

LOTTA CONTRO IL DISCORSO D'ODIO



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**LOTTA
CONTRO IL DISCORSO
D'ODIO**

Edizione francese:
La lutte contre le discours de haine

La riproduzione di estratti (fino a 500 parole) è autorizzata, ad eccezione di scopi commerciali purché l'integrità del testo sia preservata, che l'estratto non sia usato fuori dal contesto, che non fornisca informazioni incomplete o altrimenti non induca in errore il lettore per quanto concerne la natura, il fine o il contenuto del testo. Il testo di origine deve essere sempre riconosciuto come segue "© Consiglio d'Europa, anno della pubblicazione". Tutte le questioni relative alla riproduzione o alla traduzione di questo documento o una sua parte, vanno indirizzate alla Direzione della Comunicazione, Consiglio d'Europa (F-67075 Strasburgo Cedex o publishing@coe.int).

Design e impaginazione della copertina:
Dipartimento Produzione di documenti
e pubblicazioni (DPDP), Consiglio d'Europa

Foto: Shutterstock

Adattamento del layout nella versione italiana:
Foxtrot SRL, Repubblica di Moldavia

Questa pubblicazione non è stata revisionata
dall'unità editoriale DPDP per correggere
errori tipografici e grammaticali.

© Consiglio d'Europa, Febbraio 2023

Indice

RACCOMANDAZIONE CM/REC(2022)16	5
Preambolo	5
Allegato alla Raccomandazione CM/Rec(2022)16	7
Principi e Linee guida per un approccio globale per combattere il discorso d'odio	7
NOTA ESPLICATIVA	15
Introduzione	15
1. Campo di applicazione, definizione e approccio	17
2. Quadro giuridico	22
Diritto penale	24
Diritto civile e diritto amministrativo	27
Legislazione relativa al discorso d'odio online	29
3. Raccomandazioni rivolte agli attori principali	34
Pubblici funzionari, organi eletti e partiti politici	35
Intermediari di internet	35
Media	40
Organizzazioni della società civile	42
4. Sensibilizzazione, educazione, formazione e ricorso alla contro-narrazione e al discorso alternativo	42
5. Supporto alle persone prese di mira dal discorso d'odio	46
6. Monitoraggio e analisi del discorso d'odio	49
7. Coordinamento nazionale e cooperazione internazionale	50

Raccomandazione CM/Rec(2022)16¹

del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta contro i discorsi d'odio

(Adottata dal Comitato dei Ministri il 20 maggio 2022 in occasione della 132^a Sessione del Comitato dei Ministri)

PREAMBOLO

Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che gli Stati membri del Consiglio d'Europa si sono impegnati a garantire i diritti e le libertà sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STE n. 5, qui di seguito "la Convenzione") a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione e che i diritti umani e le libertà fondamentali sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi e si applicano sia offline che online;

Sottolineando che l'elaborazione e l'attuazione di politiche e legislazioni volte a prevenire e contrastare i discorsi d'odio richiedono un attento bilanciamento tra il diritto al rispetto della vita privata e familiare (Articolo 8 della Convenzione), il diritto alla libertà di espressione (Articolo 10 della Convenzione) e il diritto a non subire discriminazioni rispetto ai diritti previsti dalla Convenzione (Articolo 14 della Convenzione);

Sottolineando che, al fine di prevenire e contrastare efficacemente il discorso d'odio, è indispensabile identificare e comprendere le cause profonde che lo generano e il contesto sociale più ampio in cui dilaga, come pure le sue varie manifestazioni e i diversi effetti sulle persone prese di mira;

Constatando che il discorso d'odio è un fenomeno profondamente radicato, complesso e multidimensionale, che assume numerose forme insidiose e può diffondersi molto rapidamente e ampiamente su internet, e che la persistente disponibilità del discorso d'odio online ne aggrava gli effetti, ivi compreso offline;

Constatando che il discorso d'odio colpisce persone, gruppi e società in molteplici modi e con diversi livelli di gravità, in particolare suscitando paura e provocando un senso di umiliazione nelle vittime e scoraggiando la partecipazione al dibattito pubblico, con effetti deleteri sulla democrazia;

Consapevole del fatto che singoli individui e gruppi di persone possono essere presi di mira dal discorso d'odio per vari motivi, o per una combinazione di motivi, e riconoscendo che questi individui e gruppi hanno bisogno di una protezione specifica, fatti salvi i diritti di altre persone o di altri gruppi;

Tenendo conto del fatto che il discorso d'odio costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e nel diritto alla non discriminazione, e sovente una violazione di tali diritti, che sono indispensabili per tutelare la dignità umana delle persone prese di mira e per garantire che non siano escluse dal dibattito pubblico;

