

XVIII legislatura

Il contrasto ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

Normativa e attività dell'Unione
europea

giugno 2022
n. 183



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

Il contrasto ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

Normativa e attività dell'Unione
europea

giugno 2022
n. 183

a cura di: Viviana Di Felice

INDICE

NORMATIVA E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE

1.	Atti normativi.....	7
a)	<i>La decisione quadro del 2008.....</i>	8
b)	<i>La direttiva sui servizi di media audiovisivi</i>	9
c)	<i>La direttiva sul commercio elettronico.....</i>	10
d)	<i>La direttiva sulle vittime di reato.....</i>	10
e)	<i>Direttive sulla parità di trattamento</i>	11
f)	<i>La direttiva sulla libertà di circolazione e di soggiorno</i>	15
g)	<i>Il regolamento sulla diffusione di contenuti terroristici online</i>	15
2.	Attività non normative	16
a)	<i>Programmi europei per il periodo 2021-2027.....</i>	16
b)	<i>Contrasto all'antisemitismo e all'odio antislamico.....</i>	17
c)	<i>RAN</i>	19
d)	<i>Gruppo di alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza.....</i>	19
e)	<i>Gruppo di alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità.....</i>	20
f)	<i>Forum su Internet.....</i>	22
g)	<i>Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)</i>	23
h)	<i>Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)</i>	24
3.	L'attività del Parlamento europeo	26
4.	La Commissione europea.....	28
a)	<i>Il Piano d'azione per la democrazia</i>	30
b)	<i>Il Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali</i>	35
c)	<i>Proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore</i>	37
d)	<i>Legge sui servizi digitali (Digital Services Act)</i>	37
e)	<i>Proposta di regolamento su un approccio europeo all'intelligenza artificiale</i>	39
f)	<i>Programma di lavoro della Commissione per il 2022.....</i>	41

NORMATIVA E POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI NON DISCRIMINAZIONE

1. Atti normativi

L'articolo 2 del **Trattato sull'Unione europea (TUE)** prevede fra i valori fondanti dell'Unione il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze, e propugna una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità fra donne e uomini.

All'articolo 3, paragrafo 3, del TUE viene inoltre ribadito che "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore".

Appartengono al diritto primario dell'UE anche i principi contenuti nella [Carta dei diritti fondamentali](#) che, a seguito del Trattato di Lisbona, ha valore equiparato a quello dei trattati.

La Carta, il cui rispetto deve essere garantito nell'applicazione del diritto dell'Unione, prevede fra l'altro i principi relativi alla dignità umana (articolo 1), alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 10), alla libertà di espressione e d'informazione (articolo 11), alla non discriminazione (articolo 21), alla parità fra donne e uomini (articolo 23), principi il cui rispetto impone all'UE un'azione di contrasto dei reati di odio e dell'*hate speech*.

Nello specifico, l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali vieta "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"¹. E l'articolo 23 afferma che "la parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato". Ai sensi dell'articolo 26 della Carta, l'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità. Inoltre, l'articolo 20 sancisce l'uguaglianza di tutte le persone davanti alla legge.

L'articolo 8 del **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)** afferma che "nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne" (concetto noto anche come *gender mainstreaming* - integrazione della dimensione di genere); e all'articolo 10 precisa che, "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le

¹ La Carta dei diritti fondamentali è la prima Carta internazionale dei diritti dell'uomo che vieta esplicitamente la discriminazione fondata "sull'orientamento sessuale".

discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

L'articolo 19 del TFUE consente altresì l'adozione di **provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione**: "1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1".

Inoltre, sin dal 1957, i trattati hanno sancito il principio della parità di retribuzione fra uomini e donne per uno stesso lavoro, e l'UE può intervenire nell'ambito più ampio delle **pari opportunità** e della **parità di trattamento nei settori dell'impiego e dell'occupazione**.

L'articolo 157 del TFUE prevede che ciascuno Stato membro assicuri "l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore"; autorizza inoltre "l'azione positiva finalizzata all'emancipazione femminile", per cui "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore".

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**².

a) La decisione quadro del 2008

Le prime misure dell'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.

² 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".

Si ricordano, in particolare, le **risoluzioni** del **Parlamento europeo del 1995 e del 2001** volte a 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 al fenomeno del razzismo e della xenofobia. 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 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 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché siano resi punibili i seguenti comportamenti intenzionali:

- **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**;
- 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**.

b) La direttiva sui servizi di media audiovisivi

Norme in materia di *hate crime* e *hate speech* sono altresì previste nella **direttiva 2010/13/UE** sui **servizi di media audiovisivi**. In particolare, la disciplina impone agli Stati membri di assicurare, 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 prescrive inoltre agli Stati membri di assicurare che le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione:

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

La [direttiva \(UE\) 2018/1808](#), del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE ed emanata in considerazione dell'evoluzione della realtà del mercato dei servizi di media audiovisivi, contiene 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:

- **tutelare i minori** da contenuti che potrebbero nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale;
- **tutelare tutti i cittadini da contenuti che istighino alla violenza o all'odio** nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

La direttiva precisa che, al fine di garantire coerenza e certezza del diritto alle imprese e alle autorità degli Stati membri, la **nozione di "istigazione alla violenza o all'odio"** dovrebbe essere intesa, nella misura appropriata, ai sensi della decisione quadro 2008/913/GAI.

La direttiva ha inoltre istituito il **Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi** (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, [ERGA](#)), fra i cui compiti è 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.

c) 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 anche dalla [direttiva 2000/31/CE](#) sul commercio elettronico.

Pur prevedendo il principio generale per il quale è garantita la libera circolazione dei servizi delle società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro, la direttiva consente agli Stati membri di adottare **provvedimenti volti a limitare tale libertà** qualora siano necessari, fra l'altro, per motivi di ordine pubblico, 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.

d) 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**.

La direttiva stabilisce una serie di diritti vincolanti per le vittime e obblighi precisi per i Paesi dell'UE di garantirne l'applicazione: gli Stati membri devono assicurare che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria, in tutti i contatti con servizi di assistenza alle vittime o di giustizia riparativa o con un'autorità competente operante nell'ambito di un

procedimento penale. I diritti previsti dovranno applicarsi alle vittime in maniera non discriminatoria.

La direttiva prevede il diritto delle vittime all'informazione e al sostegno, nonché diritti procedurali minimi, fra cui l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché le vittime siano tempestivamente oggetto di una **valutazione individuale**, conformemente alle procedure nazionali, per individuare le specifiche esigenze di protezione e determinare se e in quale misura trarrebbero beneficio da misure speciali nel corso del procedimento penale, essendo particolarmente esposte al rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni. La valutazione individuale deve tener conto delle caratteristiche personali della vittima.

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, nonché alle vittime che si trovino particolarmente esposte per la loro relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato. In tal senso, dovranno essere oggetto di "debita considerazione" le vittime del terrorismo, della criminalità organizzata, della tratta di esseri umani, della **violenza di genere**, della violenza nelle relazioni strette, della violenza o dello sfruttamento sessuale o dei **reati basati sull'odio** nonché le **vittime con disabilità**.

Inoltre, tutte le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice, dovranno essere svolte da una persona dello stesso sesso della vittima, qualora la vittima lo desideri, e a condizione che non risulti pregiudicato lo svolgimento del procedimento penale.

e) Direttive sulla parità di trattamento

La [direttiva 79/7/CEE](#) relativa alla **graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale** sottolinea che il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso. La direttiva si applica ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi di malattia, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro e malattia professionale, disoccupazione, nonché alle disposizioni concernenti l'assistenza sociale.

La [direttiva 2000/43/CE](#) mira a stabilire un quadro per la **lotta alle discriminazioni fondate sulla razza e 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 istituire **procedure giurisdizionali e/o amministrative** per consentire alle persone discriminate di far valere i propri diritti. La direttiva prevede che gli Stati membri incoraggino il **dialogo con le competenti organizzazioni non governative** che, conformemente alle rispettive legislazioni e prassi nazionali, abbiano un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro la discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica.

La disciplina prevede 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. Fra le competenze di tali organismi rientrano: l'assistenza indipendente alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce inoltrate in materia di discriminazione; lo svolgimento di inchieste indipendenti in materia di discriminazione; la pubblicazione di relazioni indipendenti e la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con tali discriminazioni.

La [direttiva 2000/78/CE](#) mira a stabilire un **quadro generale per la lotta alle discriminazioni** fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne **l'occupazione e le condizioni di lavoro** al fine di rendere effettivo negli Stati membri il principio della parità di trattamento.

La direttiva impone a tutti i Paesi dell'UE di tutelare giuridicamente i cittadini contro forme di discriminazione e molestie³ che potrebbero ostacolare eventuali candidature per un posto di lavoro, una promozione professionale, attività di formazione oppure in materia di condizioni di lavoro, retribuzione e licenziamento.

In particolare, la direttiva si applica a tutte le persone, sia del settore pubblico che del settore privato, per quanto riguarda: le condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, sia dipendente che autonomo, inclusi i criteri di selezione; le condizioni di assunzione e la promozione; l'accesso alla formazione professionale; le condizioni di occupazione e di lavoro (comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione); l'affiliazione e l'attività in un'organizzazione di datori di lavoro o di lavoratori o qualsiasi altra organizzazione i cui membri esercitino una particolare professione.

La [direttiva 2004/113/CE](#) attua il principio della **parità di trattamento fra uomini e donne** per quanto riguarda **l'accesso a beni e servizi** e la loro fornitura.

La direttiva mira a estendere il principio della parità di trattamento oltre la sfera del mercato del lavoro e della vita professionale ad altre aree della vita quotidiana. Si applica a tutte le persone che forniscono beni e servizi, per quanto riguarda sia il settore pubblico che quello privato, e che sono offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare e delle transazioni effettuate in questo ambito. Non si applica invece al contenuto dei mezzi di comunicazione e della pubblicità né all'istruzione.

In linea di principio, la direttiva vieta: qualsiasi trattamento meno favorevole nei confronti di uomini o donne a causa del loro genere; qualsiasi trattamento meno favorevole nei confronti di donne collegabile alla gravidanza o alla maternità; molestie, molestie sessuali o qualsiasi incitamento alla discriminazione per quanto concerne l'offerta o la fornitura di beni o servizi. Vieta inoltre di prendere in considerazione il genere quale fattore di calcolo dei premi assicurativi e delle prestazioni nel caso di contratti assicurativi firmati successivamente al 21 dicembre 2007⁴.

³ Nella direttiva viene precisato che le molestie sono da considerarsi una discriminazione in caso di comportamento indesiderato - adottato per motivi di religione o delle convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali - avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.

⁴ La direttiva prevede la possibilità, per i Paesi dell'UE, di non applicare tale divieto nei casi in cui il genere sia un fattore determinante nella valutazione del rischio e basato su dati statistici e attuariali rilevanti. Tuttavia, la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sua sentenza sul caso Test-Achats ([C-236/09](#)) ha dichiarato non valida la deroga dal principio della parità di trattamento che ha permesso di distinguere fra uomini e donne in relazione a premi assicurativi e prestazioni, con decorrenza a partire dal 21 dicembre

Gli Stati membri devono designare uno o più organismi per la promozione e il controllo della parità di trattamento fra uomini e donne a livello nazionale. Tali organismi sono responsabili di: offrire assistenza individuale alle vittime; portare avanti studi autonomi; pubblicare relazioni e rilasciare raccomandazioni. Deve inoltre essere garantito alle vittime accesso alla procedura giudiziaria e/o amministrativa per salvaguardare i propri diritti, e la possibilità di ottenere un indennizzo o risarcimento appropriato.

