativi – che vanno al di là della materia specifica del diritto d'autore - deve essere ricordata la ***nota sentenza cd. Pirate bay*** (Cassazione, sent. n. 49437 del 2009) che ha mirato anche a responsabilizzare gli Internet Provider, da sempre ritenuti estranei all'attività illecita di messa a disposizione di opere protette dal diritto d'autore.

Oltre a legittimare l'ordinanza cautelare che non si limiti al sequestro di un sito web illegale ma disponga che gli Internet Service Provider inibiscano l'accesso al sito, tra i diversi principi di diritto enunciati dalla Cassazione nella sentenza Pirate bay va, in particolare, ricordato quello che ***ha escluso che la semplice localizzazione all'estero dei server dei siti Internet comporti un difetto di giurisdizione del giudice italiano***; la Suprema Corte ha infatti respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione fondata su tale premessa. È stato, questo, un indirizzo del tutto innovativo poiché fino a quel momento i principali operatori multinazionali in ambito informatico erano rimasti estranei a pronunce giurisdizionali (sia civili che penali) grazie alla semplice localizzazione all'estero dei server dei propri siti internet. La Corte, al contrario, ritenendo i titolari del sito responsabili del reato in esame in

"concorso" con l'utente finale, ha applicato l'art. 6 del codice penale al caso di specie. Ne discende che, poiché il reato – attraverso il download dell'utente – si perfeziona nel territorio italiano, a nulla rileva che l'attività di trasmissione dei dati attraverso la rete internet avvenga al di fuori dei confini nazionali, essendo sufficiente che una parte dell'azione penalmente rilevante sia avvenuta nel territorio dello Stato per considerare l'illecito come commesso in Italia.

Successivamente, tale orientamento è stato confermato dalla citata sentenza Google del 2013 (Corte di App. di Milano, Sez. I, sent. n. 8611/2013) secondo cui "il Giudice italiano è competente a conoscere della diffamazione compiuta mediante l'inserimento nella rete telematica di frasi offensive e/o immagini denigratorie, anche nel caso in cui il sito web sia stato registrato all'estero e purché l'offesa sia stata percepita da più fruitori che si trovavano in Italia". In tema di giurisdizione applicabile in sede civile comunitaria va segnalato l'art. 5, n. 3 del Regolamento CE 44/2001, concernente "la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale". In merito la stessa Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 20700/2013 (conformemente alla pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza n. 509/2011) ha stabilito che "la regola di competenza speciale prevista in deroga al principio della competenza dei giudici del domicilio del convenuto dall'art. 5, punto 3, del regolamento n. 44/2001 trova il suo fondamento nell'esistenza di un collegamento particolarmente stretto tra una data controversia e i giudici del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o rischia di avvenire."

## **Le iniziative parlamentari in corso, concernenti misure sanzionatorie**

Modifiche alla disciplina della legge 654 del 1975, sulla repressione delle manifestazioni di odio o violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, sono attualmente in corso in entrambi i rami del Parlamento.

La Camera ha **approvato in prima lettura** un disegno di legge del Governo di *Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la **criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003.***

Il provvedimento trasmesso al Senato, il cui esame non è ancora iniziato (**AS 2471**), modificando l'art. 3 della più volte citata legge 654/1975, prevede:

- che la *propaganda* delle idee fondate sulla superiorità, sull'odio razziale ed etnico ovvero l'istigazione a commettere o la commissione di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi possa avvenire anche **con qualsiasi mezzo, anche informatico o telematico** (resta immutata la pena della reclusione fino ad un anno e sei mesi o la multa fino a 6.000 euro);
- che con la stessa pena sia sanzionata la **distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione di materiale razzista o xenofobo.**

Il Senato sta esaminando anche una proposta di legge (**S. 1052**), approvata da tempo dalla Camera, che intende **contrastare le discriminazioni fondate su omofobia e transfobia** intervenendo sulle citate leggi 654/1975 e 205/1993 (L Mancino) che attualmente costituiscono l'ossatura della legislazione italiana di contrasto alle discriminazioni.

In particolare, il provvedimento:

- modifica l'art. 3 della L. 654 aggiungendo tra le condotte di istigazione, violenza e associazione finalizzata alla discriminazione anche quelle fondate sull'omofobia o sulla transfobia;
- chiarisce che, ai sensi della legge 654/1975, non costituiscono discriminazione, né istigazione alla discriminazione, una serie di condotte riconducibili alla libertà di manifestazione del pensiero, anche all'interno di alcuni tipi di organizzazioni;
- modifica la legge Mancino, chiarendo che sono applicate anche ai condannati per una delle fattispecie precedenti - ovvero a seguito di condotta fondata sull'omofobia o transfobia - le pene accessorie previste dalla stessa legge 205 (obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività; obbligo di permanenza in casa entro orari determinati; sospensione della patente di guida o del passaporto; divieto di detenzione di armi e divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale).
- estende ai reati fondati sull'omofobia o transfobia l'aggravante della pena fino alla metà, già prevista dalla legge Mancino per i reati commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità.

Inoltre, il provvedimento all'esame del Senato prevede lo svolgimento da parte dell'ISTAT (con cadenza almeno quadriennale) di una rilevazione statistica sulle discriminazioni e sulla violenza che ne misuri le caratteristiche fondamentali e individui i soggetti più a rischio.

Va, poi, segnalata la presentazione alla Camera, da parte del Governo, del **disegno di legge europea 2017** (C. 4505) il cui articolo 3 modifica la legge n. 654 del 1975 (di ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale di New York del 1966 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale) e il decreto legislativo n. 231 del 2001 (sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche).

Secondo il Governo, l'intervento consente di sanare il caso EU Pilot 8184/15/Just, attuando i contenuti della decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressione di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

La disposizione **amplia il campo di applicazione della citata aggravante di "negazionismo"** (introdotta dalla legge 115 del 2016 nell'art. 3 della legge 654/1975)

prevedendo la sanzionabilità con la reclusione da 2 a 6 anni – oltre che della negazione – anche della **minimizzazione in modo grave**, dell'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. Viene, poi, modificato il decreto legislativo n. 231 del 2001 aggiungendo al catalogo dei delitti che comportano la responsabilità delle persone giuridiche anche i reati di razzismo e xenofobia aggravati dal negazionismo. Oltre a pene pecuniarie sono, in tal caso, applicate all'ente specifiche sanzioni interdittive di entità proporzionata alla gravità dell'illecito.

## **La lotta al cyberbullismo**

E' stata definitivamente approvata dal Parlamento il 17 maggio 2017 una proposta di legge volta alla **prevenzione e al contrasto del fenomeno del cyberbullismo** (la legge è in attesa di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale).

Il provvedimento introduce una serie di misure di carattere educativo e formativo, finalizzate in particolare a favorire una maggior consapevolezza tra i giovani del disvalore di comportamenti persecutori che, generando spesso isolamento ed emarginazione, possono portare a conseguenze anche molto gravi su vittime in situazione di particolare fragilità.

Il Parlamento, abbandonando l'impostazione iniziale del progetto di legge, prevalentemente sanzionatoria-penale, ha aderito a una impostazione che intende affrontare il problema con **strumenti prevalentemente educativi** e che poggia - prima che sulla sanzione - sull'informazione e sulla diffusione di una maggiore consapevolezza tra gli adolescenti sulla gravità di determinati comportamenti (*per una sintesi dei contenuti della proposta approvata dalle Camere, si veda la parte del presente dossier relativa all'istruzione*).