Ribadendo il suo profondo impegno per la tutela del diritto alla libertà di espressione, che è uno dei fondamenti essenziali di una società democratica e pluralista, come garantito dall'Articolo 10 della Convenzione, che protegge la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee, senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera;

1. In applicazione dell'Articolo 10.2c del Regolamento interno delle riunioni dei Delegati dei Ministri, la Repubblica di Bulgaria ha riservato il diritto del proprio governo di conformarsi o meno al Capitolo I "Campo d'applicazione, definizione e approccio" della Raccomandazione. A seguito della Decisione n. 13/2018 della Corte Costituzionale, il termine "identità di genere" è incompatibile con l'ordinamento giuridico della Repubblica di Bulgaria.

Sottolineando che la libertà di espressione si applica non solo alle informazioni o idee accolte con favore o ritenute inoffensive o indifferenti, ma anche a quelle che possono urtare, ferire o inquietare lo Stato o un qualunque settore della popolazione;

Ricordando che l'esercizio del diritto alla libertà di espressione comporta doveri e responsabilità e che qualsiasi restrizione di tale diritto deve essere strettamente conforme all'Articolo 10, comma 2, della Convenzione e deve quindi essere interpretata in modo rigoroso e rispettare le esigenze di legalità, necessità, proporzionalità rispetto al raggiungimento di fini legittimi;

Riconoscendo che le espressioni che mirano a sopprimere uno qualsiasi dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione sono escluse dalla sua protezione e non possono avvalersi delle sue disposizioni, conformemente all'Articolo 17 relativo al divieto dell'abuso di diritto;

Conscio del fatto che il discorso d'odio è inteso e definito in modi diversi a livello nazionale, europeo e internazionale, e che è fondamentale giungere a una comprensione comune della nozione, della natura e delle implicazioni di questo fenomeno ed elaborare politiche e strategie più efficaci per contrastarlo;

Considerando che le misure di lotta contro il discorso d'odio dovrebbero essere adattate e proporzionate alla sua gravità; alcune frasi di incitamento all'odio prevedono sanzioni penali, mentre altre sono contrarie alle norme del diritto civile o amministrativo, oppure devono essere affrontate con misure non giuridiche, come l'istruzione e la sensibilizzazione, o con una combinazione di misure e approcci diversi;

Sottolineando che gli Stati membri, in considerazione dei loro obblighi positivi di garantire l'effettivo esercizio delle libertà fondamentali e di prevenire le violazioni dei diritti umani, devono contrastare il discorso d'odio e creare un ambiente sicuro e propizio al dibattito pubblico e alla comunicazione, come pure agli scambi sulle piattaforme di social media o tramite altri servizi gestiti da attori privati;

Riconoscendo che i tipi di espressioni offensive o pregiudizievoli non abbastanza gravi da giustificare il loro divieto ai sensi della Convenzione dovrebbero essere contrastati con misure non giuridiche;

Evidenziando il ruolo essenziale svolto da media, giornalisti e altri attenti osservatori critici della vita pubblica nelle società democratiche e sottolineando il fatto che possono fornire un importante contributo alla lotta contro i discorsi d'odio, dal momento che possono documentare, denunciare, criticare e condannare questo fenomeno, mettere a disposizione canali e forum di discussione, diffondere contro-narrazioni e favorire più generalmente il pluralismo e la coesione sociale;

Tenendo presente che gli intermediari della rete internet possono facilitare il dibattito pubblico, in particolare grazie agli strumenti e ai servizi digitali che mettono a disposizione, e sottolineando al contempo che tali strumenti e servizi possono essere utilizzati per diffondere rapidamente, e su vasta scala, allarmanti quantità di frasi di incitamento all'odio, e precisando che gli intermediari della rete internet dovrebbero vigilare per garantire che le loro attività non abbiano effetti negativi diretti o indiretti sui diritti umani online e adoperarsi per provi rimedio, qualora avvenisse;

Riconoscendo che le misure legislative e politiche destinate a prevenire e contrastare i discorsi d'odio online dovrebbero essere regolarmente riesaminate, al fine di prendere in considerazione la rapida evoluzione della tecnologia e dei servizi online e, più generalmente, le tecnologie digitali e il loro impatto sui flussi di informazioni e di comunicazioni nelle società democratiche contemporanee; riconoscendo altresì che tali revisioni dovrebbero tenere conto della posizione dominante di certi intermediari della rete internet, del rapporto di potere asimmetrico tra alcune piattaforme digitali e i loro utenti e dell'influenza esercitata da queste dinamiche sulle democrazie;

