



2023/2068(INI)

28.6.2023

PROGETTO DI RELAZIONE

sulla proposta di decisione del Consiglio relativa all'estensione dell'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio (2023/2068(INI))

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Maite Pagazaurtundúa

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

relativa all'estensione dell'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio (2023/2068(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta"), in particolare gli articoli 20, 21, 22 e 23,
- visto il trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare gli articoli 2, 3 e 6,
- visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 19 e l'articolo 83, paragrafo 1,
- viste la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la relativa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo,
- vista la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo,
- vista la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE),
- viste la comunicazione della Commissione del 9 dicembre 2021 dal titolo "Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio" (COM(2021)0777) e la proposta di decisione del Consiglio ad essa allegata,
- vista la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale¹,
- vista la comunicazione della Commissione del 5 marzo 2020 dal titolo "Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025" (COM(2020)0152),
- vista la comunicazione della Commissione del 18 settembre 2020 dal titolo "Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025" ("piano d'azione dell'UE contro il razzismo") (COM(2020)0565),
- vista la comunicazione della Commissione del 12 novembre 2020 dal titolo "Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025" (COM(2020)0698),
- viste la comunicazione della Commissione del 3 marzo 2021 dal titolo "Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030" (COM(2021)0101) e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'UE e da tutti i suoi Stati membri,

¹ GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55.

- vista la comunicazione della Commissione del 24 giugno 2020 dal titolo "Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)" (COM(2020)0258),
 - vista la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, del 20 maggio 2022, sulla lotta contro l'incitamento all'odio (CM/Rec(2022)16),
 - vista la raccomandazione di politica generale n. 15 della Commissione contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) sulla lotta contro l'incitamento all'odio, adottata l'8 dicembre 2015,
 - viste le raccomandazioni, le relazioni e le risoluzioni dell'ECRI, del Comitato direttivo sull'antidiscriminazione, la diversità e l'inclusione, dell'Assemblea parlamentare, della Commissione di Venezia e di altri organi del Consiglio d'Europa,
 - visti gli orientamenti sul miglioramento della raccolta e dell'uso dei dati sulla parità elaborati dal sottogruppo sui dati sulla parità del gruppo ad alto livello della Commissione sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità nel 2018 e pubblicati nel 2021,
 - visti i trattati delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e gli strumenti delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in particolare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR), la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD), la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRDP),
 - vista la sua risoluzione del 25 novembre 2020 sul rafforzamento della libertà dei media: protezione dei giornalisti in Europa, incitamento all'odio, disinformazione e ruolo delle piattaforme²,
 - vista la sua risoluzione del 16 settembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'identificazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE³,
 - visto l'articolo 105, paragrafo 5, del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A9-0000/2023),
- A. considerando che qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale di cui all'articolo 21 della Carta è vietata.

² GU C 425 del 20.10.2021, pag. 28.

³ GU C 117 dell'11.3.2022, pag. 88.

- B. considerando che tutte le forme e manifestazioni di odio e intolleranza, inclusi l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, sono incompatibili con i valori dell'Unione della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, sanciti dall'articolo 2 TUE;
- C. considerando che l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono reati particolarmente gravi e colpiscono non solo le singole vittime e le loro comunità, causando loro sofferenze e limitando i loro diritti e le loro libertà fondamentali, ma anche la società nel suo complesso, minando le fondamenta dell'UE;
- D. considerando che non tutte le forme di incitamento all'odio costituiscono un reato, ma contribuiscono a normalizzare le manifestazioni di odio e intolleranza;
- E. considerando che negli ultimi decenni si sono registrati un forte aumento della discriminazione, dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio in tutta l'UE⁴, un aumento di varie forme di razzismo, xenofobia e altre forme di intolleranza e un'allarmante impennata dell'incitamento all'odio e dei discorsi d'odio online e offline; che in molti Stati membri ciò è aggravato da movimenti estremisti e populistici e dall'effetto moltiplicatore dell'ambiente online e dei social media, che favorisce la rivittimizzazione;
- F. considerando che i minori sono vittime particolarmente vulnerabili dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio e che tali attacchi mettono in pericolo la loro integrità fisica e mentale e incidono sul loro sviluppo e sulla loro salute mentale;
- G. considerando che gli Stati membri non affrontano allo stesso modo l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio nelle rispettive legislazioni penali, il che rende difficile definire una strategia comune europea per combatterli;
- H. considerando che l'attuale quadro dell'UE riguarda solo l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio per motivi di razza, colore della pelle, religione e origine nazionale o etnica; che vi è la chiara necessità di affrontare efficacemente l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio basati su altri motivi, quali il sesso, l'orientamento sessuale, l'età e la disabilità;
- I. considerando che vi è una chiara componente transfrontaliera dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio; che la trasformazione digitale evidenzia la necessità di affrontare tale fenomeno a livello europeo;
- J. considerando che la risposta del diritto penale dell'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio dovrebbe essere forte e proporzionata, per proteggere debitamente la vittima e dare il giusto peso alla libertà di espressione;
- K. considerando che lottando contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio viene