## **COMBATTERE L'ODIO E IL RAZZISMO – IL CONTRIBUTO DELL'ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA E DELLA DELEGAZIONE ITALIANA**

Il **Consiglio d'Europa** ha condotto, dal 2012 al 2014, una **Campagna contro l'istigazione all'odio online (NO HATE SPEECH)**, mirante a combattere il razzismo e tutte le altre forme di discriminazione e di istigazione all'odio *online*, rivolta in particolare ai giovani.

### **ATTIVITÀ DELLA DELEGAZIONE PARLAMENTARE ITALIANA ALL'ASSEMBLEA CDE**

La **Camera dei deputati**, su impulso della Presidenza e della Delegazione italiana all'Assemblea parlamentare CdE, **ha contribuito alla Campagna organizzando, il 10 giugno 2013 a Montecitorio, il Seminario parlamentare "Parole libere o parole d'odio. Prevenzione della violenza online"**.

Allo scopo di sensibilizzare le generazioni più giovani ad un corretto uso di Internet e contrastare tutte le forme di odio che trovano terreno fertile sui *social*, la **Delegazione italiana** e il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca hanno bandito nell'**ottobre 2016** il **concorso "NO HATE SPEECH. Educiamo i nostri giovani al rispetto della dignità umana, anche on line"**. Al concorso hanno partecipato classi delle scuole secondarie superiori di tutta Italia, per un totale di 112 istituti. La **premiazione è avvenuta alla Camera il 23 marzo 2017** alla presenza del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, Valeria Fedeli.

### **ATTIVITÀ DELL'ASSEMBLEA CDE**

- **Relatore generale sul razzismo e l'intolleranza**

A seguito all'adozione della **Risoluzione 1967 del 28 gennaio 2014**, l'Assemblea parlamentare ha chiesto di sostenere la campagna *"No Hate Speech"*, organizzando campagne su larga scala con l'utilizzo di media e di internet, di promuovere la pubblicazione di materiale educativo rivolto in particolare alle scuole, di provvedere ad una specifica formazione delle forze dell'ordine.

L'Assemblea ha quindi istituito il mandato di **Relatore generale sul razzismo e l'intolleranza**, con il compito di coordinare il lavoro della **"Alleanza contro l'odio"**, costituendo *network* di parlamentari che si impegnano a *"prendere una posizione pubblica, ferma e proattiva contro il razzismo, l'odio e intolleranza, quali che siano le ragioni, e come si manifestano"*. Il Relatore generale è aiutato nei suoi compiti dal Bureau della Commissione uguaglianza e non discriminazione dell'Assemblea Parlamentare del CdE.

All'Alleanza possono aderire anche i membri delle delegazioni dell'Assemblea parlamentare. **In tutto i parlamentari sono 56**. L'Alleanza è aperta, inoltre, ai membri dei Paesi non membri del CdE (*Partners* per la democrazia e Osservatori). L'impegno viene formalizzato con la sottoscrizione della **Charter of Commitments** dell'Alleanza. Il Messico partecipa come osservatore con un parlamentare. **La durata prevista per l'Alleanza è di due anni (2015-2017)**.

**L'incarico di Relatore Generale**, e di conseguenza la Presidenza del *Network*, è stata attribuita, il **21 aprile 2015**, alla deputata italiana **Milena Santerini** (DES-CD).

- **Atti adottati dall'Assemblea CdE**

L'Assemblea CdE, dopo il termine della Campagna NO HATE SPEECH, ha adottato numerosi testi sul tema.

Già il **28 gennaio 2014**, con la **Risoluzione 1967** e la **Raccomandazione 2032** "*Una strategia per la prevenzione del razzismo e dell'intolleranza in Europa*"<sup>5</sup>, ha chiesto un approccio strategico e non frammentario al problema, sottolineando il ruolo specifico svolto da legislatori e responsabili politici. Nella stessa sessione, l'Assemblea ha approvato sempre il 28 gennaio 2014, la **Risoluzione 1968** dal titolo "*Contrastare il razzismo nella polizia*"<sup>6</sup> in cui si auspica a livello continentale misure per arginare anche tale delicato problema.

E' stato riconosciuto il ruolo della crisi economica e della conseguente nascita di gruppi xenofobi di estrema destra per il deterioramento della coesione sociale e la ripresa su larga scala dei fenomeni di razzismo, odio ed intolleranza. E' stato inoltre riconosciuto come Internet svolga un ruolo di amplificazione e dagli altri media. Il primo obiettivo da raggiungere resta quello di una strategia di contrasto unitaria e non frammentaria attraverso un quadro legislativo comune, un'azione di contrasto vigorosa, un'attenzione particolare all'educazione ed ai contenuti veicolati sulla rete. L'azione giudiziaria deve dimostrarsi più efficace, Anche la cooperazione delle vittime nella denuncia dei casi di intolleranza e razzismo deve essere incoraggiata con i mezzi più efficaci possibili. La cooperazione all'interno degli organi nazionali e internazionali deve essere incentivata e migliorata anche attraverso la pubblicazione di data-base in cui siano raccolte tutte le informazioni utili.

Nuovamente l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha affrontato la questione dell'intolleranza il **30 settembre 2014**, focalizzando l'attenzione sulla **necessità di contrastare l'azione dei gruppi neo-nazisti e l'estremismo di destra**, approvando la **Risoluzione 2011** e la **Raccomandazione 2052** dal titolo. "*Neutralizzare le manifestazioni di neo-Nazismo ed estremismo di destra*"<sup>7</sup>.

Anche affrontando questa specifica forma di intolleranza, l'Assemblea ha richiamato i già citati concetti relativi alla necessità di un'azione concertata tra i vari stati europei e alla necessità – considerata la gravità del fenomeno estremista – di coinvolgere le società nel loro complesso per avviare azioni che risultino maggiormente efficaci. Particolare attenzione deve essere dedicata al fatto che i gruppi estremistici di destra raccolgono grandi consensi tra gli adolescenti ed i giovani, cui pertanto deve essere indirizzata un'opportuna azione pedagogica. I programmi scolastici devono dedicare particolare spazio ai fatti della Seconda Guerra Mondiale. Impegno deve essere inoltre dedicato al contrasto di ogni diffusione di idee naziste, anche attraverso tecnologie che limitino la loro diffusione in rete.

Gli **attentati di matrice islamica che si sono registrati a Parigi** a partire dal gennaio 2015 hanno riproposto il tema della tolleranza su nuove basi, collegandola strettamente ad ogni

<sup>5</sup> Relatore della Commissione sull'uguaglianza e la non discriminazione, Gunnarsson (Svezia, SOC).

<sup>6</sup> Relatore della Commissione sull'uguaglianza e la non discriminazione, Davies (Regno Unito, EC).