Concludendo, alla luce delle precedenti considerazioni, che è necessario un approccio globale per prevenire e contrastare efficacemente il discorso d'odio sia offline che online, e che dovrebbe comprendere una strategia coerente e una vasta gamma di misure di natura giuridica e non giuridica che tengano debitamente conto delle situazioni specifiche e dei più ampi contesti;

Riconoscendo l'importanza della cooperazione interistituzionale e i ruoli essenziali che possono svolgere le istituzioni pubbliche e gli enti privati e non governativi nell'individuazione e l'attuazione di misure volte a prevenire e contrastare il discorso d'odio, a promuovere una cultura dell'inclusione e ad aiutare le vittime del discorso d'odio a far valere i loro diritti;

Sulla base dei trattati del Consiglio d'Europa e di altri strumenti normativi pertinenti in questo campo, ispirandosi alla giurisprudenza pertinente della Corte europea dei diritti dell'uomo e alle conclusioni e raccomandazioni degli organi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, e in particolare alla Raccomandazione Rec(97)20 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul "discorso d'odio", alla Raccomandazione Rec(97)21

del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui mass media e la promozione di una cultura della tolleranza, e alla Raccomandazione di politica generale n. 15 sulla lotta contro il discorso d'odio, elaborata dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, e tenendo presenti le più ampie norme internazionali ed europee in materia di diritti umani;

Desideroso di fornire orientamenti a tutti gli attori che devono affrontare il compito complesso di prevenire e contrastare il discorso d'odio, ivi compreso nell'ambiente online,

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

1. di adottare tutte le misure appropriate per garantire una tempestiva e completa attuazione dei principi e delle linee guida allegati alla presente raccomandazione;
2. di prendere le misure atte a incoraggiare e sostenere a tal fine le istituzioni nazionali per i diritti umani, gli organismi di promozione dell'uguaglianza, le organizzazioni della società civile, i mass media, gli intermediari della rete internet e le altre parti interessate ad adottare le misure indicate nei principi e nelle linee guida allegati alla presente raccomandazione;
3. di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali nell'ambiente online, in particolare cooperando con gli intermediari della rete internet, conformemente alla Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet e alle altre norme applicabili del Consiglio d'Europa;
4. di promuovere gli obiettivi della presente raccomandazione a livello nazionale, europeo e internazionale e di avviare un dialogo e una cooperazione con l'insieme delle parti interessate, al fine di realizzare tali obiettivi;
5. di vigilare affinché la presente raccomandazione sia tradotta nelle lingue nazionali, regionali e minoritarie e sia diffusa nel modo più ampio possibile, tramite tutti i mezzi disponibili, presso le autorità e le parti interessate;
6. di riesaminare periodicamente lo stato di avanzamento dell'attuazione della presente raccomandazione, allo scopo di migliorare il suo impatto e di informare il Comitato dei Ministri sulle misure adottate dagli Stati membri e dalle altre parti interessate, sui progressi compiuti e sulle rimanenti lacune.

ALLEGATO ALLA RACCOMANDAZIONE CM/REC(2022)16

Principi e Linee guida per un approccio globale per combattere il discorso d'odio

1. Campo di applicazione, definizione e approccio

1. L'obiettivo dei seguenti principi e linee guida è aiutare gli Stati membri e le altre parti interessate a prevenire e contrastare il discorso d'odio in modo globale, ivi compreso online, al fine di garantire una protezione efficace contro le espressioni di incitamento all'odio nell'ambito dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.
2. Ai fini della presente raccomandazione, si intende per discorso d'odio qualsiasi forma di espressione mirante a stimolare, promuovere, diffondere o giustificare la violenza, l'odio o la discriminazione nei confronti di una persona o un gruppo di persone, o a denigrare una persona o un gruppo di persone per motivi legati alle loro caratteristiche o situazioni personali, reali o presunte, quali la "razza",² il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, l'età, la disabilità, il sesso, l'identità di genere e l'orientamento sessuale.
3. In considerazione del fatto che il discorso d'odio copre una serie di espressioni di incitamento all'odio, che variano a seconda della loro gravità, del danno arrecato e delle loro ripercussioni sui membri di gruppi particolari in differenti contesti, gli Stati membri dovrebbero accertarsi che sia predisposta una serie di misure correttamente calibrate per prevenire e contrastare efficacemente questo fenomeno. Tale approccio globale dovrebbe essere pienamente conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla giurisprudenza pertinente della Corte europea dei diritti dell'uomo (la Corte) e dovrebbe stabilire una distinzione tra:

2. Poiché tutti gli esseri umani appartengono alla stessa specie, il Comitato dei Ministri respinge, come lo ha fatto la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), le teorie fondate sull'esistenza di "razze" diverse. Nel presente documento ricorre tuttavia all'uso del termine "razza", per garantire che le persone che sono generalmente ed erroneamente percepite come "appartenenti a un'altra razza" non siano escluse dalla protezione prevista dalla legislazione e dall'attuazione di politiche di prevenzione e di lotta contro il discorso d'odio.

