

**RACCOMANDAZIONE
DI POLITICA GENERALE N. 15
DELL'ECRI**

**RELATIVA ALLA LOTTA
CONTRO IL DISCORSO DELL'ODIO**

ADOTTATA L'8 DICEMBRE 2015

Strasburgo, 21 marzo 2016

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Publicata dalla
Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)
Consiglio d'Europa - 2016
Stampata a Strasburgo

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI):

Ribadendo l'importanza fondamentale, per una società democratica e pluralistica, della libertà di espressione e di opinione, della tolleranza e del rispetto della pari dignità di tutti gli esseri umani;

Ricordando, tuttavia, che la libertà di espressione e di opinione non è un diritto assoluto, e non deve esercitarsi in maniera incompatibile con i diritti altrui;

Ricordando inoltre che l'eredità storica dell'Europa le impone un dovere di memoria, di vigilanza e di resistenza di fronte all'avanzata di fenomeni di razzismo, discriminazione razziale, discriminazione fondata sul genere, sessismo, omofobia, transfobia, xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antiziganismo e intolleranza, come pure in caso di crimini di genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra e di negazione, banalizzazione, giustificazione o legittimazione pubbliche di tali crimini;

Rammentando che tale dovere di memoria, di vigilanza e di resistenza è parte integrante della protezione e della promozione dei diritti umani universali e indivisibili, che rappresentano i diritti di cui deve godere ogni essere umano;

Notando i diversi modi in cui è definito e compreso il discorso dell'odio a livello nazionale e internazionale e le varie forme che può assumere;

Considerando che ai fini della presente raccomandazione di politica generale si intende per discorso dell'odio il fatto di fomentare, promuovere o incoraggiare, sotto qualsiasi forma, la denigrazione, l'odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o

minacce una persona o un gruppo e la giustificazione di tutte queste forme o espressioni di odio testé citate, sulla base della "razza",¹ del colore della pelle, dell'ascendenza, dell'origine nazionale o etnica, dell'età, dell'handicap, della lingua, della religione o delle convinzioni, del sesso, del genere, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale e di altre caratteristiche o stato personale;

Riconoscendo che il discorso dell'odio può assumere la forma di una pubblica negazione, banalizzazione, giustificazione o legittimazione dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità o dei crimini di guerra accertati dai tribunali, come pure di un'apologia delle persone condannate per avere commesso tali crimini;

Riconoscendo inoltre che le forme di espressione che offendono, urtano o inquietano non possono essere assimilabili, per questa unica ragione, al discorso dell'odio, e che le misure adottate contro l'utilizzo di tale discorso dovrebbero servire a proteggere persone e gruppi di persone, e non particolari convinzioni, ideologie o religioni;

Riconoscendo che il ricorso al discorso dell'odio può tendere a rispecchiare o a promuovere l'erroneo presupposto che la persona che proferisce tali espressioni sia in qualche modo superiore alla persona o al gruppo presi di mira;

Riconoscendo che l'utilizzo del discorso dell'odio può essere inteso come un

¹ Poiché tutti gli esseri umani appartengono alla stessa specie, l'ECRI rifiuta le teorie basate sull'esistenza di "razze" diverse. Tuttavia, nella presente Raccomandazione, l'ECRI utilizza tale termine, al fine di garantire che le persone generalmente ed erroneamente percepite come appartenenti a un "altra razza" non siano escluse dall'ambito della tutela prevista dalla raccomandazione.

incitamento, o ci si può ragionevolmente attendere che abbia l'effetto di incitare altri a commettere atti di violenza, di intimidazione, di ostilità o di discriminazione nei confronti delle persone prese di mira, e che si tratta di una forma di espressione particolarmente grave;

Consapevole dei seri pericoli rappresentati dalla retorica dell'odio per la coesione all'interno di una società democratica, la protezione dei diritti umani e la preminenza del diritto, ma essendo sensibile alla necessità di garantire che le restrizioni riguardanti il discorso dell'odio non siano distolte dal loro fine e utilizzate per ridurre al silenzio le minoranze e reprimere l'opposizione politica, le critiche contro le politiche ufficiali o le credenze religiose;