La [direttiva 2006/54/CE](#) intende assicurare **l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego**. A tal fine, contiene disposizioni intese ad attuare il principio della parità di trattamento per quanto riguarda: l'accesso al lavoro, alla promozione e alla formazione professionale; le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione; i regimi professionali di sicurezza sociale.

Al *considerando* 3 viene precisato che la Corte di giustizia ha ritenuto che il campo d'applicazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne non possa essere limitato al divieto delle discriminazioni basate sul fatto che una persona appartenga all'uno o all'altro sesso, ma "tale principio, considerato il suo scopo e data la natura dei diritti che è inteso a salvaguardare, si applica anche alle discriminazioni derivanti da un cambiamento di sesso".

Sono altresì previste forme di tutela per i lavoratori che subiscono una discriminazione, come ad esempio le procedure di conciliazione e le procedure giurisdizionali, e sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva, che possono anche prevedere un risarcimento dei danni. In caso di ricorso giudiziario, l'onere della prova sarà a carico della parte accusata di discriminazione, la quale dovrà provare che non vi è stata alcuna violazione del principio della parità di trattamento. I Paesi dell'UE designano inoltre gli organismi il cui ruolo consiste nel promuovere, analizzare e tutelare il principio della parità di trattamento, nonché nel garantire il controllo dell'applicazione della normativa e nel fornire aiuto indipendente alle vittime di discriminazioni. Infine, le imprese devono promuovere il principio di uguaglianza dei sessi e rafforzare il ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni non governative.

Nel 2018 la Commissione europea ha adottato una [raccomandazione](#) sulle **norme riguardanti gli organismi per la parità**, con l'intento di contribuire a colmare il divario normativo in materia. Secondo scadenze prefissate⁵, gli Stati membri sono inoltre tenuti a redigere una relazione di valutazione delle misure adottate a norma delle direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2004/113/CE e 2006/54/CE.

2012. Per tutti i nuovi contratti firmati da quella data, si applica il principio della tariffa senza distinzione di genere al settore assicurativo. Per semplificare l'attuazione della sentenza della Corte, la Commissione ha adottato le [linee guida](#) sull'applicazione della direttiva al settore assicurativo.

⁵ Ogni quattro anni a norma della direttiva 2006/54/CE e ogni cinque anni a norma delle direttive 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CEE.

Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale

Nel 2008 la Commissione europea ha presentato una [proposta di direttiva](#) recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (cd. "**direttiva orizzontale**"), che estenderebbe la protezione giuridica dell'UE contro la discriminazione oltre l'ambito dell'occupazione e della formazione professionale.

La nuova disciplina troverebbe applicazione in settori quali: la protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria; le prestazioni sociali; l'istruzione; l'accesso a beni e servizi che sono a disposizione del pubblico e la loro fornitura, incluso l'alloggio. A norma della direttiva, gli Stati membri sarebbero inoltre tenuti a designare uno o più organismi per la parità competenti anche per questi settori, che potranno essere gli stessi organismi già istituiti in applicazione delle direttive sulla parità.

La proposta è ancora all'**esame delle istituzioni legislative europee**.

Nel corso del **semestre di presidenza portoghese del Consiglio** un'ampia maggioranza di delegazioni ha accolto favorevolmente la proposta in linea di principio, e molte di esse hanno approvato l'obiettivo di completare il quadro giuridico esistente affrontando tutti e quattro i motivi di discriminazione mediante un approccio orizzontale.

La maggior parte delle delegazioni ha affermato l'importanza di promuovere la parità di trattamento come valore condiviso. In particolare, diverse delegazioni hanno sottolineato l'importanza della proposta nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD). Tuttavia, alcune delegazioni avrebbero preferito disposizioni più ambiziose in materia di disabilità.

Inoltre, pur sottolineando l'importanza della lotta alla discriminazione, talune delegazioni hanno già in passato messo in discussione la necessità della proposta della Commissione, che reputano una violazione delle competenze nazionali e che a loro parere è in contrasto con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Alcune delegazioni hanno anche chiesto chiarimenti e hanno espresso preoccupazioni riguardo, in particolare, alla mancanza di certezza del diritto, alla ripartizione delle competenze e agli effetti pratici, finanziari e giuridici della proposta.

La presidenza portoghese ha presentato una proposta globale di compromesso, che è stata esaminata dal gruppo "Questioni sociali" il 28 maggio 2021. Le proposte redazionali della presidenza si sono concentrate sulle tre questioni principali in sospeso, vale a dire: 1) le preoccupazioni relative alla sussidiarietà; 2) i costi derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di disabilità; 3) la certezza del diritto. Un'ampia maggioranza di delegazioni ha accolto con favore le proposte della presidenza al fine di superare il lungo periodo di stallo; tuttavia alcune delegazioni, pur dichiarandosi disposte ad adoperarsi per raggiungere un compromesso, hanno espresso preoccupazione per eventuali riduzioni del livello di ambizione della direttiva. Anche la Commissione ha ammonito contro una diluizione del testo, pur ritenendo le proposte della presidenza una base per ulteriori discussioni.

Il 19 ottobre 2021, la **presidenza slovena** ha quindi presentato una [nota di indirizzo](#) contenente una serie di quesiti incentrati sulle tre principali questioni in sospeso. Sebbene siano stati compiuti alcuni progressi durante le discussioni basate sulla versione più

recente del testo, tutte le delegazioni hanno tuttavia mantenuto riserve generali di esame sul testo.

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la proposta rientra ora nell'ambito dell'articolo 19 del TFUE ed è pertanto necessaria l'unanimità in sede di Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo (che aveva adottato il suo [parere](#) il 2 aprile 2009 nel quadro della procedura di consultazione).

La proposta figura fra le priorità in sospeso nel [Programma di lavoro della Commissione per il 2022](#).

f) La direttiva sulla libertà di circolazione e di soggiorno

La [direttiva 2004/38/CE](#) relativa al **diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri** estende il diritto alla libera circolazione, a determinate condizioni, ai familiari dei cittadini dell'UE, come il coniuge e i figli, anche se non sono essi stessi cittadini dell'UE.

Al *considerando* 31 viene sottolineato che la direttiva rispetta i diritti e le libertà fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In conformità con il **divieto di discriminazione** contemplato nella Carta gli Stati membri dovrebbero dare attuazione alla direttiva senza operare fra i beneficiari della stessa alcuna discriminazione fondata su motivazioni quali sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza etnica, patrimonio, nascita, handicap, età o tendenze sessuali.

g) Il regolamento sulla diffusione di contenuti terroristici online

Il **29 aprile 2021** è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2021/784](#) relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici *online*, il quale mira a stabilire un quadro giuridico chiaro e armonizzato per **prevenire l'uso improprio dei servizi di hosting** per la diffusione di contenuti terroristici *online*, e garantire nel contempo il corretto funzionamento del mercato unico digitale. Il regolamento è direttamente applicabile a decorrere dal **7 giugno 2022**.

Nel regolamento viene evidenziato che le misure normative volte a contrastare la diffusione di contenuti terroristici *online* dovrebbero essere integrate da strategie degli Stati membri intese a contrastare il terrorismo, fra cui il rafforzamento dell'**alfabetizzazione mediatica** e del pensiero critico, lo sviluppo di **narrazioni alternative** e controargomentazioni, e altre iniziative che possano ridurre l'impatto dei contenuti terroristici *online* e la vulnerabilità a essi. Occorreranno inoltre investimenti in attività sociali e in iniziative di **deradicalizzazione** e dialogo con le comunità interessate, al fine di raggiungere una prevenzione costante della radicalizzazione nella società.

Il regolamento stabilisce una serie di regole uniformi per contrastare l'uso improprio dei servizi di *hosting*, in particolare per quanto riguarda:

- gli "obblighi di diligenza ragionevoli e proporzionati" che i prestatori di servizi di *hosting* sono tenuti ad applicare per contrastare la diffusione al pubblico di

contenuti terroristici tramite i loro servizi e garantire, se necessario, la rapida rimozione o la disabilitazione dell'accesso a tali contenuti;

- misure che gli Stati membri sono tenuti ad attuare, nel rispetto del diritto dell'Unione e fatte salve adeguate salvaguardie a tutela dei diritti fondamentali, in particolare la libertà di espressione e di informazione in una società aperta e democratica, in modo da individuare e assicurare la rapida rimozione dei contenuti terroristici da parte dei prestatori di servizi di *hosting*, e facilitare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri, i prestatori di servizi di *hosting* e, se necessario, Europol⁶.

2. Attività non normative

a) Programmi europei per il periodo 2021-2027

L'Unione europea fornisce sostegno pratico finanziando progetti che mirano, fra l'altro, al contrasto del reato di odio e dell'*hate speech*.

Il programma "**Cittadini, uguaglianza, diritti e valori**" - istituito con il [regolamento \(UE\) 2021/692](#) - dispone di una dotazione finanziaria di **641.705.000 euro** (a prezzi correnti) e si prefigge quattro obiettivi specifici:

- salvaguardare e promuovere i valori dell'Unione (sezione valori dell'Unione);
- promuovere i diritti, **la non discriminazione e l'uguaglianza, compresa la parità di genere** (sezione uguaglianza, diritti e parità di genere);
- promuovere il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e sensibilizzarli in merito alla storia comune europea (sezione coinvolgimento e partecipazione dei cittadini);
- contrastare la violenza, compresa la violenza di genere (sezione Daphne).

Il programma **Giustizia** - istituito dal [regolamento \(UE\) 2021/693](#) - dispone di un **bilancio di 305 milioni di euro** e persegue i seguenti quattro obiettivi specifici:

- agevolare e sostenere la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e promuovere lo Stato di diritto e l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura;
- sostenere e promuovere la formazione giudiziaria, al fine di favorire una comune cultura giuridica e giudiziaria e una cultura dello Stato di diritto;
- agevolare **l'accesso effettivo e non discriminatorio alla giustizia** per tutti, anche per via elettronica, e sostenere i diritti di tutte le vittime di reato nonché i diritti processuali degli indiziati e degli imputati in procedimenti penali.

⁶ Il regolamento ricorda che il diritto a un ricorso effettivo è sancito dall'articolo 19 del trattato sull'Unione europea (TUE) e dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali ("ogni persona fisica o giuridica ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi ai competenti organi giurisdizionali nazionali contro una qualsiasi delle misure adottate in base al presente regolamento che possa ledere i diritti di tale persona").

Entrambi i programmi sono stati istituiti nell'ambito del nuovo [quadro finanziario](#) pluriennale (QFP) 2021-2027 e fanno parte del **Fondo per la giustizia, i diritti e i valori**⁷.

b) Contrasto all'antisemitismo e all'odio antislamico

Nel dicembre del 2015 la Commissione europea ha nominato un **coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo e per la promozione della vita ebraica**, nonché un organismo omologo per il **contrasto all'odio antislamico**⁸.

Il compito principale dei due coordinatori è quello di portare all'attenzione della Commissione le **preoccupazioni delle rispettive comunità** di riferimento (**semite e 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 riguarda aree come l'**istruzione**, il contrasto alla **radicalizzazione** e l'**estremismo violento**. I coordinatori stabiliscono rapporti con gli Stati membri, il Parlamento europeo e altre istituzioni, e con le pertinenti organizzazioni della società civile e del mondo accademico, al fine di rafforzare la risposta politica all'odio antisemita e antislamico.

Il 6 dicembre 2018 il Consiglio ha approvato una [dichiarazione](#) relativa alla **lotta contro l'antisemitismo** e allo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in Europa.

Nella dichiarazione il Consiglio riconosce che le comunità ebraiche in alcuni Paesi dell'UE si sentono particolarmente vulnerabili agli attentati terroristici, a seguito dell'aumento, negli ultimi anni, degli episodi di violenza. Invita quindi gli Stati membri ad adottare e attuare una strategia globale per prevenire e contrastare tutte le forme di antisemitismo nel quadro delle rispettive strategie in materia di prevenzione del razzismo, della xenofobia, della radicalizzazione e dell'estremismo violento.