- a. i. il discorso d'odio proibito penalmente;
ii. il discorso d'odio la cui gravità non ha rilevanza penale, ma che nondimeno è contrario alle norme del diritto civile o amministrativo;
 - b. le espressioni offensive o pregiudizievoli non abbastanza gravi da giustificare il loro divieto ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma che richiedono nondimeno l'adozione di risposte alternative, quali: contro-narrazioni e altre contromisure, provvedimenti volti a favorire il dialogo e la comprensione interculturali, ivi compreso tramite i media e le reti sociali e attività pertinenti in materia di educazione, condivisione delle informazioni e di sensibilizzazione.
4. Per valutare la gravità del discorso d'odio e determinare il tipo di responsabilità che, se del caso, deve essere associata a questa specifica espressione, gli Stati membri e le altre parti interessate dovrebbero, conformemente agli orientamenti forniti dalla giurisprudenza pertinente della Corte, prendere in considerazione i seguenti criteri e le loro interazioni: il contenuto dell'espressione, il contesto politico e sociale al momento in cui è stata pronunciata l'espressione, l'intenzione dell'autore, il suo ruolo e il suo status nella società, il modo in cui l'espressione di incitamento all'odio è stata diffusa o amplificata, la sua capacità di produrre conseguenze dannose, e in particolare la loro imminenza, la natura e la dimensione dell'uditorio e le caratteristiche del gruppo preso di mira.
5. Per prevenire e contrastare il discorso d'odio, gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio globale, predisporre e attuare politiche, leggi, strategie o piani d'azione completi, assegnare le risorse necessarie per la loro attuazione e coinvolgere le varie parti interessate precisate nella parte 3 del presente allegato.
6. Al momento dell'elaborazione e dell'attuazione di tali politiche, leggi, strategie o piani d'azione per contrastare il discorso d'odio, gli Stati membri dovrebbero rivolgere tutta l'attenzione necessaria all'importanza delle seguenti misure:
- a. precisare quali tipologie di discorsi d'odio non rientrano nel campo d'applicazione della protezione offerta dal diritto alla libertà di espressione;
 - b. applicare un approccio basato sui principi e sui diritti umani, che tenga conto delle specifiche peculiarità dei vari media e delle tecnologie digitali e dell'impatto potenziale del discorso d'odio diffuso per loro tramite sulle persone e sui gruppi presi di mira;
 - c. adottare un approccio multilaterale concertato e collaborativo tra le diverse parti interessate, vista la natura multidimensionale del discorso d'odio;
 - d. accertarsi che tutte le parti interessate siano sensibili agli effetti cumulativi del discorso d'odio fondato su molteplici motivi e siano in particolare consapevoli della necessità di adottare un approccio sensibile all'età e al genere;
 - e. sforzarsi attivamente di assistere le persone vittime dei discorsi d'odio e integrare il loro punto di vista nelle leggi, le politiche e le altre risposte al discorso d'odio.

2. Quadro giuridico

7. Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che un quadro giuridico completo ed efficace sia in vigore per prevenire e contrastare il discorso d'odio offline e online, con disposizioni appropriate e ben calibrate in materia di diritto civile, amministrativo e penale. Il diritto penale dovrebbe essere applicato unicamente come ultima ratio per le manifestazioni di odio più gravi.
8. Nella misura in cui tale quadro giuridico consente di imporre restrizioni all'esercizio del diritto alla libertà di espressione, gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché la legislazione soddisfi pienamente le esigenze dell'Articolo 10, comma 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della giurisprudenza pertinente della Corte, e che consenta alle autorità giudiziarie e altre autorità competenti di applicarlo conformemente a tali esigenze, in particolare i requisiti di accessibilità, prevedibilità e precisione della legge, prendendo in considerazione i criteri per la valutazione della gravità del discorso d'odio citati al precedente comma 4.
9. Gli Stati membri dovrebbero istituire garanzie giuridiche e prassi efficaci contro ogni abuso o uso distorto della legge relativa al discorso d'odio, mirante in particolare a impedire il dibattito pubblico e a far tacere le voci critiche, gli oppositori politici o le persone appartenenti a minoranze.
10. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi affinché gli organismi di promozione dell'uguaglianza, le istituzioni nazionali per i diritti umani e le organizzazioni della società civile che hanno un legittimo interesse a contribuire alla lotta contro il discorso d'odio siano autorizzati ad assistere ai procedimenti giudiziari e a

rappresentare le persone prese di mira, nonché ad agire in giudizio nei casi riguardanti il discorso d'odio, ivi compreso, ove necessario, in nome proprio.