Conscia del problema particolare e della gravità del discorso dell'odio diretto contro le donne per motivi fondati sul sesso, il genere e/o l'identità di genere e associati a una o più altre caratteristiche distinte;

Riconoscendo che l'uso del discorso dell'odio sembra in aumento, soprattutto grazie ai sistemi di comunicazione elettronica che contribuiscono ad amplificarne l'impatto, ma che non è facilmente determinabile la portata esatta di tale fenomeno, data l'assenza di segnalazioni sistematiche degli episodi che si sono verificati e di una raccolta di dati al riguardo, e affermando che occorre porre rimedio a tale situazione, in particolare fornendo un sostegno appropriato alle persone prese di mira o che possono sentirsi in tale situazione ;

Consapevole del fatto che l'ignoranza e l'insufficiente alfabetizzazione informatica, come pure l'isolamento, la discriminazione, l'indottrinamento e l'emarginazione possono essere sfruttati per incoraggiare l'uso del discorso dell'odio senza misurarne pienamente la reale natura e le conseguenze;

Sottolineando l'importanza dell'educazione per fare crollare i pregiudizi e la disinformazione su cui è basata la retorica dell'odio e la necessità di rivolgere in particolare tale educazione ai giovani;

Riconoscendo che un metodo fondamentale per fronteggiare il discorso dell'odio è quello di controbatterlo e condannarlo direttamente con argomenti che ne dimostrino con evidenza la natura distruttrice e inaccettabile;

Riconoscendo che i leader politici, religiosi e delle comunità, e altre personalità della vita pubblica hanno una responsabilità particolarmente importante al riguardo, data la loro capacità di influenzare un vasto pubblico;

Consapevole del ruolo particolare che possono svolgere tutti i tipi di mass media, online e offline, sia nel diffondere il discorso dell'odio che nel combatterlo;

Consapevole degli effetti dannosi del discorso dell'odio sulle sue vittime, del rischio di esclusione e di radicalizzazione che ne può derivare e delle conseguenze deleterie per la coesione sociale se non si riesce a combatterlo;

Riconoscendo che l'autoregolamentazione e l'adozione volontaria di codici di condotta possono rappresentare un mezzo efficace per prevenire e condannare il ricorso al

discorso dell'odio e che devono essere incoraggiate;

Sottolineando l'importanza per le persone prese di mira dal discorso dell'odio di essere in grado di reagire e di condannarlo con contro-argomentazioni, come pure di avviare procedimenti presso le giurisdizioni e le autorità competenti per ottenere riparazione;

Riconoscendo che le proibizioni penali non sono di per sé sufficienti a eliminare completamente l'uso del discorso dell'odio e non sono sempre appropriate, ma convinta nondimeno della necessità di renderlo penalmente perseguibile in certe circostanze;

Tenendo presente il limite basato sui sei criteri previsti dal Piano d'azione concordato a Rabat sul divieto di appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza e convinta che le proibizioni penali siano necessarie allorché il discorso dell'odio possa essere inteso come un incitamento, o ci si possa ragionevolmente attendere che abbia l'effetto di incitare altri a commettere atti di violenza, di intimidazione, di ostilità o di discriminazione nei confronti delle persone prese di mira;

Sottolineando l'importanza di non sostenere le organizzazioni che incoraggiano l'uso del discorso dell'odio e la necessità di vietare quelle che lo

favoriscono quando ha lo scopo, o ci si può ragionevolmente attendere che abbia lo scopo di incitare altri a commettere atti di violenza, di intimidazione, di ostilità o di discriminazione nei confronti delle persone prese di mira;

Sottolineando la necessità di condurre indagini tempestive ed efficaci in caso di denuncia di discorso di incitamento all'odio e di evitare le interpretazioni troppo restrittive delle disposizioni sul suo utilizzo;

Ricordando che l'obbligo previsto dal diritto internazionale di penalizzare certe forme di discorsi di incitamento all'odio, pur applicabile a tutti, è stato istituito per tutelare i membri dei gruppi vulnerabili e constatando con preoccupazione che sono talvolta stati oggetto di procedimenti sproporzionati o che i reati creati sono stati loro contestati per le ragioni sbagliate;