Facendo seguito alla dichiarazione del Consiglio, la Commissione europea ha avviato il [gruppo di lavoro sulla lotta all'antisemitismo](#), con il compito di sostenere gli Stati membri nell'adozione, a livello nazionale, di strategie globali per prevenire e contrastare tutte le forme di antisemitismo nel quadro delle rispettive strategie in materia di prevenzione del razzismo, della xenofobia, della radicalizzazione e dell'estremismo violento. Nelle giornate del 2 e 4 giugno 2021 si è tenuta la 5a riunione del gruppo di lavoro, che ha rappresentato un evento chiave di consultazione degli Stati membri e delle comunità ebraiche sulle loro idee per la prima strategia dell'UE sulla lotta all'antisemitismo e sulla promozione della vita ebraica.

Il **2 dicembre 2020** il **Consiglio dell'Unione** ha approvato una [dichiarazione sulla lotta contro l'antisemitismo](#). Gli Stati membri affermano di essere esplicitamente favorevoli alla decisione della Commissione europea di fare della lotta contro l'antisemitismo una priorità, e al rafforzamento della base istituzionale del coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo. In tale contesto, apprezzamento è stato espresso per l'adozione, da parte

⁷ Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione dei vari atti di cui è composto, si rinvia al Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica "L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027" ([106/DE](#)), dicembre 2020.

⁸ Ruoli attualmente svolti, rispettivamente, da [Katharina von Schnurbein](#) e da [Tommaso Chiamparino](#).

della Commissione europea, del [piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#), che si ritiene potrebbe creare sinergie concrete nella lotta contro l'antisemitismo.

In tale occasione il Consiglio ha espresso preoccupazione per l'aumento delle minacce nei confronti degli ebrei in Europa e il riemergere dei miti della cospirazione, soprattutto nel contesto della pandemia di Covid-19, e per l'incremento degli episodi antisemiti e dei reati d'odio⁹. Ha sottolineato che la lotta contro l'antisemitismo è una questione trasversale che coinvolge vari livelli di governo e politiche a livello locale, nazionale ed europeo, e che occorrono pertanto politiche pubbliche di contrasto complementari. Nelle conclusioni del Consiglio si afferma in particolare che: l'incitamento all'odio e i contenuti terroristici illegali *online* devono essere rimossi tempestivamente e in modo coerente dai fornitori di servizi Internet; è necessaria una risposta giudiziaria forte e sistematica agli atti antisemiti; uno degli strumenti più importanti per prevenire i pregiudizi di carattere antisemita è l'istruzione in materia di Olocausto, antisemitismo e vita ebraica, così come la condivisione di buone pratiche volta a promuovere l'alfabetizzazione mediatica e la sensibilizzazione in merito ai miti della cospirazione.

Il Consiglio ha evidenziato inoltre la centralità della **definizione di antisemitismo** utilizzata dall'*International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)* in ambito educativo e giudiziario, sollecitandone l'adozione uniforme e apprezzando il fatto che 18 Stati membri abbiano già dato seguito alla [dichiarazione del Consiglio del 6 dicembre 2018](#), approvando la definizione operativa dell'IHRA quale utile strumento di orientamento nell'istruzione e nella formazione. La definizione operativa, non giuridicamente vincolante, di antisemitismo - adottata il 26 maggio 2016 dalla Plenaria dell'IHRA a Bucarest - è la seguente: *"L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio per gli ebrei. Manifestazioni di antisemitismo verbali e fisiche sono dirette verso gli ebrei o i non ebrei e/o alle loro proprietà, verso istituzioni comunitarie ebraiche ed edifici utilizzati per il culto"*.

Il **Consiglio europeo** del [10 e 11 dicembre 2020](#) ha accolto con favore la dichiarazione relativa alla lotta contro l'antisemitismo e ha espresso la condanna verso tutte le forme di attacco alle libertà di espressione e di religione o di credo, compresi l'antisemitismo, il razzismo e la xenofobia, sottolineando altresì l'importanza di combattere l'incitamento all'odio e alla violenza come pure l'intolleranza. Al fine di **prevenire la radicalizzazione e contrastare le ideologie** che sono alla base del terrorismo e dell'estremismo violento, anche *online*, nelle sue conclusioni il Consiglio europeo ha inoltre chiesto di intensificare la **lotta contro i contenuti illegali online**, accogliendo con favore la proposta di rafforzare le responsabilità delle piattaforme *online* nel quadro della **legge sui servizi digitali**.

Il **5 ottobre 2021**, la Commissione europea ha presentato la prima [Strategia dell'UE volta a combattere l'antisemitismo e a sostenere la vita ebraica](#).

Dopo aver rilevato che, "a distanza di generazioni dalla fine della Shoah, l'antisemitismo sta ora aumentando in modo preoccupante, in Europa e oltre i suoi confini", la strategia definisce una serie di azioni incentrate su tre pilastri: 1) **prevenire ogni forma di antisemitismo**; 2) **preservare e sostenere la vita ebraica**; 3) **promuovere attività di**

⁹ In uno [studio](#) condotto dalla Commissione europea dal titolo *"The rise of antisemitism online during the pandemic"*, realizzato dall'*Institute for Strategic Dialogue* e incentrato su Francia e Germania, è emerso che la pandemia ha esacerbato l'antisemitismo *online*. Principali veicoli della recrudescenza dell'antisemitismo sono i *social network* e le piattaforme di messaggistica.

ricerca, istruzione e commemorazione dell'Olocausto. La strategia propone quindi misure volte a rafforzare la cooperazione con le imprese per contrastare l'antisemitismo *online*, proteggere più adeguatamente gli spazi pubblici e i luoghi di culto, istituire un polo europeo di ricerca sull'antisemitismo oggi e creare una rete di siti in cui si è consumato l'Olocausto. Tali azioni saranno rafforzate dalle iniziative internazionali dell'UE volte a guidare la **lotta globale contro l'antisemitismo**.

La strategia pone in evidenza che i discorsi e i comportamenti antisemiti possono essere espliciti o velati, consci o inconsci. L'antisemitismo può assumere la forma di atti illegali, punibili a norma del diritto dell'UE e nazionale; fra l'altro, i discorsi d'odio legati all'apologia, alla negazione o alla banalizzazione grossolana dell'Olocausto sono proibiti dalla decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia. Vi si sottolinea inoltre che la forma più comune di antisemitismo è l'antisemitismo legato a Israele e che "le vecchie teorie complottistiche antisemite e la disinformazione, pur non essendo necessariamente illegali, sono pericolose poiché perpetuano pregiudizi e stereotipi e possono portare a discriminazione, emarginazione, radicalizzazione e reati generati dall'odio". Gli Stati membri sono dunque incoraggiati a: sostenere, anche finanziariamente, le organizzazioni della società civile nella lotta contro i discorsi d'odio di matrice antisemita, la disinformazione e le teorie complottistiche *online*; rafforzare la capacità delle autorità di contrasto e delle autorità giudiziarie nazionali di perseguire i discorsi d'odio *online*.

La strategia verrà attuata nel **periodo 2021-2030**. La Commissione ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio a sostenere l'attuazione della strategia e si è impegnata a pubblicare relazioni complete sulla sua attuazione nel 2024 e nel 2029.

c) RAN

Nel settembre 2011 la Commissione ha istituito la **Rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione** ([*Radicalisation Awareness Network*](#)), progetto finanziato dall'UE che riunisce operatori di tutta Europa impegnati nella prevenzione della radicalizzazione. 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; comprende, fra 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** tematici (guidati da un comitato direttivo presieduto dalla Commissione): comunicazione e linguaggi; giovani e istruzione; gestione dei processi di deradicalizzazione; autorità locali; istituti penitenziari; polizia e forze dell'ordine; vittime del terrorismo; sanità mentale; contesti familiari, comunità e assistenza sociale. È altresì previsto, in seno alla Rete, un **centro di eccellenza** finanziato dalla Commissione, con il compito di fornire supporto logistico, tecnico e amministrativo.

d) 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, con il compito di promuovere lo scambio e la diffusione delle migliori pratiche fra le autorità nazionali degli Stati membri

in materia di prevenzione e contrasto dei crimini d'odio (*hate crime*) e di incitamento all'odio (*hate speech*). Il gruppo ha inoltre reso disponibile una piattaforma incentrata sulle specificità di particolari forme di intolleranza, anche alla luce dell'esperienza della società civile e delle comunità.

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

- un sottogruppo - coordinato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (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** per contrastare l'illecito incitamento all'odio *online*, concordato da Facebook, Twitter, Microsoft e YouTube con la Commissione europea nel maggio 2016.

Il sottogruppo sull'*hate speech* ha in primo luogo elaborato una **metodologia** comune per **valutare le reazioni delle società IT firmatarie del codice di condotta** al momento delle segnalazioni dei discorsi di odio.

e) Gruppo di alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità

Dal 2015 è inoltre attivo il gruppo di alto livello sulla non discriminazione, uguaglianza e diversità. Il gruppo ha ricevuto mandato per:

- seguire lo sviluppo e l'attuazione delle politiche e dei programmi a livello di UE e nazionali volti a combattere la discriminazione e a promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione;
- assicurare la cooperazione e il coordinamento fra le autorità competenti degli Stati membri e la Commissione su questioni relative al raggiungimento della piena uguaglianza e all'eliminazione delle discriminazioni, in particolare attraverso lo scambio di esperienze e buone pratiche e la definizione, laddove opportuno, di obiettivi politici comuni;
- assicurare il coordinamento con le presidenze del Consiglio dell'Unione, il Consiglio, il Parlamento europeo, la Commissione europea e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali;
- affrontare qualsiasi altro argomento che possa emergere e che sia ritenuto rilevante dalla Commissione e dal gruppo.

Il Codice di condotta contro l'incitamento all'odio online

Il 31 maggio 2016 la Commissione europea e alcune fra 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. Hanno in seguito aderito al codice Instagram, Snapchat e Dailymotion (nel 2018), Jeuxvideo.com (gennaio 2019) e TikTok (settembre 2020). Il 25 giugno 2021, anche LinkedIn ha annunciato la sua partecipazione. Il documento mira a

orientare l'attività delle 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.

Il codice di condotta si fonda su una stretta cooperazione fra la Commissione europea, le piattaforme informatiche, le organizzazioni della società civile e le autorità nazionali. Tutti i portatori di interessi si incontrano periodicamente sotto l'egida del gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia al fine di discutere delle difficoltà da affrontare e dei progressi compiuti.

Il codice fa riferimento alla definizione di **discorso d'odio illegale** contenuta nella **decisione quadro 2008/913/GAI** che qualifica come reato 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.

Il codice di condotta **impone alle società informatiche** di:

- disporre di regole e norme che vietino l'incitamento all'odio e introducano sistemi e squadre per esaminare le segnalazioni riguardanti contenuti che violano tali norme;
- esaminare entro 24 ore la maggioranza dei contenuti segnalati e, se necessario, rimuovere i contenuti di incitamento all'odio o bloccarne l'accesso. Al ricevimento di una segnalazione valida mirante alla rimozione di forme illegali di incitamento all'odio, le aziende informatiche devono esaminarla alla luce delle regole e degli orientamenti da esse predisposti per la comunità degli utenti e, se necessario, delle leggi nazionali di recepimento della decisione quadro 2008/913/GAI, affidando l'esame a squadre specializzate;
- fornire regolarmente formazioni al personale;
- partecipare a partenariati e attività di formazione con la società civile per ampliare la propria rete di "segnalatori attendibili". Le aziende informatiche devono incoraggiare la 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, e fornire informazioni chiare 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;
- lavorare alla promozione di contronarrazioni indipendenti e programmi educativi. Le aziende informatiche devono 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 predisposti. In cooperazione con la Commissione europea e gli Stati membri, devono perseguire l'opera di elaborazione e promozione di narrazioni alternative indipendenti, di nuove idee e iniziative e il sostegno a programmi educativi che incoraggino il pensiero critico;
- designare con gli Stati membri punti di contatto nazionali. Le aziende informatiche devono 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, in particolare per quanto riguarda le segnalazioni, la disattivazione dell'accesso o la rimozione delle forme illegali di incitamento all'odio *online*. In tal modo si consentirà 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;

- promuovere la trasparenza nei confronti degli utenti e del pubblico in generale.