Diritto penale

11. Gli Stati membri dovrebbero specificare e definire chiaramente nel loro diritto penale nazionale le forme di espressione d'odio che hanno rilevanza penale, *quali, ad esempio*:
 - a. l'incitamento pubblico a commettere genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra;
 - b. l'incitamento pubblico all'odio, alla violenza o alla discriminazione;
 - c. le minacce razziste, xenofobe, sessiste e contro le persone LGBT;
 - d. gli insulti pubblici razzisti, xenofobi, sessisti o contro persone LGBTI alle stesse condizioni di quelle specificamente previste per gli insulti online nel Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica riguardante l'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici (STE n. 189);
 - e. la negazione, la banalizzazione e l'apologia pubbliche del genocidio, dei crimini contro l'umanità o dei crimini di guerra;
 - f. la diffusione intenzionale di materiale contenente una di queste forme di espressioni d'odio (elencate ai precedenti commi a-e), comprese le idee fondate sulla superiorità di una razza o sull'odio razziale.
12. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché siano condotte indagini effettive nei casi in cui ci siano ragionevoli motivi per sospettare che sia stato commesso un atto di istigazione all'odio punibile penalmente.

Diritto civile e amministrativo

13. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché sia prevista una protezione efficace contro il discorso d'odio nel loro diritto civile e nel loro diritto amministrativo, in particolare nel regime generale della responsabilità civile, nel diritto relativo alla lotta contro le discriminazioni e nel diritto relativo ai reati amministrativi.
14. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché la loro legislazione antidiscriminazione si applichi a tutte le forme di discorsi d'odio il cui divieto è previsto dal diritto penale, civile o amministrativo.
15. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché le autorità o istituzioni pubbliche rispettino l'obbligo giuridico di prevenire e contrastare attivamente il discorso d'odio e la sua diffusione e promuovano l'uso di un discorso tollerante e inclusivo.

Legislazione relativa al discorso d'odio online

16. Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che la loro legislazione relativa al discorso d'odio comprenda sia il discorso d'odio offline che quello online e contenga disposizioni chiare e prevedibili che consentano la rapida ed efficace rimozione dei discorsi d'odio online il cui divieto è previsto dal diritto penale, civile o amministrativo.
17. Gli Stati membri dovrebbero definire e delimitare, conformemente alla Raccomandazione CM/Rec(2018)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri riguardante il ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, i doveri e le responsabilità dello Stato e degli attori non statali in materia di lotta contro il discorso d'odio online. Gli Stati membri dovrebbero inoltre elaborare regole e procedure chiare per instaurare una cooperazione efficace con queste varie parti interessate e tra di loro, ai fini di una valutazione della gravità del discorso d'odio online e dell'avvio di indagini sulle forme che costituiscono un illecito penale, civile o amministrativo.
18. Gli Stati membri dovrebbero esigere che gli intermediari della rete internet operanti nella loro giurisdizione rispettino i diritti umani e in particolare la legislazione relativa al discorso d'odio, applichino i principi di dovuta diligenza in materia di diritti umani nell'insieme delle loro attività e politiche e adottino misure conformi ai quadri giuridici e alle procedure esistenti per contrastare il discorso d'odio.
19. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché siano disponibili dei meccanismi per la segnalazione degli episodi di discorso d'odio alle autorità pubbliche e agli attori privati, tra cui gli intermediari della rete internet, associati a norme chiare per la gestione di tali segnalazioni.
20. Le procedure e condizioni per la rimozione dei contenuti e le relative regole e responsabilità imposte agli intermediari della rete internet dovrebbero essere trasparenti, chiare, prevedibili e sottoposte a una

procedura regolare. Dovrebbero garantire agli utenti il diritto a un ricorso effettivo, grazie a un esame trasparente delle denunce e a vie di ricorso rapide, accessibili ed eque, che saranno successivamente oggetto di un controllo giurisdizionale indipendente.

21. Gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione le notevoli differenze nelle dimensioni, la natura, le funzioni e la struttura organizzativa degli intermediari della rete internet al momento dell'elaborazione, dell'interpretazione e dell'applicazione del quadro legislativo che ne disciplina le responsabilità, come previsto dalla Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, al fine di impedire eventuali effetti sproporzionati sui piccoli fornitori di accesso a internet.