Ricordando che le attività dell'ECRI si concentrano sulla lotta contro il discorso dell'odio per motivi fondati sulla "razza", il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità, l'origine nazionale o etnica, l'identità di genere o l'orientamento sessuale, ma riconoscendo che il discorso dell'odio può ugualmente basarsi su tutte le altre considerazioni già esposte, e che le raccomandazioni contenute nel presente testo dovrebbero essere loro applicate, *mutatis mutandis*;

Raccomanda ai governi degli Stati membri di:

1. **ratificare, qualora non l'avessero ancora fatto, il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione di atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e il Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;**
2. **ritirare ogni riserva relativa all'articolo 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e all'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e riconoscere la competenza del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale a ricevere ed esaminare i reclami di singoli individui o di gruppi ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione;**
3. **impegnarsi a individuare le condizioni che possono favorire il fenomeno del discorso dell'odio e le varie forme che può assumere, e misurarne la portata e i danni che provoca, al fine di prevenirlo e scoraggiarne l'uso, di ridurre gli effetti nocivi e di porvi rimedio, tramite le seguenti azioni:**
 - a. predisporre a tale scopo strumenti affidabili;
 - b. accertarsi che siano designati degli organismi pubblici incaricati di utilizzare tali strumenti e che svolgano correttamente tale compito;
 - c. accertarsi che i dati raccolti sul discorso dell'odio non si limitino ai casi che rientrano nella sfera di competenza della giustizia penale;
 - d. accertarsi che i dati raccolti siano adeguatamente disaggregati;
 - e. sostenere il monitoraggio dei discorsi dell'odio condotto dalla società civile, dagli organismi di garanzia delle pari opportunità e dalle istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani e promuovere la cooperazione tra questi organi e le autorità pubbliche nello svolgimento di tale compito;
 - f. sostenere la ricerca volta ad analizzare le cause profonde che conducono all'utilizzo del discorso dell'odio nelle sue diverse forme;
 - g. diffondere regolarmente presso le autorità competenti e il pubblico i dati sulla frequenza del discorso dell'odio, sulle sue forme e sulle sue cause e
 - h. basarsi sui risultati del monitoraggio e delle ricerche per mettere a punto strategie di lotta contro l'utilizzo del discorso dell'odio;

4. adottare un approccio incisivo mirante non soltanto a sensibilizzare il grande pubblico sull'importanza del rispetto del pluralismo e sui danni causati dal discorso dell'odio, ma anche a dimostrare la fallacia dei suoi fondamenti e il suo carattere inaccettabile, al fine di scoraggiarne e prevenirne l'uso, tramite le seguenti azioni:

- a. promuovere una migliore comprensione della necessità della diversità e del dialogo in un contesto di democrazia, diritti umani e stato di diritto;
- b. promuovere e illustrare il mutuo rispetto e la comprensione all'interno della società;
- c. facilitare e illustrare il dialogo interculturale e
- d. combattere la disinformazione, gli stereotipi negativi e la stigmatizzazione;
- e. predisporre programmi educativi specifici per i bambini, i giovani, i pubblici ufficiali e il grande pubblico e rafforzare le competenze dei docenti e degli educatori che impartiscono tale insegnamento;
- f. sostenere le organizzazioni non governative, gli organismi di garanzia delle pari opportunità e le istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani che lottano contro il discorso dell'odio;
- g. incoraggiare reazioni tempestive da parte di personalità pubbliche e in particolare di leader politici, religiosi e delle comunità di fronte al discorso dell' odio, affinché non soltanto lo condannino, ma siano indirizzati ugualmente a rafforzare i valori per i quali costituisce una minaccia;
- h. esortare quanti si sono resi colpevoli di avere incitato all'odio a rinunciare al discorso d'odio e a denunciarne l'uso e aiutarli ad abbandonare i gruppi che lo utilizzano;
- i. coordinare tutti questi sforzi, ogni qualvolta si riveli necessario, con quelli compiuti da altri Stati e dalle organizzazioni internazionali;

5. fornire un sostegno individuale e collettivo alle persone prese di mira dal discorso dell'odio, tramite le seguenti azioni:

- a. impegnarsi ad aiutarle, con consulenze e orientamenti, a superare il trauma emotivo e il senso di vergogna;
- b. accertarsi che conoscano i loro diritti a ottenere riparazione attraverso procedimenti amministrativi, civili e penali e che la paura, l'ignoranza, gli ostacoli fisici ed emotivi o la mancanza di mezzi finanziari non impediscano loro di esercitare tali diritti;
- c. incoraggiare e facilitare le segnalazioni di episodi di discorsi dell'odio da parte delle persone che ne sono vittime, nonché le segnalazioni da parte dei testimoni;

- d. sanzionare il trattamento pregiudizievole o i soprusi nei confronti di qualsiasi persona che lamenti di essere vittima del discorso dell'odio o che lo segnali;
 - e. dimostrare solidarietà verso le persone prese di mira dal discorso dell'odio e fornire loro un sostegno sul lungo periodo;
- 6. sostenere l'autoregolamentazione delle istituzioni pubbliche e private (tra cui gli organi eletti, i partiti politici, le istituzioni educative e le organizzazioni culturali e sportive) in quanto mezzo di lotta contro il discorso dell'odio, tramite le seguenti azioni:**
- a. incoraggiare l'adozione di codici di buona condotta adeguati che prevedano la sospensione e altre sanzioni in caso di violazione delle loro disposizioni, nonché modalità di segnalazione efficaci;
 - b. incoraggiare i partiti politici a sottoscrivere la Carta dei partiti politici europei per una società non razzista;
 - c. promuovere il monitoraggio della disinformazione, degli stereotipi negativi e della stigmatizzazione;
 - d. incoraggiare a manifestare senza ambiguità la ferma condanna dei casi di violazione di tali codici di buona condotta;
 - e. sostenere una formazione appropriata sul significato e gli effetti negativi del discorso dell'odio e su come il suo utilizzo può essere contestato; e
 - f. promuovere e facilitare l'istituzione di meccanismi di ricorso;
- 7. utilizzare i poteri regolamentari nei confronti dei media (compresi i fornitori di servizi Internet, gli intermediari online e i social media) per promuovere azioni volte a combattere l'utilizzo del discorso dell'odio e a contestarne il carattere inaccettabile, accertandosi al contempo che tali misure non costituiscano una violazione del diritto alla libertà di espressione e di opinione, tramite le seguenti azioni:**
- a. vigilare affinché siano utilizzati efficacemente i poteri esistenti idonei allo scopo, senza trascurare i meccanismi di autoregolamentazione;
 - b. incoraggiare l'adozione e l'utilizzo di codici di buona condotta adeguati e/o di condizioni di utilizzo per quanto riguarda il discorso dell'odio, nonché di modalità di segnalazione efficaci;
 - c. incoraggiare il monitoraggio e la condanna dell'utilizzo e della diffusione del discorso dell'odio;
 - d. incoraggiare il ricorso, ove necessario, a restrizioni riguardanti i contenuti, a programmi di filtraggio delle parole e ad altre tecniche di questo tipo;

- e. stimolare una formazione appropriata dei redattori, giornalisti e altre persone che lavorano nel settore dei media sulla natura del discorso dell'odio e su come il suo utilizzo può essere scoraggiato;
- f. promuovere e facilitare l'istituzione di meccanismi di ricorso;
- g. incoraggiare i professionisti dei media a promuovere un giornalismo etico;

8. specificare il campo d'applicazione e l'applicabilità della responsabilità in diritto civile e amministrativo in caso di ricorso al discorso dell'odio inteso come un incitamento a commettere, o che ci si possa ragionevolmente attendere che abbia l'effetto di incitare a commettere atti di violenza, di intimidazione, di ostilità o di discriminazione nei confronti delle persone prese di mira, nel rispetto del diritto alla libertà di espressione e di opinione, tramite le seguenti azioni:

- a. determinare le responsabilità particolari degli autori di discorsi dell'odio, dei fornitori dei servizi internet, dei forum online e dei servizi di hosting, degli intermediari online, delle piattaforme dei social media, dei moderatori di blog e di altri soggetti che svolgono ruoli analoghi;
- b. vigilare affinché sia possibile, previa autorizzazione o approvazione di un'autorità giudiziaria, ordinare la soppressione del discorso dell'odio dai contenuti consultabili sul web e bloccare i siti che la utilizzano;
- c. vigilare affinché sia possibile, previa autorizzazione o approvazione di un'autorità giudiziaria, ordinare agli editori dei media (compresi i fornitori dei servizi internet, gli intermediari online e le piattaforme dei social media) di pubblicare un avviso in cui riconoscono che un messaggio da loro pubblicato costituiva un discorso di incitamento all'odio;
- d. vigilare affinché sia possibile, previa autorizzazione o approvazione di un'autorità giudiziaria, vietare la diffusione del discorso dell'odio e obbligare a divulgare l'identità degli autori;
- e. garantire alle persone prese di mira dal discorso dell'odio, agli organismi di garanzia delle pari opportunità, alle istituzioni nazionali per la tutela dei diritti umani e alle organizzazioni non governative interessate alla questione il diritto di avviare azioni legali miranti a ottenere la soppressione dei discorsi dell'odio, richiedere la pubblicazione di un avviso in cui si riconosce che sono stati pubblicati o vietarne la diffusione e ordinare la divulgazione dell'identità degli autori;
- f. fornire una formazione adeguata a giudici, avvocati e funzionari che trattano i casi di discorso dell'odio e facilitare lo scambio di buone pratiche tra di loro;

9. **sospendere ogni sostegno finanziario e ogni altra forma di aiuto da parte degli organismi pubblici ai partiti politici e alle organizzazioni che utilizzano il discorso dell'odio o che non sanzionano i membri che lo utilizzano e prevedere, nel rispetto della libertà di associazione, la possibilità di vietare o di sciogliere tali organizzazioni, indipendentemente dal fatto che ricevano o meno un sostegno da parte degli organismi pubblici, qualora il loro ricorso al discorso dell'odio abbia lo scopo, o ci si possa ragionevolmente attendere che abbia l'effetto di incitare a commettere atti di violenza, di intimidazione, di ostilità o di discriminazione nei confronti delle persone prese di mira;**

10. **adottare le misure appropriate ed efficaci in diritto penale per combattere il ricorso, nella sfera pubblica, al discorso dell'odio che abbia lo scopo, o ci si possa ragionevolmente attendere che abbia l'effetto di incitare a commettere atti di violenza, di intimidazione, di ostilità o di discriminazione nei confronti delle persone prese di mira, a meno che altre misure meno restrittive possano rivelarsi efficaci e purché il diritto alla libertà di espressione e di opinione sia rispettato, tramite le seguenti azioni:**
 - a. vigilare affinché i reati siano chiaramente definiti e tengano debitamente conto della necessità di applicare una sanzione penale;
 - b. vigilare affinché il campo di applicazione di tali reati sia definito in modo da consentire di adeguarsi alle evoluzioni tecnologiche;
 - c. vigilare affinché i procedimenti per tali reati siano intentati su base non discriminatoria e non siano utilizzati per sopprimere ogni critica nei confronti delle politiche ufficiali, l'opposizione politica o i credi religiosi;
 - d. garantire l'effettiva partecipazione nei suddetti procedimenti delle persone prese di mira dal discorso dell'odio;
 - e. prevedere sanzioni per tali reati, che tengano conto sia delle gravi conseguenze del discorso dell'odio che della necessità di una risposta proporzionata;
 - f. monitorare l'efficacia delle indagini condotte a seguito delle denunce e dei procedimenti penali avviati nei confronti degli autori, in modo da rafforzarne l'effetto e la validità;
 - g. garantire una cooperazione/un coordinamento effettivo tra le forze di polizia e i pubblici ministeri;
 - h. fornire una formazione adeguata ai funzionari di polizia, ai pubblici ministeri e ai giudici che trattano i casi di discorso dell'odio e facilitare lo scambio di buone pratiche tra di loro;

- i. cooperare con altri Stati per affrontare il fenomeno della diffusione transfrontaliera del discorso dell'odio, sia in formato fisico che in formato elettronico.