L'articolo 14 della [direttiva sul commercio elettronico](#) aveva già consentito di elaborare procedure di rimozione, senza tuttavia disciplinarle in maniera dettagliata.

Le aziende informatiche e la Commissione europea si sono impegnate a **riesaminare gli impegni pubblici** del codice di condotta a cadenze regolari, valutandone l'impatto, e di proseguire le discussioni su modalità idonee a promuovere la trasparenza e a incoraggiare narrazioni alternative che contrastino l'incitamento all'odio¹⁰.

Il **7 ottobre 2021** la Commissione europea ha pubblicato la [sesta valutazione](#) del codice di condotta. I risultati sono nel complesso positivi: mentre la media delle notifiche esaminate nelle 24 ore rimane elevata (81%), è in diminuzione rispetto al 2020 (90,4%). Anche il tasso medio di rimozione, pari al 62,5%, è stato inferiore rispetto al 2019 e al 2020. L'andamento di Instagram (66,2% di rimozioni nel 2021, 42% nel 2020) e Twitter (49,8% contro il 35,9%) sono degni di nota. TikTok, incluso nella valutazione per la prima volta, ha ottenuto buoni risultati (80,1% di rimozioni).

f) Forum su Internet

Nel [dicembre del 2015](#), dando attuazione a una delle azioni chiave previste nell'[Agenda sulla sicurezza](#), la Commissione europea ha istituito il **Forum dell'UE su Internet** al fine di tutelare il pubblico dalla diffusione di materiale terroristico e dall'uso dei canali di comunicazione da parte dei terroristi per agevolare e indirizzare le proprie attività¹¹. 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 online*; potenziare i partenariati 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, fra l'altro, degli allora commissari europei alla Migrazione, affari interni e cittadinanza (Dimitris Avramopoulos) 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 online** e di **narrazione alternativa online**;

¹⁰ Il tema dell'incitamento all'odio *online* (in particolare di matrice terroristica) è stato oggetto di approfondimento 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" nella lotta contro la radicalizzazione.

¹¹ La [Dichiarazione congiunta](#) del Consiglio straordinario "Giustizia e affari interni", a seguito degli attentati terroristici di Bruxelles del 22 marzo 2016, ha sottolineato la necessità di intensificare i lavori in questo campo e di concordare un codice di condotta sull'incitamento all'odio *online*.

inoltre è stata annunciata la creazione della **banca dati di hash** (immagini, video, ecc.), piattaforma di stringhe di codici identificativi sviluppata dall'industria di Internet in stretta cooperazione con la Commissione per consentire la rimozione permanente e irreversibile dei contenuti terroristici *online*.

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 il **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.

Si segnala infine che i partecipanti al 5° Forum dell'UE su Internet, del 7 ottobre 2019, si sono impegnati a rispettare un **protocollo di crisi dell'UE**, che prevede una risposta rapida di contrasto alla diffusione virale dei contenuti terroristici e di estremismo violento *online*.

g) Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)

Nel dicembre 2006 il Parlamento e il Consiglio hanno istituito l'**Istituto europeo per l'uguaglianza di genere**, agenzia dell'Unione europea, con sede a Vilnius, che ha l'obiettivo generale di sostenere e rafforzare la promozione della parità di genere, compresa l'integrazione di genere, in tutte le politiche dell'UE e nazionali.

L'Istituto si prefigge inoltre di combattere le discriminazioni fondate sul sesso e di svolgere un'opera di sensibilizzazione sul tema della parità di genere. A tal fine fornisce ricerche, dati e buone pratiche:

- elaborando studi sulla parità di genere nell'Unione europea;
- verificando che l'UE rispetti i suoi impegni internazionali in materia di parità di genere (con particolare riferimento alla [piattaforma d'azione di Pechino](#)) e pubblicando ogni anno una relazione sui progressi realizzati in questo campo;
- prendendo iniziative per fermare la violenza nei confronti delle donne e coordinando la [campagna europea del "fiocco bianco"](#) (*White Ribbon Campaign*), iniziativa volta a far sì che gli uomini prendano posizione sul tema della violenza contro le donne;
- condividendo le sue conoscenze e risorse *online* e sostenendo le istituzioni europee, gli Stati membri dell'UE e le parti interessate di molti settori diversi per contrastare le disuguaglianze di genere in Europa e al di fuori di essa.

L'EIGE si compone di una direzione e tre unità:

- un'unità operativa per la ricerca di alta qualità e la raccolta dei dati;
- un'unità per la gestione delle conoscenze e la comunicazione, per mantenere relazioni attive con le parti interessate e realizzare attività di sensibilizzazione;
- un'unità amministrativa per l'efficace funzionamento dell'Istituto.

La sua attività è diretta da un consiglio di direzione - composto di 18 membri a rotazione e un rappresentante della Commissione europea - che approva i **programmi di lavoro** e il **bilancio**. L'EIGE si avvale inoltre della consulenza e del sostegno di un forum di esperti, composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'UE, della società civile, delle parti sociali, della Commissione europea e del Parlamento europeo.

Fra i risultati prodotti dall'EIGE si segnalano:

- l'[indice sull'uguaglianza di genere](#), che mostra ogni due anni le tendenze nel campo dell'uguaglianza di genere;
- la [piattaforma per l'integrazione della dimensione di genere](#);
- la [banca dati delle statistiche di genere](#);
- il [glossario e thesaurus](#);
- il [centro risorse e documentazione](#) (biblioteca *online* con 500 mila documenti, comprese pubblicazioni non disponibili in altre biblioteche pubbliche).

h) Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)

L'**Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)**, con sede a Vienna, è un organismo indipendente dell'UE, finanziato dal bilancio dell'Unione.

L'agenzia offre consulenze indipendenti, basate su elementi concreti, a beneficio dei responsabili politici dell'UE e nazionali, al fine di rendere più informati e mirati i dibattiti, le politiche e la legislazione sui diritti fondamentali. In particolare, fornisce consulenza nei seguenti settori: discriminazione, accesso alla giustizia, razzismo e xenofobia, protezione dei dati, diritti delle vittime, diritti dei minori. Le attività seguono un **piano strategico** che definisce gli obiettivi da conseguire, oltre al **piano quinquennale** elaborato dopo ampie consultazioni con il proprio consiglio di amministrazione e gli organi dell'UE; viene inoltre preparato un **piano di lavoro annuale** dettagliato.

L'agenzia contribuisce a promuovere e proteggere più efficacemente i diritti fondamentali in tutta l'UE, collaborando con i suoi partner per: raccogliere e analizzare dati e informazioni mediante **ricerche socio-giuridiche**; fornire **assistenza e consulenza** tramite esperti; comunicare e **sensibilizzare ai diritti**. L'agenzia collabora in particolare con: le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'UE; i governi e i parlamenti nazionali dei Paesi membri; il [Consiglio d'Europa](#); gruppi e organizzazioni che lavorano sui diritti fondamentali, nonché la [Piattaforma per i diritti fondamentali](#); gli organismi nazionali per i diritti umani; le [Nazioni Unite](#), l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa ([OSCE](#)) e altre organizzazioni internazionali.

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 accrescere la collaborazione fra 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 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.

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**. Negli ultimi anni sono stati pubblicati documenti in cui sono presi in considerazione i reati d'odio; si ricordano in particolare: il [rapporto](#) "Incoraggiare la segnalazione di reati generati dall'odio - Il ruolo delle forze dell'ordine e di altre autorità" (luglio 2021); la [sintesi](#) "Esperienze e percezioni di antisemitismo - Seconda indagine sulla discriminazione e i reati generati dall'odio subiti dagli ebrei nella UE" (maggio 2019); il [rapporto](#) sul rilevamento e la raccolta di dati in tutta l'UE in materia di crimini ispirati dall'odio (giugno 2018); 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).

Fra le ultime pubblicazioni si segnala inoltre "Istituzioni nazionali per i diritti umani forti ed efficaci sfide, pratiche promettenti e opportunità - [Sintesi](#)" (21 gennaio 2021), in cui si evidenzia che tali istituzioni si trovano ad affrontare problemi inerenti alla persistente discriminazione e disuguaglianza, nonché quelli relativi alle implicazioni sui diritti dell'intelligenza artificiale e alla pandemia Covid-19.

L'[8 giugno 2022](#) è stata pubblicata la "Relazione sui diritti fondamentali 2022".

Il [regolamento \(UE\) 2022/555](#) del Consiglio del 5 aprile 2022 ha modificato il [regolamento \(CE\) n. 168/2007](#) che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali¹².

L'obiettivo delle modifiche è duplice:

- allineare determinate disposizioni del regolamento istitutivo all'orientamento comune allegato alla dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea sulle agenzie decentrate del 19 luglio 2012 per migliorare l'efficienza, la pertinenza e la *governance* dell'Agenzia;
- chiarire che, dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il campo di applicazione delle attività dell'Agenzia copre le competenze dell'Unione e comprende pertanto i settori tematici della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale.

¹² Ogni cinque anni l'Agenzia fa eseguire una valutazione esterna indipendente relativa ai risultati conseguiti (conformemente all'articolo 30, paragrafi 3 e 4, del regolamento istitutivo). La prima valutazione esterna è stata effettuata nel 2012 e non ha comportato modifiche del regolamento istitutivo; la seconda si è svolta nel 2017. I servizi della Commissione hanno analizzato le raccomandazioni formulate dal valutatore esterno e dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia (documento di lavoro dei servizi della Commissione del 26 luglio 2019). Alla luce dei risultati della valutazione esterna e di tale analisi, la Commissione ha deciso di apportare alcune modifiche tecniche mirate al regolamento istitutivo.

3. L'attività del Parlamento europeo

Il trattato di Lisbona (articolo 19, paragrafo 1, TFUE) ha conferito al Parlamento europeo il potere di approvazione per quanto concerne l'adozione di atti legislativi in materia di non discriminazione. Il Parlamento ha svolto un ruolo attivo nel dibattito che ha portato all'inserimento di tale articolo e ha ripetutamente invitato la Commissione e gli Stati membri a garantire la completa e tempestiva attuazione delle pertinenti direttive.

Nella sua [risoluzione del 7 febbraio 2018](#) sulla **protezione e la non discriminazione delle minoranze negli Stati membri dell'UE**, il Parlamento ha deplorato la mancanza di progressi in merito alla direttiva orizzontale contro la discriminazione e ha chiesto alla Commissione e al Consiglio di rilanciare i negoziati. Ha ribadito tali richieste in diverse risoluzioni successive e nell'ottobre 2019 ha tenuto una discussione in Aula sul tema.

Il Parlamento ha chiesto altresì l'**integrazione della prospettiva di genere** nella stesura dei bilanci e nella definizione delle politiche dell'Unione, nonché la realizzazione di valutazioni dell'impatto di genere in sede di definizione di nuove politiche. In diverse risoluzioni è stata anche espressa preoccupazione per la **dimensione di genere della povertà** e il **divario pensionistico di genere** (ad esempio, nelle [risoluzioni del 14 giugno](#) e del [16 novembre 2017](#)). La risoluzione del [17 aprile 2018](#) è incentrata sull'emancipazione delle donne e delle ragazze grazie al **settore digitale**.