22. Gli Stati membri dovrebbero stabilire per legge che gli intermediari della rete internet debbano adottare misure efficaci per adempiere ai propri doveri e alle proprie responsabilità di rendere inaccessibile e di non diffondere l'incitamento all'odio che costituisce un reato penalmente perseguibile, o un illecito civile o amministrativo. Figurano tra le misure importanti per l'attuazione di questa raccomandazione: trattare rapidamente le segnalazioni di discorso d'odio, rimuovere tali contenuti senza indugio, rispettare il diritto alla vita privata e le esigenze in materia di protezione dei dati, conservare le prove relative ai discorsi d'odio di rilevanza penale, segnalare alle autorità i casi di discorsi d'odio di rilevanza penale, trasmettere ai servizi incaricati dell'applicazione della legge, sulla base di un ordine emesso dall'autorità competente, le prove relative al discorso d'odio di rilevanza penale, rinviare i casi poco chiari o complessi, che richiedono una valutazione più approfondita, alle istituzioni o organismi di autoregolamentazione o di co-regolamentazione competenti e prevedere la possibilità di applicare, nei casi poco chiari o complessi, misure provvisorie, quali la "de-prioritizzazione" o la contestualizzazione.

23. Gli Stati membri dovrebbero stabilire per legge che le autorità e gli intermediari della rete internet debbano fornire alle persone e alle istituzioni interessate una spiegazione concisa e precisa delle ragioni della loro decisione di bloccare, rimuovere o 'de-prioritizzare' le espressioni di odio segnalate, oppure di non farlo.

24. Gli Stati membri dovrebbero disporre di un sistema che consenta la divulgazione dei dati relativi ai loro abbonati nelle situazioni in cui le autorità competenti abbiano verificato che certe espressioni di odio online sono contrarie alla legge e i loro autori o diffusori non siano noti alle autorità competenti. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché ogni divulgazione di informazioni disponibili sull'identità degli abbonati sia conforme al diritto europeo e internazionale in materia di diritti umani.

25. Gli Stati membri dovrebbero pubblicare regolarmente dei rapporti contenenti informazioni e statistiche complete sui discorsi d'odio online, comprese le restrizioni d'accesso ai contenuti, come pure sui casi in cui le autorità statali abbiano chiesto alle piattaforme di rimuovere un contenuto, motivando tale richiesta con il fatto che si tratta di un discorso d'odio, a condizione di proteggere i dati personali, conformemente alle norme europee e internazionali. Dovrebbero inoltre stabilire per legge che gli intermediari della rete internet interessati abbiano l'obbligo di produrre e pubblicare regolarmente dei rapporti relativi alla trasparenza, comprendenti dati disaggregati e completi sui casi di discorsi d'odio e sulle restrizioni di accesso ai contenuti.

26. Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che le autorità indipendenti, in cooperazione con gli intermediari della rete internet, le organizzazioni della società civile e le altre parti interessate, valutino e migliorino regolarmente i processi esistenti di moderazione dei contenuti, al fine di facilitare l'individuazione, la segnalazione e il trattamento dei discorsi d'odio online, eliminando le restrizioni ingiustificate dei contenuti e le cause di eccessivo controllo di conformità.

27. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché il loro quadro legislativo preveda l'obbligo giuridico, per i media operanti online, di non diffondere discorsi d'odio il cui divieto è previsto dal diritto penale, civile o amministrativo, di adottare disposizioni appropriate per limitare o bloccare l'accesso a discorsi d'odio pubblicati da terzi nelle loro sezioni riservate ai commenti o negli spazi collaborativi delle loro piattaforme, e infine di sottoporre tali restrizioni a un controllo giurisdizionale indipendente.

3. Raccomandazioni rivolte agli attori principali

Funzionari pubblici, organi eletti e partiti politici

28. I funzionari pubblici, in particolare se occupano posti dirigenziali, vista l'influenza che possono esercitare per la loro posizione di leadership, dovrebbero astenersi dal pronunciare discorsi d'odio, dal giustificarli o dal diffonderli. Dovrebbero essere incoraggiati a promuovere pubblicamente una cultura dei diritti umani e a condannare fermamente e prontamente i discorsi d'odio, nel rispetto della libertà di espressione e di informazione, che include ugualmente le critiche e le informazioni che possono urtare, ferire o inquietare lo Stato o un qualunque settore della popolazione.