<sup>7</sup> Relatore della Commissione questioni politiche e della democrazia, de Pourbaix-Lundin (Svezia, PPE).

sforzo per sconfiggere il terrorismo, una delle principali attuali minacce per le nostre società. Il **28 gennaio 2015**, l'Assemblea Parlamentare ha approvato la **Risoluzione 2031** e la **Raccomandazione 2016** dal titolo: *“Attacchi terroristici a Parigi: insieme per una risposta democratica”*.<sup>8</sup>

Il terrorismo ed ogni atto di violenza basato sull'odio, anche se alimentato da presunte giustificazioni religiose, deve essere contrastato con ogni mezzo possibile, dal momento che non può esistere alcuna giustificazione a tale fenomeno. Al tempo stesso deve essere tutelato il diritto alla libertà di espressione (compresa la satira, la critica alle religioni ed altre informazioni o idee che possono offendere o recare disturbo) diritto che è tutelato dall'art. 10 della Convenzione Europea sui Diritti Umani. I terroristi di matrice jihadista devono essere pertanto combattuti e non accomunati al resto dei musulmani, contro i quali sono diventate più forti le minacce e gli episodi di intolleranza. Occorre pertanto un attento monitoraggio dei siti internet e di fonti di comunicazione che possano incentivare l'odio, la radicalizzazione ed il reclutamento di jihadisti, e al tempo stesso promuovere il dialogo tra le culture e sostenere le famiglie nell'educare i propri figli al rispetto dei valori della democrazia e della tolleranza.

Dedicata ad un'attenta analisi dei fenomeni di razzismo è la **Risoluzione 2069** che è stata approvata dall'Assemblea Parlamentare il **26 giugno 2015** dal titolo *“Riconoscere e prevenire il neo-razzismo”*<sup>9</sup>.

Nel testo viene evidenziato come il tradizionale concetto di razzismo non sia più sufficiente a spiegare tutte le forme di discriminazione che riguardano gruppi ed individui. Al razzismo tradizionale, basato sul concetto di “razza”, si aggiunge un “razzismo senza razza”, che afferma l'impossibilità di una coesistenza armonica tra persone di culture differenti. Si tratta di un fenomeno complesso, che deve essere contrastato soprattutto attraverso una battaglia culturale. Pertanto deve essere concesso spazio alle organizzazioni che si battono per la tutela dei soggetti vittime di razzismo, incoraggiare la solidarietà e lo scambio di esperienze tra le vittime del razzismo. La risoluzione riprende infine i temi già sottolineati nelle precedenti votazioni del CdE, in particolare relativamente alla necessità di costituire network parlamentari che possano perseguire gli obiettivi della campagna “No hate speech”.

Nella **Risoluzione 2093**, approvata dall'Assemblea Parlamentare il **28 gennaio 2016** dal titolo **“Recenti attacchi contro le donne: la necessità di un'informazione corretta e una risposta globale”** l'Assemblea ha condannato ogni forma di violenza contro le donne, comprese le molestie ed il sessismo, l'*hate speech*, chiedendo ai parlamentari di contribuire per far aumentare la consapevolezza del problema.

Nella **Risoluzione 2106**, approvata dall'Assemblea Parlamentare il **20 aprile 2016**, è stato preso in esame il tema della **lotta all'antisemitismo**, alla luce dei recenti atti di intolleranza e vandalismo di cui ha sofferto la comunità ebraica a livello internazionale. La Risoluzione ha come titolo *“Rinnovato impegno nella lotta all'antisemitismo”*.

Nel testo vengono chiamati tutti gli Stati a non abbassare la guardia contro i fenomeni di antisemitismo, dal momento che si tratta di un fenomeno sempre presente nella società, basato essenzialmente su stereotipi e che costituisce uno dei più rilevanti casi di discorso di odio che si

<sup>8</sup> Relatore della Commissione questioni politiche e della democrazia, Jacques Legendre (Francia, PPE).

<sup>9</sup> Relatore della Commissione sull'uguaglianza e la non discriminazione, **Milena Santerini** (Italia, SOC).

possono riscontrare. Pertanto, gli Stati sono invitati a far sì che ogni tentativo di negazionismo, volgarizzazione o giustificazione dell'Olocausto sia da considerarsi atto di rilevanza penale, che l'odio antisemita sia considerato aggravante nei reati, che siano soppresse organizzazioni e partiti politici inneggianti all'antisemitismo e siano incoraggiate le vittime a denunciare casi di antisemitismo. I programmi scolastici devono inoltre evidenziare i rapporti tra le attuali manifestazioni di odio e l'Olocausto, e far sì che l'insegnamento della persecuzione razziale contro gli ebrei diventi materia scolastica.

Nuovamente, all'inizio del 2017, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa è tornata sul tema approvando la **Risoluzione n. 2144 e la Raccomandazione 2098** dal titolo: **“Mettere fine alla discriminazione in rete ed al discorso di odio on line”**.

Nei due atti approvati, si invitano gli Stati ad approvare la Convenzione sul crimine informatico ed il suo Protocollo aggiuntivo riguardante gli atti di razzismo e xenofobia commessi attraverso la rete; ad operare congiuntamente per arrivare ad una definizione di “discorso di odio” (*hate speech*) che possa essere applicato nei casi di abusi commessi attraverso media digitali. Sono reiterati inoltre invitati gli Stati ad aderire a tutte le Raccomandazioni emesse dalla Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) con particolare riguardo alla Raccomandazione n. 15; a perseguire i casi di discorso di odio senza violare il diritto alla libertà di espressione, così come stabilito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, facendo in modo che la legislazione penale persegua il discorso di odio in modo esaustivo. Sono stati ripetuti gli inviti, già espressi nelle precedenti risoluzioni, ad avviare una formazione particolare per le forze dell'ordine e la magistratura, garantendo al tempo stesso il doveroso sostegno alle vittime di tali atti. Un riferimento particolare è dedicato infine alla necessità di propagandare a livello sociale i rischi e gli effetti del discorso di odio, prestando particolare attenzione ai rischi che corrono i minori e gli adolescenti, riconosciuti particolarmente vulnerabili rispetto al discorso di odio, e la necessità che gli insegnanti siano adeguatamente preparati ad affrontare queste tematiche, non solo per migliorare la protezione ma anche per sviluppare discorsi di confutazione (*“counter-speeches”*). Riconosciuta la necessità di organizzare eventi contro il discorso di odio, è stato proposto di intitolare la giornata del 22 luglio alle vittime del discorso di odio.

Da ricordare infine la dichiarazione per l'eliminazione della discriminazione razziale della **Commissione affari sociali, sanità e sviluppo sostenibile** (20 marzo 2017) **“A manifesto for keeping internet free from racial hatred”**.

Nel manifesto vengono invitati gli Stati, le società e tutti gli attori più importanti a sviluppare una cultura comune per un uso responsabile di internet attraverso strategie articolate e contromisure per fermare il discorso di odio, come pure la manipolazione delle informazioni e della pubblica opinione. La Commissione appoggia le iniziative dell'Alleanza Parlamentare contro l'Odio, come pure quelle di tutte le associazioni e gruppi che operano per liberare internet da ogni forma di discriminazione e odio. Governi e Parlamenti sono chiamati a mettere in atto legislazioni efficaci per contrastare tali fenomeni e garantire che tali atti siano opportunamente sanzionati a livello penale.