Il Parlamento ha approvato a più riprese risoluzioni nell'intento di rafforzare l'azione dell'UE volta a migliorare le condizioni delle **persone socialmente svantaggiate** e a ridurre la povertà; fra queste, la [risoluzione dell'8 ottobre 2020 sulle politiche occupazionali e sociali della zona euro 2020](#), in cui ha espresso preoccupazione per gli effetti sociali devastanti della crisi dovuta al Covid-19 e ha invitato la Commissione a elaborare una strategia politica per sostituire la [strategia Europa 2020](#) al fine di eradicare la povertà. In tale risoluzione il Parlamento ha evidenziato la necessità di: introdurre una garanzia europea per l'infanzia; istituire un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione; garantire la coerenza delle raccomandazioni specifiche per Paese - nell'ambito del Semestre europeo- con gli obiettivi economici, sociali e ambientali dell'UE.

Il Parlamento si è inoltre concentrato sulla difficile situazione di determinati gruppi **durante la pandemia**.

Il 17 aprile 2020 ha approvato una [risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per combattere la pandemia di Covid-19 e le sue conseguenze](#), in cui esprime, fra l'altro, preoccupazione per i potenziali impatti della crisi sul benessere delle persone, in particolare i gruppi più vulnerabili e le persone in situazioni vulnerabili, compresi gli anziani, le persone già affette da problemi di salute e i migranti, nonché coloro che sono esposti alla violenza domestica, in particolare donne e bambini. Ha invitato quindi la Commissione e gli Stati membri a dare la priorità alle misure di aiuto e di attenuazione della crisi per i cittadini più vulnerabili attraverso un apposito fondo di sostegno eccezionale.

L'8 luglio 2020 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sui diritti delle persone con disabilità intellettive durante l'emergenza Covid-19](#) e, il 17 settembre 2020, una [risoluzione sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei rom](#), in cui invita gli Stati membri a fare di più per combattere l'esclusione sociale e l'antiziganismo, migliorare la vita dei rom e tutelarne la salute nel contesto della crisi da Covid-19.

Il Parlamento europeo è inoltre più volte intervenuto specificamente in materia di **reati di odio**¹³.

Nella [risoluzione](#) sulle proteste contro il razzismo a seguito della morte di George Floyd, approvata il 19 giugno 2020, dopo aver espresso una ferma condanna per l'atroce morte di George Floyd negli Stati Uniti, il Parlamento chiede all'Unione e ai suoi Stati membri di porre fine a qualsiasi forma di **profilazione razziale o etnica** nell'ambito dell'applicazione del diritto penale, delle misure antiterrorismo e dei controlli sull'immigrazione. Il Parlamento esorta con urgenza a contrastare la discriminazione fondata su qualsiasi motivo nell'UE e invita il Consiglio a "concludere senza indugio i negoziati sulla **direttiva orizzontale sulla non discriminazione**", che è rimasta bloccata da quando è stata proposta dalla Commissione nel 2008. La risoluzione **condanna tutti gli episodi di incitamento all'odio e i reati generati dall'odio**, sia *online* che *offline*, e sottolinea che il discorso razzista e xenofobo non rientra nella libertà di espressione. I deputati deplorano infine che le forze politiche estremiste e xenofobe nel mondo ricorrano sempre più spesso alla "distorsione dei fatti storici, statistici e scientifici e utilizzino simbologie e retoriche che richiamano aspetti della propaganda totalitaria, tra cui il razzismo, l'antisemitismo e l'odio nei confronti delle minoranze".

Fra i più recenti atti di indirizzo adottati dal Parlamento europeo si segnalano inoltre:

- la [risoluzione](#) del 1° giugno 2017 sulla "lotta contro l'antisemitismo";
- la [risoluzione](#) del 25 ottobre 2018 "sull'aumento della violenza neofascista in Europa";
- la [risoluzione](#) del 18 dicembre 2019 sulla "discriminazione in pubblico e sull'incitamento all'odio nei confronti delle persone LGBTI, comprese le zone libere da LGBTI";
- la [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020 recante "raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate";
- la [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020 "sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali", nella quale si rileva la necessità di garantire chiarezza giuridica per le piattaforme e gli utenti e di rispettare i diritti fondamentali alla luce del rapido sviluppo della tecnologia. La risoluzione chiede norme armonizzate sulla lotta ai contenuti illegali *online*, sulle esenzioni dalla responsabilità e sulla moderazione dei contenuti, e prevede precise responsabilità per le piattaforme e le autorità in termini di comunicazione e trasparenza;
- la [risoluzione](#) del 20 ottobre 2020 sul tema "Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano *online*", in cui viene sollecitata maggiore equità, trasparenza e responsabilità per le procedure di moderazione dei contenuti dei servizi digitali, al fine di assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e garantire un ricorso giurisdizionale indipendente. La risoluzione contiene inoltre la richiesta di predisporre un

¹³ In particolare, nella [risoluzione](#) del 14 marzo 2013 sul rafforzamento della lotta contro il razzismo, la xenofobia e i reati generati dall'odio, nella [risoluzione](#) del 27 febbraio 2014 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea, nella risoluzione del 23 novembre 2016 [sulla comunicazione strategica dell'UE per contrastare la propaganda nei suoi confronti da parte di terzi](#).

meccanismo dettagliato di "notifica e intervento" per contrastare i contenuti illegali;

- la [risoluzione](#) del 25 novembre 2020 sul "rafforzamento della libertà dei media - protezione dei giornalisti in Europa, incitamento all'odio, disinformazione e ruolo delle piattaforme";
- la [risoluzione](#) dell'11 febbraio 2021 sulle "sfide future in relazione ai diritti delle donne in Europa - oltre 25 anni dopo la dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino";
- la [risoluzione](#) dell'11 marzo 2021 sulla "proclamazione dell'Unione europea come zona di libertà per le persone LGBTIQ";
- la [risoluzione](#) del 10 giugno 2021 sulla "promozione della parità tra donne e uomini in materia di istruzione e occupazione nel campo della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM)";
- la [risoluzione](#) dell'8 marzo 2022 sul ruolo della cultura, dell'istruzione, dei media e dello sport nella lotta contro il razzismo.

4. La Commissione europea

La realizzazione di un'**Unione dell'uguaglianza** è una delle priorità fondamentali dell'attuale Commissione europea.

Nel suo [discorso sullo stato dell'Unione 2020](#) - pronunciato il 16 settembre 2020 in occasione della sessione plenaria del Parlamento europeo - la presidente della Commissione europea, **Ursula von der Leyen**, ha posto l'accento sui valori più importanti dell'Unione europea, citando in proposito le parole che John Hume, politico irlandese e vincitore del Nobel per la pace, aveva pronunciato dinanzi al Parlamento europeo nel 1998: *"gli architetti dell'Europa hanno deciso che la differenza non è una minaccia, ma una cosa naturale. La differenza è l'essenza dell'umanità"*.

La presidente ha quindi dichiarato che sarà possibile costruire un'Unione veramente antirazzista, un'Unione che dalla condanna passi all'azione, attraverso un piano d'azione che estenda l'elenco dei crimini dell'UE a tutte le forme di **crimini d'odio** e di **incitamento all'odio** a causa della razza, della religione, del genere o dell'orientamento sessuale. E ha preannunciato azioni intese a: rafforzare le leggi sull'uguaglianza razziale laddove presentino lacune; affrontare la discriminazione in settori quali l'occupazione, gli alloggi o l'assistenza sanitaria; migliorare **l'istruzione e la conoscenza** sulle cause storiche e culturali del razzismo; **contrastare le distorsioni inconsce** che esistono a livello dei singoli individui, delle istituzioni e degli algoritmi.

Ha quindi affermato che verrà nominato il **primo coordinatore della Commissione per l'antirazzismo**, al fine di mantenere questo tema in cima all'agenda europea e di collaborare direttamente con le persone, la società civile e le istituzioni.

Ha infine fatto riferimento a un'Unione in cui ognuno possa essere sé stesso, "senza paura di recriminazioni o discriminazioni", sottolineando che "le zone che non hanno posto per le persone LGBTQI sono zone che non hanno posto per l'umanità e non hanno posto nella nostra Unione", ed esprimendo il proprio impegno per il riconoscimento reciproco delle relazioni familiari nell'Unione europea.

La Commissione ha dato seguito a quanto dichiarato con una serie di iniziative.

Nel marzo 2020 è stata presentata la nuova [Strategia per la parità di genere 2020-2025](#), sulla scia dell'impegno strategico per la parità di genere 2016-2019.

Nel settembre 2020 la Commissione ha adottato il [Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#), nel cui ambito sono stati inoltre presentati il nuovo [Quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom](#) e una proposta di [raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom](#), poi [adottata](#) il 12 marzo 2021.

Il 13 novembre 2020 è stata presentata la prima strategia dell'UE per l'uguaglianza delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, non binarie, intersessuali e *queer* (LGBTIQ), dal titolo "**Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025**" ([COM\(2020\)698](#)). La strategia affronta in modo specifico le disuguaglianze e le sfide che interessano le persone LGBTIQ e definisce una serie di azioni mirate per i prossimi cinque anni, che includono misure giuridiche e finanziarie. Viene proposto, fra l'altro, di **estendere l'elenco dei reati dell'UE ai crimini d'odio**, compreso l'incitamento all'odio omofobico; vi si preannuncia inoltre una proposta di normativa sul riconoscimento reciproco della genitorialità in situazioni transfrontaliere e la pubblicazione di una relazione sull'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione entro il 2022.

Il documento evidenzia che la discriminazione, la violenza e l'odio nei confronti delle persone LGBTIQ sono contrari ai valori fondamentali dell'Unione europea e vanno eliminati, auspicando la definizione di politiche che possano abbattere gli ostacoli all'uguaglianza delle persone LGBTIQ e compiere, entro il 2025, "progressi evidenti verso un'UE in cui le persone LGBTIQ, in tutta la loro diversità, siano sicure e abbiano pari opportunità di partecipare pienamente alla società, sviluppando appieno le proprie potenzialità". In merito agli sviluppi legislativi, alla giurisprudenza e alle iniziative politiche degli ultimi decenni, la strategia ricorda che:

- il 15 maggio 2020 la Commissione europea ha pubblicato un [elenco](#) di azioni per far progredire l'uguaglianza delle persone LGBTI, primo quadro politico per combattere specificamente la discriminazione nei confronti delle persone LGBTI;
- a **livello nazionale**, 21 Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, **Italia**, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria) hanno riconosciuto legalmente le coppie dello stesso sesso e quattro Stati membri (Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Malta) hanno introdotto procedure di riconoscimento giuridico del genere senza requisiti medici;
- assieme alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, il diritto dell'UE che garantisce la protezione giuridica contro la discriminazione è fondamentale per promuovere l'uguaglianza delle persone LGBTIQ. Tale protezione rientra in **quadri giuridici diversi** a seconda che la discriminazione subita dalle persone LGBTIQ sia basata sull'**orientamento sessuale (quadro antidiscriminazione)** o sul **sesso, compreso il cambiamento di sesso (quadro per la parità di genere)**.

Sempre nel novembre 2020 la Commissione ha adottato un [Piano d'azione sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2027](#), che presenta proposte in quattro

settori - istruzione, occupazione, alloggi e sanità - con l'obiettivo di promuovere **l'integrazione e l'inclusione sociale dei migranti** e delle persone provenienti da contesti migratori.

Infine, il 5 ottobre 2021, la Commissione europea ha presentato la sopra citata **Strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)**.

a) Il Piano d'azione per la democrazia

Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha presentato una comunicazione sul [piano d'azione per la democrazia europea](#). Il piano d'azione intende affrontare le sfide poste ai sistemi democratici dell'Unione dalla crescita degli estremismi e dalla distanza percepita fra cittadini e responsabili politici. Prevede a tal fine misure specifiche allo scopo di: 1) promuovere elezioni libere e regolari e una forte partecipazione democratica; 2) sostenere mezzi d'informazione liberi e indipendenti; 3) contrastare la disinformazione.