29. I Parlamenti, gli altri organi eletti e i partiti politici dovrebbero essere incoraggiati a predisporre politiche specifiche per affrontare e contrastare il discorso d'odio, in particolare nell'ambito delle campagne elettorali e dei dibattiti delle assemblee rappresentative. A tal fine, dovrebbero adottare un codice di buona condotta che preveda una procedura interna per la gestione delle denunce e delle sanzioni. Dovrebbero inoltre evitare ogni espressione che possa favorire l'intolleranza e dovrebbero condannare apertamente il discorso d'odio.

Intermediari della rete internet

30. Per agire conformemente a tutte le leggi applicabili e rispettare i diritti umani, gli intermediari della rete internet dovrebbero individuare le forme di discorso d'odio diffuse tramite i loro sistemi e reagire nell'ambito della loro responsabilità d'impresa, conformemente alla Raccomandazione CM/Rec(2016)3 sui diritti umani e le imprese e alla Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet.

31. Gli intermediari della rete internet dovrebbero vigilare affinché il diritto e le norme in materia di diritti umani orientino le loro politiche e prassi relative alla moderazione dei contenuti per quanto riguarda il discorso d'odio, indicarlo esplicitamente nelle loro condizioni di servizio e garantire la massima trasparenza possibile relativamente a queste politiche, ivi compresi i meccanismi e i criteri per la moderazione dei contenuti.

32. Gli intermediari della rete internet dovrebbero calibrare attentamente le loro risposte in relazione ai contenuti individuati come espressioni di incitamento all'odio, in funzione della loro gravità, come indicato al precedente comma 4, e predisporre e attuare misure alternative alla rimozione dei contenuti nei casi meno gravi di discorsi d'odio.

33. Gli intermediari della rete internet dovrebbero compiere tutti gli sforzi necessari per garantire che l'utilizzo di strumenti di automazione o di intelligenza artificiale sia verificato dalla moderazione di contenuti "umana" e che la moderazione dei contenuti prenda in considerazione le specificità dei contesti giuridici, locali, culturali, socio-politici e storici pertinenti. Nell'ambito degli sforzi per tenere conto di tali specificità, dovrebbero esaminare la possibilità di decentralizzare la moderazione dei contenuti.

34. Gli intermediari della rete internet dovrebbero designare un numero sufficiente di moderatori di contenuti e vigilare affinché siano imparziali, dispongano di un'adeguata competenza, siano regolarmente formati e ricevano un appropriato supporto psicologico. Gli intermediari di internet dovrebbero inoltre accertarsi che i segnalatori attendibili (trusted flaggers) e i controllori ricevano una formazione sulle norme dei diritti umani che si applicano al discorso d'odio.

35. Gli intermediari della rete internet dovrebbero instaurare una cooperazione efficace con le organizzazioni della società civile attive nella lotta contro il discorso di incitamento all'odio, ivi compreso per quanto riguarda la raccolta e l'analisi dei dati, e sostenere i loro sforzi volti a migliorare le politiche, le pratiche e le campagne di contrasto al discorso d'odio.

36. Gli intermediari della rete internet, compresi i social media, dovrebbero rivedere i loro sistemi di pubblicità online e l'utilizzo del micro-targeting, dell'amplificazione dei contenuti e di raccomandazioni e le strategie di raccolta dei dati che li sottendono, per garantire di non favorire e di non stimolare, direttamente o indirettamente, la diffusione di discorsi d'odio.

37. Gli intermediari della rete internet dovrebbero sviluppare processi interni che consentano di individuare e prevenire i rischi per i diritti umani nella valutazione e nel contrasto dei discorsi d'odio, e dovrebbero sottoporsi regolarmente a verifiche e studi di impatto indipendenti, completi ed efficaci sui diritti umani.

Mass media

38. I mass media, i giornalisti e gli altri attori del settore dovrebbero svolgere il loro ruolo di attenti osservatori critici della vita pubblica in una società democratica e fornire il loro contributo al dibattito pubblico; dovrebbero godere della libertà di riferire informazioni sull'odio e l'intolleranza e di scegliere le proprie tecniche, i propri stili e mezzi di comunicazione, a condizione di fornire al pubblico informazioni esatte ed affidabili.

39. I mass media e i giornalisti dovrebbero essere incoraggiati a promuovere una cultura della tolleranza e della comprensione, conformemente alla Raccomandazione Rec(97)21 relativa ai mass media e alla promozione di una cultura della tolleranza.