## **LE RACCOMANDAZIONI ALL'ITALIA DELLA COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA (ECRI, rapporto del 7 giugno 2016)**

Creata nel 1993 la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI) ha il compito di monitorare la situazione nei Paesi membri alla luce delle norme della Convenzione Europea sui Diritti Umani e dei protocolli aggiuntivi, nonché della giurisprudenza della Corte Europea e pubblica dei rapporti dopo aver effettuato visite in ciascun Paese. Questi rapporti sono pubblicati mediamente ogni cinque anni. **L'ultimo rapporto sull'Italia è stato pubblicato il 7 giugno 2016.**

Nel rapporto l'ECRI raccomanda all'Italia:

- 1.** di completare quanto prima l'iter legislativo per la ratifica del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (non è ancora pervenuto alle Camere il DDL di ratifica).
- 2.** che le autorità vigilino affinché il colore e la lingua siano espressamente inclusi tra i motivi di comportamento razzista e di discriminazione razziale punibili ai sensi del Codice penale e che la divulgazione pubblica o la distribuzione o la produzione o la conservazione a fini di diffusione o di distribuzione al pubblico, a scopo razzista, di scritti, immagini, o altro materiale che costituisca un incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza razziale sia riconosciuta come reato penale;
- 3.** di valutare l'efficacia delle disposizioni per combattere la diffusione di idee razziste e l'incitamento a commettere o il fatto di commettere atti discriminatori motivati dall'odio. In particolare, dovrebbero vigilare affinché non sia troppo difficile per le autorità giudiziarie dimostrare che sussistono i requisiti necessari perché si possa configurare il reato e procedere al perseguimento penale di condotte miranti alla diffusione di idee razziste, e che le pene per gli autori del reato siano effettive, proporzionate e dissuasive;
- 4.** di introdurre delle disposizioni nel Codice penale per criminalizzare l'ingiuria e la diffamazione o le minacce proferite in pubblico contro una persona o un gruppo di persone per motivi basati sulla razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica;
- 5.** di completare quanto prima la legge per il contrasto e la prevenzione del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra (*in tema di contrasto e repressione del genocidio, è stata approvata la Legge n. [115/16](#) del 16 giugno 2016*);
- 6.** di a) introdurre disposizioni di legge che vietino la discriminazione basata non soltanto su motivi quali la "razza", la religione e l'origine etnica, ma anche la lingua, il colore e la nazionalità e b) accertarsi che tutte le organizzazioni attive nel campo della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale possano agire in giudizio a nome delle presunte vittime di tali fenomeni o nei casi di discriminazione collettiva;
- 7.** di garantire la completa indipendenza de jure e de facto dell'UNAR, dotandola di tutte le risorse umane e finanziarie necessarie alla sua missione;
- 8.** di predisporre senza indugio un metodo di raccolta dei dati sugli episodi collegati al discorso dell'odio, suddivisi nelle varie categorie della motivazione razziale e delle vittime, e di pubblicare regolarmente i risultati, con le informazioni riguardanti il numero di procedimenti penali, le ragioni per cui non sono stati avviati e l'esito dei relativi procedimenti giudiziari;

**9.** di completare quanto prima l'iter di ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo o xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici (*in corso di esame in Parlamento il DDL di ratifica. Approvato dalla Camera il 6 luglio 2016, è ora all'esame del Senato, AS 2471*).

**10.** di impegnarsi maggiormente per sensibilizzare i giovani alla tolleranza e al reciproco rispetto e metterli in guardia sui pericoli di utilizzare internet per diffondere il discorso di incitamento all'odio e contenuti offensivi. In particolare, dovrebbero accertarsi, sia nell'ambito del Piano d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza che nelle disposizioni della Legge n. 107/15 sulla "buona scuola", che tutti i giovani ricevano le informazioni e il supporto di cui hanno bisogno per un utilizzo responsabile dei social.

**11.** di adottare le misure legislative necessarie per fornire un supporto specializzato alle vittime dei crimini dettati dall'odio, se del caso adattando i servizi già esistenti per le vittime di altri reati. Deve essere designata una persona di contatto in ogni distretto di polizia per trattare le questioni relative al razzismo e all'omofobia / transfobia, nonché una persona di contatto nel corrispondente ufficio della procura. Tali persone di contatto dovrebbero svolgere un lavoro di rete, con una buona comunicazione tra le persone di contatto delle forze di polizia e quelle presenti negli uffici della procura.

**12.** di istituire un organismo indipendente dalla polizia e dalla procura incaricato di indagare sulle presunte violazioni dei diritti umani da parte delle forze di polizia, ivi compresi tutti i presunti episodi di discriminazione razziale o di comportamenti motivati dall'odio razziale.

**13.** di completare l'iter legislativo per la modifica della legislazione sull'acquisto della cittadinanza al più presto possibile, al fine di facilitare la naturalizzazione di minori stranieri nati o che hanno frequentato la scuola in Italia, ed evitare che ci siano bambini apolidi.

**14.** di garantire che l'estensione del Piano "Identità e Incontro" preveda una valutazione di tutti i progetti di integrazione avviati negli ultimi anni, sulla base di dati precisi sui tassi di integrazione raggiunti nei vari settori della vita sociale.

**15.** di garantire che, nel contesto dei rapporti tra Stato e regioni, venga reso disponibile un supporto adeguato per il processo di integrazione in ogni regione, tra gli altri rendendo più effettivo l'uso dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea.

**16.** di completare la raccolta di dati statistici in tutte le aree relative all'integrazione dei Rom per poter stabilire un ordine di priorità per l'attuazione della Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom; di completare l'istituzione di gruppi di lavoro regionali; di stanziare un finanziamento speciale per la Strategia; e di fornire all'UNAR le risorse necessarie per poter coordinare, monitorare e valutare la Strategia.

**17.** di garantire a tutti i Rom atti ad essere sgomberati dalle loro case di godere della piena protezione delle garanzie del diritto internazionale in materia. In particolare, i Rom dovrebbero ricevere con sufficiente anticipo l'avviso di qualsiasi decisione di sgombero; dovrebbero aver diritto ad una tutela giuridica idonea; e dovrebbero non essere sfrattati senza la possibilità di essere rialloggiati in una sistemazione adeguata.

**19.** di estendere i poteri dell'UNAR affinché le disposizioni giuridiche pertinenti coprano chiaramente la discriminazione basata, tra l'altro, sull'orientamento sessuale e l'identità di genere.

**20.** di attuare nelle scuole , misure atte a promuovere la tolleranza ed il rispetto reciproci a scuola, a prescindere dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.

Si ricorda infine che L'ECRI pubblica regolarmente Raccomandazioni di politica generale su temi pertinenti alla lotta contro il razzismo e l'intolleranza. Il 21 marzo de 2016 l'ECRI ha pubblicato una Raccomandazione di politica generale relativa all lotta contro il discorso dell'odio.



## **HATE CRIME E HATE SPEECH NEL DIRITTO E NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA**

Il fondamento dell'azione europea contro i reati d'odio e l'hate crime può essere individuato nell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, che prevede tra i valori fondanti dell'Unione il rispetto della **dignità umana**, dei diritti umani, compresi i diritti delle **persone appartenenti alle minoranze**, e propugna una società caratterizzata dal pluralismo, dalla **non discriminazione**, dalla **tolleranza**, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla **parità tra donne e uomini**.

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

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

Anche la **Corte di giustizia dell'UE** ha svolto un ruolo decisivo nella costruzione dell'ordinamento europeo per la salvaguardia dei diritti fondamentali con particolare riguardo alla prevenzione e al contrasto di condotte e comportamenti fortemente lesivi come l'*hate crime* e l'*hate speech*.