Su quest'ultimo punto, la Commissione afferma che dirigerà gli sforzi di revisione del **codice di buone pratiche sulla disinformazione**¹⁴, rafforzando gli obblighi a carico delle piattaforme *online* e introducendo un monitoraggio e una sorveglianza rigorosi (il 26 maggio 2021 ha presentato la comunicazione [COM\(2021\)262](#) in cui propone di rafforzare il codice in vari settori), al fine di fare del codice un **quadro di coregolamentazione**, in linea con la prevista legge sui servizi digitali.

Per consentire l'elaborazione di risposte politiche adeguate, la Commissione distingue fra fenomeni diversi, che comunemente sono noti come "disinformazione":

- la cattiva informazione, costituita da contenuti falsi o fuorvianti, condivisi senza intenzione fraudolenta, anche se gli effetti possono comunque essere dannosi;
- la disinformazione, ossia un contenuto falso o fuorviante, diffuso con l'intento di ingannare o ottenere un guadagno economico e che può provocare danni pubblici;
- l'operazione di influenza delle informazioni, con riferimento agli sforzi coordinati da parte di soggetti nazionali o esterni volti a influenzare il pubblico destinatario utilizzando una serie di mezzi ingannevoli, fra cui la soppressione di fonti di informazione indipendenti in combinazione con la disinformazione;
- le ingerenze straniere nello spazio informativo, che spesso si verificano nell'ambito di un'operazione ibrida più ampia, e che possono essere intese come misure coercitive e ingannevoli impiegate da un soggetto statale straniero o dai suoi agenti per ostacolare la libertà di informazione e di espressione della volontà politica degli individui.

Il piano d'azione evidenzia fra l'altro che la rapida crescita delle campagne elettorali *online* e delle piattaforme *online* ha portato allo scoperto nuove vulnerabilità e ha reso più difficile mantenere l'integrità delle elezioni, garantire la libertà e il pluralismo dei media e proteggere il processo democratico dalla disinformazione e altre forme di manipolazione. I giornalisti sono esposti a molestie e incitamento all'odio *online*, mentre false informazioni e messaggi polarizzanti si diffondono rapidamente sui social media,

¹⁴ Il [codice di buone pratiche](#) è stato varato nel 2018 per far sì che le piattaforme *online*, gli inserzionisti e altri attori chiave del settore si impegnino a contrastare la disinformazione e a migliorare le loro politiche *online*.

anche attraverso campagne coordinate di disinformazione; l'impatto di alcune di queste azioni è inoltre amplificato dall'uso di algoritmi opachi controllati da piattaforme di comunicazione ampiamente utilizzate.

Il Codice di buone pratiche contro la disinformazione 2022

Il **16 giugno 2022** è stato pubblicato il [codice di buone pratiche rafforzato sulla disinformazione](#). I 34 firmatari - fra i quali piattaforme, imprese tecnologiche ed esponenti della società civile¹⁵ - hanno seguito gli orientamenti della Commissione del 2021 e tenuto conto degli insegnamenti tratti dalla crisi del Covid-19 e dalla guerra di aggressione della Russia in Ucraina. Il nuovo codice stabilisce impegni per le piattaforme e l'industria al fine di combattere la disinformazione e per un ambiente *online* più trasparente, sicuro e affidabile.

Il codice di buone pratiche rafforzato è un elemento essenziale del pacchetto di strumenti messo in atto dalla Commissione per combattere la diffusione della disinformazione nell'UE, che comprende la legge sui servizi digitali, su cui i colegislatori hanno di recente raggiunto un accordo politico (vd. *infra*), nonché la futura legislazione relativa alla [trasparenza e al targeting della pubblicità politica](#).

Obiettivo del codice rafforzato è quello di eliminare i difetti del precedente codice del 2018 introducendo impegni e misure più rigorosi e dettagliati, basati sugli insegnamenti operativi tratti negli ultimi anni.

Concretamente, il nuovo codice contiene impegni volti a:

- **ampliare la partecipazione.** Il codice non è mirato esclusivamente sulle grandi piattaforme, ma coinvolge anche una serie di attori diversi, ognuno dei quali può svolgere un ruolo nel ridurre la diffusione della disinformazione. Inoltre si auspica l'adesione di ulteriori firmatari;
- **ridurre gli incentivi finanziari per chi diffonde disinformazione** facendo in modo che i responsabili della disinformazione non beneficino di introiti pubblicitari;
- **puntare l'attenzione anche sui nuovi comportamenti manipolativi** (*account* fasulli, *bot* o *deep fake* malevoli che diffondono disinformazione);
- **dotare gli utenti di strumenti** migliori per riconoscere, comprendere e segnalare la disinformazione;
- **dare impulso alla verifica dei fatti** in tutti i paesi e in tutte le lingue dell'UE, garantendo che il lavoro svolto dai verificatori dei fatti sia remunerato adeguatamente;
- **garantire la trasparenza della pubblicità politica** consentendo agli utenti di riconoscere facilmente gli annunci di natura politica grazie a indicazioni più chiare e a informazioni riguardo agli sponsor, all'entità della spesa e al periodo di visualizzazione;
- **rafforzare il sostegno ai ricercatori** offrendo loro un migliore accesso ai dati delle piattaforme;

¹⁵ Fra i 34 firmatari figurano le principali piattaforme digitali, in particolare Meta, Google, Twitter, TikTok e Microsoft, e una serie di altri attori, ad esempio piattaforme più piccole o specializzate, agenzie pubblicitarie *online*, società di tecnologia pubblicitaria, verificatori di fatti e rappresentanti della società civile o operatori che offrono competenze e soluzioni specifiche per combattere la disinformazione.

- **valutare l'impatto del codice stesso** attraverso un solido quadro di monitoraggio e relazioni periodiche delle piattaforme in merito alle modalità di attuazione dei loro impegni;

- **istituire un centro per la trasparenza e una *task force*** che forniscano una panoramica agevole e trasparente dell'attuazione del codice, al fine di mantenerlo adeguato ai suoi obiettivi e alle esigenze future.

Infine, il codice mira a essere riconosciuto come codice di condotta ai sensi della **legge sui servizi digitali** per attenuare i rischi derivanti dalla disinformazione per quanto riguarda le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi.

Per quanto concerne le prossime tappe, i firmatari disporranno di sei mesi per attuare gli impegni e le misure che hanno sottoscritto; inoltre, all'inizio del 2023 dovranno presentare alla Commissione le prime relazioni di attuazione. Tenendo conto del parere di esperti e del sostegno del Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA) e dell'Osservatorio europeo dei media digitali (EDMO), la Commissione valuterà periodicamente i progressi compiuti nell'attuazione del codice, sulla base delle relazioni qualitative e quantitative attese dai firmatari. A sua volta la *task force* monitorerà, riesaminerà e adeguerà gli impegni alla luce degli sviluppi tecnologici, sociali, di mercato e legislativi; riunitasi per la prima volta il 16 giugno, la *task force* continuerà a riunirsi secondo necessità e almeno ogni sei mesi.

Al fine di promuovere l'impegno democratico e la partecipazione attiva dei cittadini, la Commissione si impegna a garantire **l'integrazione del principio di uguaglianza** a vari livelli:

- la citata Strategia per la parità di genere 2020-2025 prevede misure volte a rafforzare la **partecipazione delle donne al processo decisionale politico**. Vi si sottolinea l'importanza di promuovere la partecipazione delle donne come elettrici e come candidate alle elezioni del Parlamento europeo del 2024 e si esortano i partiti politici europei che chiedono finanziamenti dell'UE a essere trasparenti in merito all'equilibrio di genere nelle loro compagini;
- misure proattive saranno indirizzate a contrastare gli attacchi antidemocratici e l'incitamento all'odio volto a dissuadere le donne, le persone LGBTIQ e le minoranze dalla partecipazione attiva alla politica;
- un'attenzione particolare sarà rivolta ai giovani svantaggiati, alle persone appartenenti a minoranze razziali o etniche (il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025 sottolinea la presenza di ostacoli alla partecipazione e alla rappresentanza democratica per i gruppi a rischio di emarginazione, come le persone appartenenti a minoranze razziali o etniche), alle persone con disabilità¹⁶, alle persone o ai gruppi con bassi livelli di alfabetizzazione digitale (ad esempio famiglie a basso reddito senza un facile accesso a internet o persone anziane).

¹⁶ In linea con gli obblighi previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità di cui l'UE e tutti i suoi Stati membri sono firmatari, in particolare l'articolo 29 sulla partecipazione alla vita politica e pubblica.

Ulteriori sforzi saranno compiuti nella lotta contro l'incitamento all'odio *online*, che - evidenzia la Commissione - può dissuadere le persone dall'esprimere le proprie opinioni e dal partecipare alle discussioni *online*. A tal fine:

- nel 2021 la Commissione ha [proposto](#) un'iniziativa volta a estendere l'elenco dei reati dell'UE di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE ai crimini d'odio e all'incitamento all'odio, anche *online*;
- proseguono i lavori nell'ambito del codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio;
- il contrasto ai contenuti illeciti su internet, accompagnato dalla promozione della libertà di espressione, è uno degli obiettivi fondamentali della futura legge sui servizi digitali.

Estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio

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

Nella comunicazione la Commissione rileva come negli ultimi decenni si sia registrato in Europa un forte aumento dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio, sia *offline* che *online*¹⁷: l'odio si sta generalizzando¹⁸ e prende a bersaglio individui e gruppi di persone che condividono o che si ritiene condividano una "caratteristica comune", come la razza, l'etnia, la lingua, la religione, la cittadinanza, l'età, il sesso, l'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione di genere, i caratteri sessuali o qualsiasi altra caratteristica fondamentale, o una combinazione di esse. Caratteristiche che in generale - come rilevato in uno studio dell'OSCE - sono percepibili dagli altri e quindi prese più facilmente di mira dagli autori dei reati, in quanto si riferiscono a un aspetto dell'identità che è inalterabile o fondamentale per la percezione di sé che ha una persona, oltre a essere segno di un'identità di gruppo¹⁹.

A norma dell'**articolo 83, paragrafo 1, del TFUE**, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di **criminalità particolarmente grave** che presentano una **dimensione transnazionale**

¹⁷ Cfr. ad esempio i rapporti annuali [2019](#) e [2020](#) dell'*European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) e lo studio commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)", luglio 2020.

¹⁸ Cfr. la [prefazione](#) del Segretario generale delle Nazioni Unite António Guterres al documento "*United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech*", maggio 2019.

¹⁹ L'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, "[Hate Crime Laws, A Practical Guide](#)".

derivante **dal carattere o dalle implicazioni** di tali reati o da una **particolare necessità di combatterli su basi comuni**.

Tali sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può tuttavia adottare una decisione che individui altre sfere di criminalità, deliberando all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

Con la sua iniziativa, la Commissione propone un'estensione dell'elenco delle sfere di criminalità riconosciute dall'UE per includervi **l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio**. La prima fase della procedura prevista consiste nell'adozione all'unanimità da parte del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, di una decisione che individui l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio come un'altra sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. In tal modo si fornirà una base giuridica che consentirà al Parlamento europeo e al Consiglio di stabilire, mediante direttive, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in questa sfera di criminalità. In una seconda fase, la Commissione potrà proporre l'adozione di direttive che stabiliscano norme minime relative alle definizioni dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio e alle sanzioni pertinenti, che dovranno essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria.

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

1) incitamento all'odio e reati generati dall'odio come sfera di criminalità. L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono ampiamente riconosciuti come sfera di criminalità a livello internazionale²⁰. La Commissione sottolinea inoltre che l'elemento dell'**odio** - nei confronti di persone o gruppi di persone che condividono (o si percepisce che condividano) le stesse "caratteristiche protette"- è una caratteristica intrinseca dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio, che possono essere pertanto considerati una "sfera di criminalità".