⁴ Cfr., ad esempio, la relazione annuale sulle attività dell'ECRI per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019 e la relazione annuale sulle attività dell'ECRI per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020, e lo studio commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo dal titolo "Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches" (Incitamento all'odio e reati generati dall'odio nell'UE e valutazione degli approcci in materia di regolamentazione dei contenuti online), luglio 2020.

tutelato il diritto fondamentale della dignità umana; che tale protezione dovrebbe essere universale; che la protezione contro l'intolleranza, che sia fondata sulla razza, sull'origine nazionale, sull'orientamento sessuale, sulla religione, sull'ideologia, sull'età, sull'opinione o su qualsiasi altra condizione o circostanza personale, fisica o sociale, indipendentemente dalla sua forma di espressione, non deve essere limitata a determinate motivazioni;

- L. considerando che le dinamiche sociali cambiano e possono generare nuove motivazioni per l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, che devono essere affrontate dal quadro comune dell'UE;
 - M. considerando che nel 2021 la Commissione ha presentato la comunicazione dal titolo "Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio" al fine di aggiungere i reati generati dall'odio e l'incitamento all'odio all'elenco delle sfere di criminalità in cui il Parlamento e il Consiglio possono stabilire norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni applicabili in tutti gli Stati membri dell'UE, come previsto all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE; che il Consiglio deve adottare una decisione al riguardo;
 - N. considerando che tale decisione del Consiglio costituirebbe un primo passo verso la creazione della base giuridica necessaria per adottare, come secondo passo, un quadro giuridico comune per combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio in tutta l'UE; che tale quadro giuridico comune è urgentemente necessario per combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio su una base comune europea al fine di garantire una protezione coerente delle potenziali vittime di tali atti in tutta l'Unione;
 - O. considerando che il Consiglio non ha ancora adottato una decisione; che alcuni Stati membri ostacolano il compimento di progressi concreti su questo fascicolo specifico in seno al Consiglio;
 - P. considerando che l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE richiede l'unanimità in seno al Consiglio per individuare "altre sfere di criminalità"; che tale requisito si è rivelato influire negativamente sul conseguimento dei necessari progressi comuni in un settore in cui dovrebbe prevalere l'interesse comune europeo;
1. esorta il Consiglio ad adottare una decisione che inserisca l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio quali reati nell'elenco di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, affinché la Commissione possa avviare la seconda fase della procedura;
 2. ricorda che le legislazioni penali degli Stati membri trattano l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio in modi diversi e che esistono norme minime solo quando tali reati sono basati sulla razza, sul colore della pelle, sulla religione o sull'origine nazionale o etnica, il che rende difficile attuare una strategia comune di successo per combattere l'odio;
 3. deplora vivamente che siano trascorsi quasi due anni dalla pubblicazione della comunicazione della Commissione e che non sia stato compiuto alcun progresso;
 4. invita gli Stati membri a collaborare in modo responsabile e costruttivo per riprendere i negoziati in seno al Consiglio al fine di adottare una decisione del Consiglio prima della

fine dell'attuale legislatura;