In particolare, la Corte di giustizia si è pronunciata sul **discorso di odio**, concetto che includerebbe **qualsiasi forma di espressione** che **diffonda, inciti, promuova o giustifichi l'odio basato sull'intolleranza**, e che si esprime sotto forma di **nazionalismo aggressivo**, o **etnocentrismo**, **discriminazione** e **ostilità** nei confronti delle minoranze e delle persone provenienti da un **contesto migratorio**<sup>10</sup>.

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

Si ricordano, in particolare, le **risoluzioni del Parlamento europeo del 1995 e del 2001** volte ad incoraggiare iniziative contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo. In risposta alla prima risoluzione, il Consiglio adottò nel **1996** una **Azione comune** in materia di contrasto a tali fenomeni. L'impegno del Consiglio in tale settore fu successivamente rinnovato con il **programma dell'Aia**, recante dieci priorità nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio nel settembre del 2005.

### **La decisione quadro del 2008**

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

In particolare, tale disciplina obbliga gli Stati membri a 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;

<sup>10</sup> Si vedano le cause riunite C-244/10 e C-245/10, "Mesopotamia Broadcast A/S METV" e "Roj TV A/S v. Repubblica federale di Germania":

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

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

### **La direttiva sui servizi di media audiovisivi (proposta di riforma)**

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

La direttiva obbliga inoltre gli Stati membri ad assicurare che le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione, tra l'altro:

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

Si segnala che è all'esame delle Istituzioni legislative europee una [proposta](#) di riforma della **direttiva 2010/13/UE**, recante, tra l'altro, disposizioni volte a rafforzare il **contrasto all'incitamento all'odio.**

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

- a) **tutelare i minori** da contenuti che potrebbero nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori;
- b) **tutelare tutti i cittadini da contenuti che istighino alla violenza o all'odio** nei confronti di un gruppo di persone o un membro di tale gruppo definito in riferimento al sesso, alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza, all'origine nazionale o etnica.

Tali misure devono consistere, tra l'altro, nel definire e applicare nei **termini** e nelle **condizioni** dei **fornitori di piattaforme per la condivisione di video** i **concetti di istigazione alla violenza o all'odio** e di contenuto che potrebbe nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori.

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

Sulla proposta il 23 maggio 2017 il Consiglio dell'UE ha approvato un orientamento generale, che apre la strada ai negoziati con il Parlamento europeo in vista del raggiungimento di un testo condiviso.

## La direttiva sul commercio elettronico

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

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

## La direttiva sulle vittime di reato

La [direttiva 2012/29/UE](#) istituisce norme minime in materia **di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato**. In particolare essa prevede il diritto delle vittime all'informazione e al sostegno, nonché diritti procedurali minimi. La disciplina prevede tra l'altro che nella **valutazione individuale** dei bisogni della vittima particolare attenzione venga prestata alle **vittime di reati d'odio**.

In particolare, ai sensi della direttiva, nell'ambito della valutazione individuale è rivolta particolare attenzione alle **vittime** che hanno subito un notevole danno a motivo della gravità del reato, alle **vittime di reati motivati da pregiudizio o discriminazione** che potrebbero essere correlati in particolare alle loro caratteristiche personali, alle vittime che si trovano particolarmente esposte per la loro relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato.

In tal senso, sono oggetto di debita considerazione, tra l'altro, le **vittime della violenza di genere, della violenza nelle relazioni strette, della violenza o dello sfruttamento sessuale o dei reati basati sull'odio e le vittime con disabilità**.

## Altri strumenti in materia di contrasto alla discriminazione

Misure volte al contrasto agli atti discriminatori sono contenute altresì nella [direttiva 2000/43/CE](#) che mira a stabilire un quadro per la **lotta alle discriminazioni** fondate sulla razza o l'origine etnica, al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

In particolare, la direttiva obbliga gli Stati membri a **proibire la discriminazione sul piano razziale e dell'origine etnica**, ad adottare specifiche **azioni positive** volte a prevenire tali fenomeni, e a **compensare gli svantaggi** che sulla base di tali motivazioni una persona possa subire.

Gli Stati membri devono, inoltre, istituire **procedure giurisdizionali e/o amministrative** per consentire alle persone discriminate di far valere i propri diritti. La direttiva prevede, inoltre, che gli Stati membri gli Stati membri incoraggino il **dialogo con le competenti organizzazioni non governative** che, conformemente alle rispettive legislazioni e prassi nazionali, hanno un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro la discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica. La disciplina impone inoltre l'istituzione di uno o più **organismi per la promozione della parità di trattamento** di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica; compito di tali organismi è, tra l'altro, l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate.

A completamento del quadro normativo UE in materia di contrasto alle attività discriminatorie si segnalano, infine, la direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un **quadro generale per la parità di**

**trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro**, e che proibisce discriminazioni per motivi di religione e credo professati, disabilità, età e orientamento sessuale, la [direttiva 2004/113/CE](#), che attua il principio della **parità di trattamento tra uomini e donne** per quanto riguarda **l'accesso a beni e servizi** e la loro fornitura, e la [direttiva 2006/54/CE](#) riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di **trattamento fra uomini e donne** in materia di **occupazione e impiego**.

Si ricorda infine che una **proposta per una nuova direttiva in materia di eguaglianza** fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (cosiddetta direttiva orizzontale), presentata dalla Commissione europea nel 2008, è ancora all'esame delle Istituzioni legislative europee. La nuova disciplina mira ad attuare il **principio del trattamento paritario al di fuori del mercato del lavoro**, applicandosi a settori come **l'educazione, la protezione sociale e l'accesso a beni e servizi**.

### **Attività UE non normative**

L'Unione europea fornisce **sostegno pratico** finanziando progetti che mirano, tra l'altro, al contrasto del reato di odio e dell'*hate speech*. Ad esempio, nell'ambito del Programma Europa per i cittadini 2014-2020, la Commissione cofinanzia progetti volti a rafforzare la **consapevolezza dei valori europei**, in particolare della **tolleranza, il mutuo rispetto** e la promozione e l'impegno nelle attività della società civile.

Inoltre, il Programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza 2014-2020, mira alla promozione dell'uguaglianza e dei diritti della persona, come indicati nei Trattati e nella Carta europea dei diritti fondamentali. Per il 2015 tale programma ha sostenuto, in particolare, progetti volti alla prevenzione e al contrasto dell'**odio** e dell'**intolleranza anti-semiti e antiislamici**, nonché progetti volti a promuovere lo sviluppo di strumenti e di pratiche di prevenzione, monitoraggio e contrasto all'**hate speech tramite il web**.

Da ultimo si ricorda che la Commissione europea, nel dicembre del 2015, ha nominato un **Coordinatore per quanto riguarda il contrasto all'antisemitismo**, e un organismo omologo per il **contrasto all'odio antisemitico**.

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

### **RAN**

Nel settembre 2011 la Commissione ha istituito la **rete UE per la sensibilizzazione in materia di radicalizzazione (RAN)**.

La rete sostiene gli operatori locali che lavorano in prima linea per prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento e facilita lo scambio di esperienze e di buone pratiche.