Nella sua raccomandazione del 1997²¹, il Consiglio d'Europa ha considerato l'incitamento all'odio come istigazione all'odio nei confronti di individui o gruppi definiti da determinate caratteristiche protette: nel campo d'applicazione, la raccomandazione afferma che il termine "discorso dell'odio" è da intendersi come comprensivo di tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, fra cui l'intolleranza che si esprime sotto forma di nazionalismo aggressivo ed etnocentrismo,

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

²¹ [Raccomandazione n. R \(97\) 20](#) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri relativa al "discorso dell'odio".

discriminazione e ostilità nei confronti delle minoranze, dei migranti e delle persone provenienti da un contesto migratorio.

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

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

4) **evoluzione della criminalità.** Secondo le Nazioni Unite, negli ultimi anni si è registrata un'allarmante impennata dei discorsi di odio e dell'incitamento all'odio *online* e *offline* e, da quando nel 2007 la Commissione ha proposto di rendere punibili gli atti razzisti e xenofobi in tutti gli Stati membri, si è registrato un aumento costante dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio²², legato ai cambiamenti del contesto sociale, economico e tecnologico. Tale evoluzione è riconducibile a fattori quali l'aumento dei flussi migratori, le crisi economiche e sociali (compresa la pandemia di Covid-19) e il miglioramento dell'accesso alle informazioni *online*, compreso l'uso dei *social network*, che comporta una rapida condivisione dei contenuti;

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

b) Il Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali

Il 4 marzo 2021 la Commissione europea ha presentato il "[Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#)" al fine di raggiungere, entro la fine del decennio, gli obiettivi principali dell'UE nei settori dell'occupazione, delle competenze e della protezione sociale²³.

²² "[Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches](#)" dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, luglio 2020.

²³ Il [Pilastro europeo per i diritti sociali](#) è stato adottato nel 2017 e sancisce venti principi e diritti, che si articolano in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione.

In materia di discriminazioni, il piano sottolinea che la diversità rappresenta un punto di forza per la società e l'economia europee. Le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale sono proibite in tutta l'UE e la parità di trattamento e di accesso richiede un **quadro giuridico** efficace, correttamente applicato e aggiornato.

La Commissione evidenzia che la lotta contro gli stereotipi e la discriminazione in settori quali l'occupazione, la formazione, l'istruzione, la protezione sociale, gli alloggi e la sanità richiede "un'azione risoluta" a livello nazionale, regionale e locale, anche da parte degli organismi nazionali per la parità, delle parti sociali, delle imprese e della società civile, i quali possono fare uso dei fondi dell'UE, come FSE+, FESR, Europa creativa ed Erasmus. In particolare, il **programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori**, con un bilancio complessivo di 1,55 miliardi di euro, potrà promuovere la parità di genere, di trattamento e di diritti.

Il piano sottolinea inoltre che, per conseguire l'obiettivo occupazionale per l'intera popolazione in età lavorativa, l'Europa deve puntare a **dimezzare il divario di genere a livello occupazionale** rispetto al 2019. Si rileva che, nonostante i progressi compiuti negli ultimi dieci anni, il tasso di occupazione e i livelli salariali delle donne sono ancora più bassi rispetto a quelli degli uomini, e queste continuano a essere fortemente sottorappresentate nelle posizioni decisionali, nelle funzioni direttive di alto livello e nei consigli di amministrazione aziendali. Di fondamentale importanza sarà in tal senso l'attuazione della [Strategia per la parità di genere 2020-2025](#), mentre la Commissione continuerà a impegnarsi per l'adozione della [proposta di direttiva del 2012](#) relativa alla presenza delle donne nei consigli di amministrazione.

L'accento è inoltre posto sulle persone con disabilità, che incontrano notevoli ostacoli nel campo dell'istruzione, della formazione, dell'occupazione, della protezione sociale, degli alloggi e della sanità. Sulla base della valutazione della [Strategia europea sulla disabilità 2010-2020](#), la Commissione ha adottato - insieme al piano d'azione - una nuova [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#), che si pone in linea con gli obiettivi della [Convenzione](#) delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Nella comunicazione la Commissione invita:

- gli Stati membri a portare avanti e concludere i negoziati in sede di Consiglio sulla citata proposta relativa alla **direttiva orizzontale sulla parità di trattamento**;
- gli Stati membri a recepire la [direttiva](#) relativa all'**equilibrio tra attività professionale e vita familiare** per i genitori e i prestatori di assistenza entro agosto 2022;
- gli Stati membri a portare avanti e concludere i negoziati in sede di Consiglio sulla proposta della Commissione relativa alla **direttiva sulla presenza delle donne nei consigli di amministrazione**;
- gli Stati membri a offrire un'istruzione e un'assistenza accessibili e a prezzi abbordabili a tutti i bambini piccoli in tutta Europa, in linea con la [raccomandazione](#) del Consiglio relativa ai **sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia**;

- le imprese a mettere in atto meccanismi per **combattere le pratiche discriminatorie** in sede di assunzione, selezione e promozione e per favorire la diversità sul posto di lavoro.

c) Proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore

Il 4 marzo 2021 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a **rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne** per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi ([COM\(2021\)93](#)).

La parità di retribuzione tra lavoratori è un **valore fondamentale dell'Unione europea**, sancito nell'articolo 157, par. 1, del TFUE, nella [direttiva 2006/54/CE](#) e nella [raccomandazione della Commissione](#) del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza²⁴. Nella relazione introduttiva alla proposta viene tuttavia evidenziato che il **divario retributivo di genere** nell'UE si assesta attorno al 14 per cento e ha un impatto a lungo termine sulla qualità della vita delle donne, sul loro maggiore rischio di esposizione alla povertà e sul persistente divario retributivo pensionistico, che è pari al 33 per cento nell'intera UE.

La proposta di direttiva mira a stabilire **prescrizioni minime per rafforzare l'applicazione del principio della parità retributiva tra uomini e donne** e il **divieto di discriminazione per motivi di genere** (articolo 1), senza peraltro impedire ai datori di lavoro di retribuire in modo diverso chi svolge lo stesso lavoro (o un lavoro di pari valore) sulla base di criteri oggettivi, neutri sotto il profilo del genere (punto n. 10 delle Premesse). Per il conseguimento delle suddette finalità, si stabiliscono standard di trasparenza in materia di retribuzioni e garanzie di accesso a determinati strumenti di tutela giurisdizionale in favore dei lavoratori. Le norme proposte concernono tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori.

d) Legge sui servizi digitali (Digital Services Act)

La [proposta](#) di **regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali** ("legge sui servizi digitali" - DSA), adottata dalla Commissione europea il 15 dicembre 2020, rappresenta una delle misure chiave nell'ambito della Strategia europea per il digitale.

Come preannunciato nella [comunicazione "Plasmare il futuro digitale dell'Europa"](#)²⁵, l'iniziativa è stata presentata simultaneamente alla cosiddetta legge sui mercati digitali, nell'ottica di una revisione complessiva delle norme di matrice europea al fine di accrescere e armonizzare le **responsabilità delle piattaforme online e dei fornitori di**

²⁴ Al medesimo principio è dedicato il punto n. 2 del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) ("donne e uomini hanno diritto alla parità di retribuzione per lavoro di pari valore").

²⁵ Per promuovere e sostenere la transizione digitale dell'UE, il 19 febbraio 2020 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte che comprende la comunicazione quadro in materia, "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" ([COM\(2020\)67](#)), la comunicazione sulla Strategia europea per i dati ([COM\(2020\)66](#)) e il Libro bianco sull'Intelligenza artificiale ([COM\(2020\)65](#)).

servizi d'informazione - rafforzando altresì il **controllo sui contenuti** di tali piattaforme - e introdurre regole che assicurino l'equità e la contendibilità dei mercati digitali.

Il regolamento integra e sostituisce parzialmente le norme di armonizzazione dell'attività di prestazione transfrontaliera dei servizi digitali nel mercato unico europeo attualmente contenute nella [direttiva 2000/31/CE](#) sul **commercio elettronico**²⁶.

Principali obiettivi del regolamento proposto sono: 1) contribuire al corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari; 2) stabilire norme uniformi per un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali siano tutelati in modo effettivo.

Ispirata al principio generale per cui "ciò che è illecito *offline* deve essere illecito anche *online*", la nuova disciplina introduce:

- nuove **procedure armonizzate per una rimozione più rapida di contenuti, prodotti o servizi illegali**;
- la **protezione dei diritti degli utenti *online*** e sistemi interni di gestione dei reclami;
- un quadro generale per l'applicazione della normativa, in particolare mediante la designazione della nuova figura del "**coordinatore dei servizi digitali**".

Il nuovo regime stabilisce inoltre obblighi aggiuntivi a carico delle **piattaforme *online* di dimensioni molto grandi** per la gestione dei **rischi sistemici**²⁷.

Le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi dovranno valutare in modo approfondito tre categorie di rischi sistemici:

- la diffusione di contenuti illegali tramite i loro servizi;

Al *considerando* 12 della proposta della Commissione si precisa che, per conseguire l'obiettivo di garantire un ambiente *online* sicuro, prevedibile e affidabile, il **concetto di "contenuto illegale"** dovrebbe essere definito in senso lato e comprendere anche le informazioni riguardanti i contenuti, i prodotti, i servizi e le attività illegali. Tale concetto dovrebbe in particolare intendersi riferito alle informazioni, indipendentemente dalla loro forma, che ai sensi del diritto applicabile sono di per sé illegali, quali l'**illecito incitamento all'odio** o i **contenuti terroristici illegali** e i **contenuti discriminatori illegali**, o che riguardano attività illegali, quali la condivisione di immagini che ritraggono abusi sessuali su minori, la condivisione non consensuale illegale di immagini private, il *cyberstalking*, la vendita di prodotti non conformi o contraffatti, l'utilizzo non

²⁶ Le vigenti norme UE sui servizi digitali sono rimaste sostanzialmente invariate dall'adozione della direttiva 2000/31/CE, dell'8 giugno 2000, "relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno" (direttiva sul commercio elettronico).

²⁷ La soglia operativa riguardante i prestatori di servizi che rientrano nell'ambito di applicazione di tali obblighi comprende le piattaforme *online* con un ampio raggio d'azione nell'Unione, stimato attualmente a oltre 45 milioni di destinatari dei servizi. Qualora la popolazione dell'Unione subisca variazioni pari a una percentuale determinata, la Commissione adeguerà il numero dei destinatari presi in considerazione per fissare la soglia, affinché quest'ultima corrisponda sempre al 10% della popolazione dell'Unione.

autorizzato di materiale protetto dal diritto d'autore o le attività che comportano violazioni della normativa sulla tutela dei consumatori.

- gli effetti dei loro servizi sull'**esercizio dei diritti fondamentali** tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali, compresi la libertà di espressione e di informazione, il diritto alla vita privata, il diritto alla non discriminazione e i diritti del minore (tali rischi possono sorgere, ad esempio, in relazione alla progettazione dei sistemi algoritmici utilizzati dalle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi o all'abuso dei loro servizi attraverso la presentazione di notifiche abusive o altri metodi per ostacolare la concorrenza o limitare la libertà di espressione);
- la **manipolazione intenzionale** e spesso coordinata del servizio della piattaforma, con effetti prevedibili sulla salute pubblica, sul dibattito civico, sui processi elettorali, sulla sicurezza pubblica e sulla tutela dei minori, tenuto conto della necessità di garantire l'ordine pubblico, tutelare la vita privata e contrastare le pratiche commerciali fraudolente e ingannevoli (tali rischi possono sorgere, ad esempio, dalla creazione di *account* falsi, dall'uso di *bot* e da altri comportamenti automatizzati o parzialmente automatizzati che possono condurre alla rapida e ampia diffusione di informazioni che costituiscono contenuti illegali o incompatibili con le condizioni generali della piattaforma *online*).