5. ricorda che perché i negoziati abbiano esito positivo sono necessarie concessioni onde conseguire un risultato che soddisfi l'interesse comune e rispetti i valori europei;
6. esorta gli Stati membri ad approvare il progetto di decisione o almeno a non opporsi alla sua adozione;
7. invita la presidenza attuale e quelle future del Consiglio dell'Unione a considerare prioritaria la proposta della Commissione al momento di elaborare il loro programma e definire gli obiettivi;
8. deplora il fatto che l'articolo 83 TFUE richieda l'unanimità in seno al Consiglio e chiede l'attivazione della clausola *passerella*;
9. sottolinea che la futura legislazione dell'UE in materia di incitamento all'odio e reati generati dall'odio deve proteggere la dignità umana e combattere l'odio e l'intolleranza indipendentemente dalla motivazione; ricorda che la protezione deve essere universale, prestando particolare attenzione alle persone, ai gruppi e alle comunità colpiti;
10. ricorda che la libertà di espressione non dovrebbe essere usata come scudo per l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, ma non dovrebbe nemmeno essere limitata in modo ingiustificato;
11. chiede alla Commissione di prendere in considerazione un approccio aperto in base al quale l'elenco dei motivi di discriminazione non sia limitato, al fine di combattere efficacemente l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio motivati da dinamiche sociali nuove e mutevoli;
12. invita la Commissione ad adottare ulteriori misure per contrastare la diffusione dell'incitamento all'odio illegale nei contenuti online, tenuto conto dell'impatto esercitato dall'effetto moltiplicatore dell'ambiente online e dei social media sulla rivittimizzazione;
13. invita la Commissione a prestare particolare attenzione ai minori in modo da offrire loro una protezione particolare contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, a prevenire tali episodi e a ridurre al minimo il loro impatto sullo sviluppo e sulla salute mentale dei minori;
14. invita la Commissione e gli Stati membri a istituire sistemi adeguati di raccolta dei dati per ottenere dati affidabili e omogenei sugli episodi di odio anonimi, compresi i reati generati dall'odio, conformemente ai pertinenti quadri giuridici nazionali e alla legislazione dell'UE in materia di protezione dei dati, nonché adeguati meccanismi di monitoraggio per valutare l'impatto che le politiche e i regolamenti hanno sulla lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio;
15. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

La Commissione ha presentato quasi due anni fa la comunicazione "Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio". Sebbene la lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio debba costituire una chiara priorità per la nostra Unione, il Consiglio non ha ancora adottato la sua proposta di decisione.

Per poter aggiungere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio all'elenco degli "eurocrimini" e, nel prossimo futuro, stabilire norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni applicabili in tutti gli Stati membri dell'Unione, è necessario completare questa prima fase.

Purtroppo non sono stati compiuti progressi sufficienti in seno al Consiglio dell'Unione e non è stata raggiunta l'unanimità necessaria per adottare tale decisione.

L'obiettivo del presente progetto di relazione è quello di rivolgere un forte appello politico al Consiglio affinché adotti questa decisione necessaria e presenti raccomandazioni alla Commissione per l'elaborazione della futura legislazione europea volta a combattere l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio.

L'attuale quadro dell'UE copre solo l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio basati sulla razza, sul colore della pelle, sulla religione e sull'origine nazionale o etnica, per cui vi è la chiara necessità di affrontare efficacemente l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio basati, tra l'altro, sul sesso, sull'orientamento sessuale, sull'età e sulla disabilità, come proposto dalla Commissione.

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, alimentati dai movimenti estremisti e populistici e dall'effetto moltiplicatore dei social media, attaccano la dignità umana, indeboliscono la società nel suo complesso e minano le fondamenta dell'Unione.

Le dinamiche sociali dell'intolleranza, della stigmatizzazione e della discriminazione sono in aumento e la loro "normalizzazione" richiede l'attenzione delle autorità e della società nel suo complesso. Tutte le motivazioni alla base dell'odio, siano esse vecchie o nuove, devono essere combattute a livello sociale, amministrativo o penale, se necessario.

Questo dinamismo richiede anche una protezione che non escluda nuove motivazioni sociali dell'odio, dal momento che è la dignità delle vittime a dover essere tutelata in quanto diritto umano universale. Occorre sottolineare che i minori sono vittime particolarmente vulnerabili in relazione a questo tipo di reato.

La tutela penale contro l'odio deve essere proporzionata, il che significa proteggere la libertà di espressione in modo accurato limitandola solo quando ciò sia pienamente giustificato. Va osservato che non tutte le forme di incitamento all'odio costituiscono un reato, ma contribuiscono a normalizzare le manifestazioni di odio e intolleranza e pertanto non sono innocue.

È necessario che gli Stati membri si assumano la responsabilità collettiva della proliferazione di tali incidenti e creino le condizioni per poter disporre di elementi coercitivi adeguati e

sufficienti. Considerare queste sfere di criminalità anche come "eurocrimini" contribuirà a definire una strategia comune e più efficace per combattere i reati generati dall'odio aventi una motivazione sociale.