La Rete comprende, tra l'altro, **autorità di polizia e carcerarie, insegnanti, accademici, operatori sociali e professionisti del settore sanitario**, nonché rappresentanti della **società civile e autorità locali**,

La RAN è articolata in **nove gruppi di lavoro**: comunicazione e linguaggi; polizia e forze dell'ordine, vittime del terrorismo, gestione dei processi di deradicalizzazione; giovani e contesti familiari; istituti penitenziari; sanità; autorità locali; istruzione; comitato direttivo.

È altresì previsto, in seno alla Rete, un **Centro di eccellenza** finanziato dalla Commissione, con il compito di fornire supporto logistico, tecnico e amministrativo alla Rete.

La Commissione europea, nella citata Quinta relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza, ha reso noto che è in corso una collaborazione con il Centro di eccellenza della RAN per la stesura di **raccomandazioni e linee guida** in materia di **prevenzione e contrasto dei processi di radicalizzazione**. Il Centro di eccellenza sta inoltre elaborando un **manuale** concernente le **persone che rientrano in Europa** considerate a rischio radicalizzazione, come ad esempio i cittadini che hanno avuto esperienze in territori dominati da terroristi; la Commissione ha altresì incaricato la Rete di preparare **linee guida** sulle modalità per **tutelare e sostenere i bambini** nati e cresciuti in tali territori o in contesti radicalizzati all'interno dell'UE.

### ***Code of conduct***

Il 31 maggio 2016 la Commissione europea e alcune tra le maggiori società del Web - Facebook, Twitter, YouTube e Microsoft - hanno convenuto un Codice di condotta, recante un elenco di impegni per **combattere la diffusione dell'illecito incitamento all'odio online** in Europa.

Il documento mira a orientare l'attività delle citate aziende informatiche e a consentire la condivisione delle migliori pratiche con altre imprese operanti su internet, con le piattaforme e con le aziende dei media sociali.

Il codice fa riferimento alla definizione di **discorso d'odio illegale** contenuta nella **decisione quadro 2008/913/GAI** del 28 novembre 2018 (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)

Con il *code of conduct* le **aziende informatiche** si sono, tra l'altro, **impegnate** a:

- predisporre **procedure** efficaci per **esaminare le segnalazioni** riguardanti **forme illegali di incitamento all'odio** nei servizi da loro offerti, in modo da poter **rimuovere tali contenuti** o **disabilitarne l'accesso**; le aziende informatiche predispongono inoltre **regole o orientamenti per la comunità degli utenti** volte a precisare che sono **vietate la promozione dell'istigazione alla violenza e a comportamenti improntati all'odio**;
- **esaminare le segnalazioni** valide miranti alla rimozione di forme illegali di incitamento all'odio alla luce delle regole e degli orientamenti da esse predisposti per la comunità degli utenti e, ove necessario, delle leggi nazionali di recepimento della decisione quadro 2008/913/GAI, affidando l'esame a squadre specializzate;
- **esaminare in meno di 24 ore la maggior parte delle segnalazioni** valide miranti alla rimozione di forme illegali di incitamento all'odio e, se necessario, a **rimuovere tali contenuti** o a **disabilitarne l'accesso**;

- a svolgere presso i loro utenti un'opera di **educazione** e di **sensibilizzazione** sulle **tipologie di contenuti non autorizzate** in base alle regole e agli orientamenti da esse predisposti per la comunità degli utenti;
- a fornire informazioni sulle **procedure di trasmissione** di avvisi, al fine di rendere più rapida ed efficace la **comunicazione** fra le **autorità degli Stati membri** e le **aziende informatiche**, in particolare per quanto riguarda le **segnalazioni**, la **disattivazione** dell'accesso o la **rimozione** delle forme illegali di incitamento all'odio online. Secondo il codice di condotta le informazioni dovrebbero essere trasmesse tramite i **punti di contatto nazionali** rispettivi designati dalle **aziende informatiche** e dagli **Stati membri**, in modo da consentire anche agli Stati membri, e in particolare alle autorità nazionali incaricate dell'applicazione della legge, di acquisire ulteriore familiarità con i **metodi per riconoscere le forme illegali di incitamento all'odio online e segnalarle alle aziende informatiche**;
- a incoraggiare a trasmissione degli avvisi e la **segnalazione dei contenuti** che promuovono l'istigazione alla violenza e ai comportamenti improntati all'odio avvalendosi di esperti, in particolare attraverso **partenariati con le organizzazioni della società civile**, fornendo chiare informazioni sulle regole e sugli orientamenti da esse predisposti per la comunità degli utenti e sulle regole in materia di procedure di comunicazione e di segnalazione. Secondo il codice di condotta le aziende informatiche si dovrebbero adoperare per rafforzare i **partenariati con le organizzazioni della società civile** ampliando la portata geografica di tali partenariati e, se del caso, offrendo sostegno e formazione ai partner delle organizzazioni della società civile per consentire loro di svolgere il ruolo di "**relatore di fiducia**" o equivalente, tenendo in debita considerazione l'esigenza di preservarne l'indipendenza e la credibilità;
- a proseguire insieme alla Commissione l'opera di elaborazione e promozione di **narrazioni alternative indipendenti** che **contrastino la retorica dell'odio** e i pregiudizi, di nuove idee e iniziative e di sostegno di programmi educativi che incoraggino il pensiero critico.

La Commissione europea, in coordinamento con gli Stati membri, si è impegnata a promuovere **l'adesione al codice di condotta** anche da parte di **altre piattaforme** e di **altri operatori dei media sociali**.

Infine, le aziende informatiche e la Commissione europea hanno convenuto di **riesaminare gli impegni pubblici** del codice di condotta a cadenze regolari, valutandone anche l'impatto, e di proseguire le discussioni su modalità idonee a promuovere la trasparenza e a incoraggiare narrazioni alternative che contrastino l'incitamento all'odio.

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

Nel giugno 2016 la Commissione ha istituito un **Gruppo di alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza**, piattaforma UE per sostenere gli sforzi a livello nazionale nell'attuazione delle norme in materia e nell'elaborazione di politiche efficaci di prevenzione e contrasto ai reati di odio.

Al Gruppo è stato assegnato il compito di approfondire le principali questioni relative ai reati di odio, promuovere lo scambio di migliori pratiche, sviluppare linee guida comuni nelle politiche di contrasto e rafforzare la cooperazione con i principali portatori di interesse.

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

- un [sottogruppo \(coordinato dalla FRA\)](#) per l'elaborazione di **metodologie per la registrazione e la raccolta di dati** sui crimini ispirati dall'odio;
- un sottogruppo in materia di **contrasto alle espressioni di odio on-line**, con il principale compito di verificare **l'attuazione del codice di condotta** sopra citato.

A tal proposito il sottogruppo sull'hate speech ha in primo luogo elaborato una **metodologia** comune per **valutare le reazioni delle società IT firmatarie del code of conduct** al momento delle segnalazioni dei discorsi di odio.

#### **Forum su Internet**

Nel dicembre del 2015, dando attuazione ad uno degli impegni contenuti nell'Agenda sulla sicurezza, la Commissione europea ha istituito il **Forum dell'UE su Internet**. Si tratta di un organismo che riunisce i Ministri dell'interno degli Stati membri, rappresentanti di alto livello di importanti web company, Europol, il coordinatore dell'Unione europea per il terrorismo e il Parlamento europeo.