Le piattaforme *online* di dimensioni molto grandi dovranno sottoporsi ad *audit* esterni, fornire al coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento o alla Commissione l'accesso ai dati per monitorare e valutare la conformità al regolamento, nominare uno o più responsabili della conformità per garantire il rispetto degli obblighi sanciti dal regolamento e assolvere ulteriori obblighi in materia di trasparenza.

Attraverso le disposizioni relative agli obblighi in materia di "**dovere di diligenza**" per taluni servizi intermediari, la proposta intende migliorare la sicurezza *online* degli utenti in tutta l'Unione e la protezione dei loro diritti fondamentali; prevede a tal fine l'elaborazione di codici di condotta, di codici di condotta specifici per la pubblicità *online*, nonché protocolli di crisi per affrontare circostanze straordinarie che incidano sulla sicurezza o sulla salute pubblica.

Il **23 aprile 2022** la presidenza del Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno raggiunto un **accordo politico** provvisorio sulla [proposta](#). L'accordo dovrà ora essere formalmente adottato. Per approfondimenti, si rimanda alla Nota su Atti UE [n. 101](#) *La proposta di legge sui servizi digitali (accordo politico del 23 aprile 2022)*, a cura del Servizio Studi del Senato.

e) Proposta di regolamento su un approccio europeo all'intelligenza artificiale

Il 21 aprile 2021 la Commissione ha pubblicato un quadro normativo che affronta specificamente il rischio di **pregiudizi e discriminazioni inerenti ai sistemi di intelligenza artificiale - IA**.

La [proposta](#) di **regolamento su un approccio europeo all'intelligenza artificiale** è il primo quadro giuridico in assoluto sull'IA²⁸. La [comunicazione](#) che accompagna la proposta ("*Fostering a European approach to Artificial Intelligence*") evidenzia che l'intelligenza artificiale può rafforzare i processi democratici (ad esempio, migliorando i processi decisionali, l'analisi dei dati o la partecipazione dei cittadini), tuttavia la complessità e l'opacità di determinate applicazioni di IA - le cosiddette "scatole nere" - possono creare incertezza e **ostacolare l'effettiva applicazione della legislazione vigente in materia di sicurezza e diritti fondamentali**.

Secondo la Commissione un **approccio antropocentrico all'IA** significa garantire che le applicazioni di IA rispettino la legislazione in materia di diritti fondamentali. È dunque necessaria un'azione legislativa che garantisca il buon funzionamento del mercato interno per i sistemi di IA e tenga adeguatamente conto sia dei **benefici** sia dei **rischi**, in particolare per applicazioni quali i **sistemi di identificazione biometrica** o le decisioni basate sull'IA che investono la **sfera personale** (ad es. nei settori della selezione del personale, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria o delle attività di contrasto)²⁹.

La proposta di regolamento prevede regole di trasparenza armonizzate applicabili a tutti i sistemi di IA, nonché specifiche disposizioni per i sistemi di IA classificati "**ad alto rischio**", per i quali viene introdotta una specifica definizione e che saranno soggetti a **obblighi rigorosi** prima che possano essere immessi sul mercato.

Le **pratiche vietate di IA**, in quanto **contrarie ai principi dell'Unione e ai suoi diritti fondamentali**, sono le seguenti:

- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA che utilizzino tecniche subliminali al di là della consapevolezza di una persona al fine di falsare il comportamento di una persona in un modo che causi o possa causare a quella persona o a un'altra persona un danno fisico o psicologico;
- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA che sfruttino qualsiasi **vulnerabilità di un gruppo specifico di persone**, per la loro età o disabilità fisica o mentale, al fine di falsare rilevante il comportamento di una persona appartenente a tale gruppo in un modo che provochi o possa provocare a quella persona o a un'altra persona danni fisici o psicologici;
- l'immissione sul mercato, la messa in servizio o l'uso di sistemi di IA da parte di pubbliche autorità o per loro conto, che **valuti o classifichi l'affidabilità delle persone fisiche in un determinato periodo di tempo sulla base del loro comportamento sociale o delle caratteristiche della loro personalità**, note o previste, con un punteggio sociale ("*social score*") che determini uno o entrambi i seguenti elementi: un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di talune

²⁸ Margrethe Vestager, vicepresidente esecutiva per "Un'Europa pronta per l'era digitale", ha dichiarato: "Per quanto riguarda l'intelligenza artificiale, la fiducia non è facoltativa, è indispensabile. Queste regole rappresentano una svolta, che consentirà all'UE di guidare lo sviluppo di nuove norme globali per garantire che l'IA possa essere considerata affidabile. Definendo le norme possiamo spianare la strada a una tecnologia etica in tutto il mondo e garantire che l'UE rimanga competitiva. Le nostre regole saranno adeguate alle esigenze future e favorevoli all'innovazione e interverranno ove strettamente necessario: quando sono in gioco la sicurezza e i diritti fondamentali dei cittadini dell'UE."

²⁹ Il Consiglio d'Europa, in [una dichiarazione](#) del 2019, ha segnalato il rischio di "discriminazione sociale" causata dagli algoritmi. Ad es. una delle sfide emergenti nell'ambito dei sistemi di IA per il [riconoscimento](#) facciale è l'identificazione dei volti delle persone trans.

persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche in contesti sociali che non hanno alcun rapporto con i contesti con cui i dati sono stati originariamente generati o raccolti; un trattamento pregiudizievole o sfavorevole di talune persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche che sia sproporzionato rispetto alla gravità del loro comportamento sociale;

- l'uso di sistemi di identificazione biometrica remota "in tempo reale" in spazi accessibili al pubblico ai fini dell'applicazione della legge, a meno che e nella misura in cui tale uso sia strettamente necessario per uno dei seguenti obiettivi: la ricerca mirata di potenziali vittime di crimini, inclusi i bambini scomparsi; la prevenzione di specifiche e imminenti minacce alla vita di persone o di attacchi terroristici; l'accertamento, la localizzazione, l'identificazione o l'azione penale nei confronti di un autore del reato o sospettato di un reato punibile con una pena o una misura massima di almeno tre anni.

L'UE ha finanziato [una serie di progetti di IA](#). Per quanto concerne la **lotta alla disinformazione**, WeVerify fornisce sistemi di verifica quali *plugin* che possono aiutare i verificatori di fatti, i giornalisti, gli attivisti per i diritti umani e i cittadini a sfatare miti e sottoporre a una verifica dei fatti video e immagini *online* (vd. [altri progetti finanziati dall'UE nel campo della lotta alla disinformazione](#)).

f) Programma di lavoro della Commissione per il 2022

Nel suo [programma di lavoro per il 2022](#), la Commissione dichiara che intende adoperarsi per far progredire l'**Unione dell'uguaglianza** ed eliminare le discriminazioni o violenze fondate sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'espressione di genere, le caratteristiche sessuali, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità o l'età.

La Commissione dovrebbe proporre misure per rafforzare il ruolo e l'indipendenza degli organismi per la parità. In particolare, misure volte a:

- migliorare il **riconoscimento della genitorialità** fra gli Stati membri. Sull'iniziativa, che dovrebbe essere adottata entro il terzo trimestre del 2022, si è svolta una [consultazione pubblica](#). Tale iniziativa rientra fra le raccomandazioni della [Strategia globale dell'UE sui diritti dei minori](#).
- rafforzare la cooperazione giudiziaria in materia di **protezione degli adulti vulnerabili** in situazioni transfrontaliere.
- prevenire e combattere la **violenza nei confronti delle donne**.

In merito alle azioni per **porre fine alla violenza di genere** si segnala la **proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (COM(2022)105)**, presentata dalla Commissione europea l'8 marzo 2022.

Obiettivo della direttiva è **combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'UE**. A tal fine si propongono misure riguardanti: la configurazione dei reati pertinenti e le relative sanzioni; la protezione delle vittime e l'accesso alla giustizia; l'assistenza alle vittime; la prevenzione; il coordinamento e la cooperazione.

Per **violenza contro le donne** si intende una violenza di genere perpetrata nei confronti di una donna in quanto tale o che colpisce per antonomasia le donne.

Comprende tutti gli atti di violenza di genere che provocano o potrebbero provocare danni o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche, compresa la semplice minaccia di metterli in pratica. Include reati quali la violenza sessuale, fra cui lo stupro, le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati, gli aborti o la sterilizzazione forzati, la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, lo *stalking*, le molestie sessuali, il femminicidio, l'istigazione all'odio e i reati a sfondo sessuale, oltre a molteplici forme di violenza via internet (più nota come "violenza *online*"), fra cui la condivisione o la manipolazione non consensuale di materiale intimo, lo *stalking* e le molestie *online*. La Commissione afferma che "questo tipo di violenza affonda le sue radici nella disparità di genere, che altro non è se non una manifestazione della discriminazione strutturale di cui sono oggetto le donne". Per **violenza domestica** si intende una forma di violenza che avviene all'interno della famiglia o del nucleo familiare, indipendentemente dai legami di famiglia, biologici o giuridici, fra partner o fra altri familiari, anche fra genitori e figli.

Si segnala infine che, in merito alle tematiche di cui al presente Dossier, nella **Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2022** ([Doc. LXXXVI n. 5](#)), il Governo prevede le seguenti azioni:

- l'elaborazione di un Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza 2021-2025;
- la promozione di azioni positive finalizzate al contrasto delle discriminazioni etnico-razziali, in collaborazione con le associazioni iscritte al Registro di cui all'art. 6 del [d.lgs. 215/2003](#);
- la partecipazione costante ai lavori dei gruppi specifici costituiti presso la Commissione europea, il Consiglio d'Europa, l'Agenzia europea per i diritti fondamentali;
- l'attuazione del progetto "[REASON - REAct in the Struggle against Online hate speech](#)", di durata biennale, sul tema della lotta al discorso d'odio online, che prevede attività rivolte a specifici gruppi target, con un budget totale di 400.000 euro;
- il supporto alla realizzazione di attività progettuali di associazioni di settore finanziate dalla Commissione europea.

Per quanto riguarda l'**inclusione sociale dei soggetti vulnerabili**, la Relazione programmatica prevede:

- l'attuazione della [Strategia nazionale di inclusione delle comunità rom, sinti e caminanti](#) (RSC) post 2020;
- l'elaborazione della [Strategia nazionale LGBTI](#);
- la realizzazione di archivi nazionali LGBTI e di un portale nazionale LGBT;

- l'avvio del progetto per il supporto all'autoimprenditorialità delle persone transgender;
- lo sviluppo di moduli di formazione per il personale della PA e del personale delle carceri;
- l'attuazione di network interistituzionali per la creazione di Piani di azione locali (PAL);
- la realizzazione delle attività di formazione nell'ambito del [progetto sul contrasto all'antiziganismo](#);
- l'avvio del progetto di inclusione socio-lavorativo delle persone RSC denominato "Acceder".

La Relazione programmatica indica inoltre che:

- coerentemente con le politiche dell'Ue e la **Strategia europea per la parità di genere 2020-2025**, il Governo proseguirà la sua azione di promozione delle politiche per le pari opportunità, mediante l'attuazione della nuova [Strategia nazionale per la parità di genere](#), presentata nel mese di agosto 2021, e mediante l'attuazione di progetti europei dedicati;
- la prevenzione e il contrasto alla **violenza maschile sulle donne** rappresenterà una priorità politica, attraverso il nuovo [Piano strategico sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023](#), in considerazione degli obblighi assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione di Istanbul e in coerenza con la Strategia europea per la parità di genere 2020-2025.