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

Nel dicembre del 2016, la Commissione europea ha ospitato il secondo Forum su Internet, che ha visto la partecipazione, tra l'altro, dei Commissari europei alla migrazione, affari interni e cittadinanza (Dimitris Avramopolous), e alla sicurezza (Julian King), di rappresentanti degli Stati membri, di Europol, della Rete sulla radicalizzazione (RAN) e di società dell'IT.

In tale occasione sono state avviate alcune iniziative in materia di **accessibilità alla propaganda terroristica on line** e di **narrazione alternativa on line**.

Nel marzo del 2017 rappresentanti della Commissione europea e della Presidenza del Consiglio dell'UE hanno nuovamente incontrato esponenti delle società IT al fine di verificare il *follow up* delle iniziative avviate nell'ambito del secondo Forum.

In particolare, grazie agli impegni presi dalle più importanti compagnie IT, è stato possibile realizzare un **meccanismo di rimozione dei contenuti Internet di matrice terroristica** con la collaborazione di **Europol**, l'Agenzia europea per la cooperazione nelle attività di contrasto al crimine.

Le società informatiche hanno altresì sviluppato un database condiviso volto a identificare i **contenuti potenzialmente terroristici sui social media** e a impedirne la **ricomparsa su altre piattaforme**.

Nell'ambito del Forum è stato, infine, avviato da parte della Commissione europea il **Civil Society Empowerment Programme**. Il **programma**, finanziato con una dotazione iniziale di 10 milioni di euro, è volto a sostenere soggetti e organizzazioni della società civile nelle attività di **diffusione di narrazione on line alternativa ai messaggi provenienti da estremisti e terroristi violenti** considerati in grado di attrarre individui vulnerabili e a rischio di radicalizzazione e reclutamento.

#### **Comunicazione sulla radicalizzazione**

Il tema dell'incitamento all'odio online (in particolare di matrice terroristica) è stato oggetto di approfondimento anche nella [comunicazione](#) della Commissione europea *Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento*, presentata nel giugno 2016.

Le misure contenute nella comunicazione riguardano le seguenti aree:

- contrasto alla **propaganda terroristica** e gli **incitamenti all'odio illegali online**.
- radicalizzazione nelle **carceri**.
- promozione di un'**istruzione inclusiva** e dei valori comuni dell'UE.
- promozione di una società inclusiva, aperta e resiliente e interazione con i giovani.
- rafforzamento della **collaborazione internazionale**.
- sostegno alla **ricerca**, raccolta di informazioni, **monitoraggio e reti**.
- attenzione alla **dimensione securitaria**.

## L'attività del Parlamento europeo

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

In particolare nella [risoluzione](#) del 14 marzo 2013 sul rafforzamento della lotta contro il razzismo, la xenofobia e i reati generati dall'odio, il Parlamento europeo ha, tra l'altro:

- chiesto una strategia globale volta a **contrastare i reati generati dall'odio**, la violenza basata su pregiudizi e la discriminazione;
- chiesto un **potenziamento** del ruolo delle **autorità nazionali** preposte alla lotta contro la discriminazione, in modo da agevolare l'attribuzione di responsabilità in merito all'incitamento all'odio e all'istigazione a commettere reati generati da tale sentimento;
- chiesto una più ampia **raccolta di dati attendibili** sui reati generati dall'odio, ad esempio la rilevazione, quanto meno, del **numero di episodi** segnalati dal pubblico e registrati dalle autorità, del numero di condanne, dei **motivi** in base ai quali i reati sono stati considerati discriminatori e sono state irrogate le pene, nonché l'effettuazione di **indagini di vittimizzazione** sulla natura e l'entità dei reati non denunciati, le esperienze delle vittime di reato con le forze dell'ordine, i motivi che le inducono a non denunciare gli episodi e la consapevolezza delle vittime dei reati generati dall'odio in merito ai diritti loro spettanti;
- invitato a mettere a punto meccanismi che **rendano visibile** nell'Unione europea la **criminalità generata dall'odio**, garantendo che i reati basati su pregiudizi siano punibili, registrati in quanto tali ed efficacemente indagati, che i responsabili siano perseguiti e puniti penalmente e che alle vittime siano offerti un'assistenza, una **protezione e un risarcimento adeguati**, in modo che le vittime stesse e i testimoni di reati generati dall'odio siano incentivati a denunciare gli episodi.

Nella [risoluzione](#) del 27 febbraio 2014 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea, il Parlamento europeo, ha tra l'altro:

- invitato la Commissione e gli Stati membri a varare un'azione coordinata e globale per **combattere e prevenire sistematicamente i reati ispirati all'odio nell'UE e a renderli visibili attraverso dati** confrontabili, per consentire una visione globale della situazione nell'UE, collaborando con la FRA per migliorare la raccolta e l'armonizzazione dei dati sui reati motivati dall'odio;
- condannato l'istigazione all'odio che stigmatizza gruppi di persone per via delle loro origini sociali, culturali, religiose o straniere e l'incitamento all'odio razziale, in particolare nei discorsi pronunciati da personalità pubbliche;
- espresso preoccupazione per la **situazione dei rom** nell'UE e per i numerosi casi di persecuzione, violenza, stigmatizzazione, discriminazione, sfratti, trasferimenti e sgomberi forzati illeciti, **registrazione illegale e definizione di profili in base all'etnia da parte delle autorità di contrasto**, atti contrari ai diritti fondamentali e al diritto dell'Unione europea, e chiesto nuovamente che siano attuate in modo efficace strategie per promuovere un'autentica inclusione e siano intraprese azioni rafforzate e pertinenti per promuovere l'integrazione, in particolare nell'ambito dei diritti fondamentali, dell'istruzione, dell'occupazione, degli alloggi e dell'assistenza sanitaria, e per **combattere la violenza, gli incitamenti all'odio e la discriminazione contro i rom**;
- invitato la Commissione a istituire un **meccanismo di monitoraggio** dei reati dettati dall'odio commessi a danno dei rom

- condannato le violenze razziste, antisemite, omofobe/transfobiche, xenofobe e contro i migranti, le minoranze religiose e i gruppi etnici, **in particolare su Internet**,
- invitato gli Stati membri ad **attuare la decisione quadro 2008/913/GAI** del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, a combattere le discriminazioni, a garantire lo svolgimento di **indagini riguardanti l'incitazione all'odio e i reati generati dall'odio**, ad adottare leggi penali che vietino l'istigazione all'odio fondata su qualsiasi motivo compreso l'orientamento sessuale nonché a garantire una protezione efficace contro il razzismo, l'antisemitismo, l'antiziganismo, la xenofobia e l'omofobia e un'adeguata assistenza alle vittime;
- invitato la Commissione ad avviare una **procedura d'infrazione** contro gli Stati membri che non applicheranno correttamente la decisione quadro a partire dal 1° dicembre 2014;
- chiesto che la decisione quadro sia rivista per garantire che copra anche l'istigazione all'odio e gli atti antisemiti, l'islamofobia e l'intolleranza religiosa, l'antiziganismo, l'omofobia e la transfobia, e che se ne rafforzi l'applicazione.

Il 23 novembre 2016 il Parlamento europeo ha approvato [una risoluzione sulla comunicazione strategica dell'UE per contrastare la propaganda nei suoi confronti da parte di terzi](#).

Si tratta di un atto di indirizzo che si concentra in particolare sulle attività di propaganda e diffusione di false notizie da parte di soggetti esterni all'UE come media e siti on line russi oppure di organismi direttamente legati all'ISIS/ISIL.

Alcuni punti della risoluzione riguardano in ogni caso profili riconducibili al tema generale dell'incitamento all'odio.

In particolare il Parlamento europeo ha:

- invitato l'UE e i suoi Stati membri ad adottare azioni coerenti e a livello dell'UE contro i discorsi di incitamento all'odio sistematicamente promossi da predicatori intolleranti ed estremisti attraverso sermoni, libri, show televisivi, Internet e tutti gli altri mezzi di comunicazione che possono creare un terreno fertile per le organizzazioni terroristiche come l'ISIS/Daesh e Al-Qaeda;
- sottolineato che l'incitamento all'odio, alla violenza o alla guerra non può "nascondersi" dietro la libertà di espressione; incoraggia l'adozione di iniziative giuridiche in tal senso, ai fini di una maggiore assunzione di responsabilità in tema di disinformazione;
- espresso preoccupazione per l'uso dei social media e delle piattaforme online per discorsi criminali di incitamento all'odio e alla violenza, ed esorta gli Stati membri ad adattare e aggiornare la loro legislazione per affrontare gli sviluppi in corso, o ad applicare e far rispettare pienamente la legislazione vigente sull'incitamento all'odio, sia online che offline; afferma la necessità di una maggiore collaborazione al riguardo con le piattaforme online e con le imprese leader di Internet e del settore dei media;
- rilevato che l'educazione ai media permette di acquisire conoscenze e competenze e consente ai cittadini di esercitare il loro diritto alla libertà di espressione, di analizzare criticamente i contenuti multimediali e di reagire alla disinformazione; occorre quindi porre quindi in evidenza la necessità di sensibilizzare i cittadini in merito ai rischi della disinformazione per mezzo di iniziative di alfabetizzazione mediatica a tutti i livelli, anche tramite una campagna europea d'informazione sull'etica mediatica, giornalistica ed editoriale, nonché promuovendo una maggiore cooperazione con le piattaforme sociali e iniziative congiunte per affrontare l'incitamento all'odio e alla violenza e la discriminazione online.

## L'attività del Consiglio

Il Consiglio GAI del 5-6 dicembre 2013 ha approvato conclusioni in materia di reati di odio nelle quali, tra l'altro, invita gli Stati membri ad:

- assicurare il pieno **recepimento della decisione quadro 2008/913/GAI** nella legislazione nazionale;
- assicurare **indagini e repressione tempestive** ed efficaci dei reati d'odio provvedendo a che le motivazioni basate sul pregiudizio siano prese in considerazione anche nel corso di tutto il procedimento penale;
- adottare misure atte a facilitare la **denuncia dei reati** d'odio da parte delle vittime e, nella misura del possibile, anche delle associazioni che le sostengono;
- **raccogliere e pubblicare dati complessivi** e comparabili sui reati d'odio,;
- assicurare che le vittime dei reati d'odio siano assistite, sostenute e protette;
- **potenziare le misure preventive**, tra l'altro integrando la memoria nell'educazione ai diritti umani, nei programmi di storia e nelle pertinenti formazioni, prendendo disposizioni per educare il pubblico ai valori della diversità culturale e dell'inclusione, e provvedendo a che tutti i settori della società abbiano un ruolo nella lotta all'intolleranza;
- considerare di ratificare, se ancora non l'hanno fatto, il Protocollo addizionale alla **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofobica commessi a mezzo di sistemi informatici**.

Il Consiglio ha inoltre invitato la Commissione europea, tra l'altro, ad assegnare le necessarie **dotazioni di bilancio** per finanziare **progetti intesi a prevenire e contrastare i reati d'odio**, tra cui progetti sulla memoria e campagne di sensibilizzazione nel quadro dei programmi di finanziamento dell'Unione;

il Consiglio ha infine invitato l'Agenzia per i diritti fondamentali –FRA a:

- continuare a **valutare** in maniera obiettiva, affidabile e comparabile la **diffusione del razzismo**, della xenofobia e dell'antisemitismo, nonché di altre forme di reato d'odio con indagini a livello dell'UE;
- lavorare con gli Stati membri per facilitare lo **scambio di buone pratiche** e, allorché lo richiedono, assistere gli Stati membri negli sforzi volti a sviluppare metodi efficaci per incoraggiare la denuncia dei reati d'odio ed assicurarne la corretta registrazione.

Da ultimo il Consiglio Istruzione, gioventù, cultura e sport del 21-22 novembre 2016 ha, tra l'altro, adottato **conclusioni sulla prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento**.

Le [conclusioni](#) sottolineano l'esigenza di erodere e contestare le ideologie estremiste violente esistenti e controbilanciarle con alternative non violente attraenti, in particolare sostenendo in tale attività coloro che hanno **contatti con giovani a rischio di radicalizzazione violenta**.

Il Consiglio, tra l'altro, pone in rilievo la necessità di coinvolgere e cooperare con i **fornitori di servizi nella lotta all'illecito incitamento all'odio online**, nel pieno rispetto della libertà di espressione, tenuto conto del ruolo dei social media in qualità di primo veicolo utilizzato per individuare e adescare potenziali individui radicali e spingerli a commettere atti violenti.

## L'attività della FRA

L'Unione europea ha istituito l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) per fornire assistenza e consulenza indipendente e basata su prove in materia di **diritti fondamentali** alle

istituzioni e agli Stati membri dell'UE. La FRA è un organismo indipendente dell'UE, finanziato dal bilancio dell'Unione.

In generale la FRA realizza: **indagini** su larga scala; **ricerca giuridica o sociale comparativa**; manuali per gli operatori di giustizia.

Negli ultimi anni la FRA ha pubblicato numerosi documenti in cui sono presi in considerazione i reati d'odio: si ricordano in particolare: il rapporto "Analisi comparativa dei dati del sondaggio sulle persone LGBT nell'UE" (maggio 2015); il paper "Protezione uguale per tutte le vittime di hate crime – Il caso delle persone con disabilità (marzo 2015); il paper "Promozione e rispetto e diversità – Contrasto all'intolleranza e all'odio; il rapporto "Assicurare giustizia alle vittime dei reati d'odio: prospettive professionali; il rapporto "Rendere i reati d'odio visibili nell'Unione europea, aumentare la consapevolezza dei diritti delle vittime" (2012).

Inoltre in numerosi interventi i rappresentanti della FRA hanno posto grande attenzione sul pericolo che la diffusione di casi di **hate speech** possa aumentare il **rischio di reati di odio**.

In particolare i problemi legati all'**hate speech** e all'**hate crime** sono stati dibattuti:

- nell'incontro del 20 marzo 2015 tra Michael Georg Link, direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE, Christian Ahlund, Presidente della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa, e Morten Kjaerum, l'allora direttore della FRA;
- nell'audizione del Capo dipartimento per la comunicazione della FRA Friso Roscam Abbing presso la Commissione LIBE del Parlamento europeo.

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

Dall'ottobre del 2016 l'Agenzia europea per i diritti fondamentali coordina il **sottogruppo per l'elaborazione di metodologie per la registrazione e la raccolta di dati sui crimini ispirati dall'odio** istituito in seno al Gruppo di alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza (*vedi supra*).