40. I media del servizio pubblico dovrebbero fornire un contributo particolarmente sostanziale alla realizzazione di tale obiettivo, visto il loro compito di raggiungere tutti i settori della società e di rafforzare la coesione sociale. Non dovrebbero né utilizzare, né diffondere il discorso d'odio e, nell'ambito della loro missione pubblica, dovrebbero promuovere attivamente il dialogo e la comprensione tra i gruppi e la diffusione di contenuti che illustrino in modo positivo e solidale la diversità delle opinioni e delle origini della comunità alla quale si rivolgono.

41. I mass media e i giornalisti dovrebbero, nell'ambito dei loro sforzi per fornire informazioni esatte ed affidabili, evitare ogni rappresentazione stereotipata con connotazioni dispregiative di individui, di gruppi o di comunità e dare la parola ai diversi gruppi e comunità, soprattutto quando trattano di questioni che rivestono un particolare interesse pubblico e in particolar modo in periodo elettorale. Dovrebbero evitare di alimentare pregiudizi e di fare inutili riferimenti a situazioni o caratteristiche personali.

42. Le autorità di regolazione nazionali indipendenti e gli organismi di co-regolamentazione o di autoregolamentazione dei media dovrebbero svolgere un ruolo positivo nella lotta contro il discorso d'odio. Dovrebbero essere indipendenti dal governo, rendere conto al pubblico ed essere trasparenti nelle loro attività.

Organizzazioni della società civile

43. Le organizzazioni della società civile dovrebbero essere incoraggiate a predisporre politiche specifiche per prevenire e contrastare il discorso d'odio e, ogni qualvolta è appropriato e fattibile, a promuovere attività di formazione rivolte al proprio personale, ai propri soci e al personale volontario. Le organizzazioni della società civile dovrebbero ugualmente essere incoraggiate a cooperare e a coordinarsi tra di loro e con le altre parti interessate sulle questioni relative al discorso d'odio.

4. Sensibilizzazione, educazione, formazione e ricorso alla contro-narrazione e al discorso alternativo

44. Gli Stati membri dovrebbero predisporre e attuare strategie effettive per studiare ed eliminare le cause profonde del discorso d'odio, che comprendono la disinformazione, l'utilizzo di stereotipi negativi e la stigmatizzazione di persone o gruppi di persone.

45. Nell'ambito della loro strategia globale mirante a prevenire e contrastare il discorso d'odio, gli Stati membri dovrebbero adottare una serie di misure concrete volte a promuovere la sensibilizzazione, l'educazione, la formazione, le contro-narrazioni e il discorso alternativo e il dialogo interculturale, conformemente alla loro esperienza e alle conoscenze acquisite.

46. Gli Stati membri dovrebbero sensibilizzare sulla portata del discorso d'odio e sui danni che causa alle persone, alle comunità e alle società democratiche nel loro insieme, come pure sui criteri utilizzati per valutare il fenomeno e sui mezzi per contrastarlo, in particolare incoraggiando e sostenendo le iniziative attuate dalle autorità competenti, dalle istituzioni nazionali per i diritti umani, dagli organismi di promozione dell'uguaglianza e dalle organizzazioni della società civile, comprese quelle che rappresentano singoli individui o gruppi di persone che possono essere bersaglio del discorso d'odio.

47. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché l'educazione ai diritti umani, l'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai media e all'informazione, che dovrebbero tutte affrontare la questione del discorso d'odio online e offline, facciano parte dei programmi di istruzione generale.

48. Gli Stati membri dovrebbero elaborare e rafforzare le iniziative in materia di educazione e sensibilizzazione, i programmi e gli strumenti adattati all'utente, destinati ai bambini e ai giovani, ai genitori e alle persone che accudiscono i bambini, agli educatori, agli animatori socio-educativi e ai volontari che lavorano a contatto con i bambini, per consentire loro di comprendere il discorso d'odio e affrontarlo. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché i bambini e i giovani possano partecipare effettivamente all'elaborazione di tali iniziative, programmi e strumenti.

49. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure specifiche per sostenere le attività di educazione formale e non formale e i programmi culturali rivolti al vasto pubblico destinati a rinsaldare l'impegno a favore dei diritti umani in una società democratica e pluralista, a stimolare il pensiero critico, promuovere l'uguaglianza e il dialogo interculturale e interconfessionale e a rafforzare le competenze necessarie per identificare e contrastare il discorso d'odio.

50. Gli Stati membri dovrebbero rendere disponibili programmi di formazione efficaci e mirati per tutti i soggetti che contribuiscono a prevenire e contrastare il discorso d'odio, ivi compresi i membri e il personale

dei servizi per il mantenimento dell'ordine pubblico, le forze di polizia, i servizi della procura e del sistema giudiziario, il personale del servizio sanitario e di altri enti pubblici, in modo da consentire loro di identificare le espressioni di incitamento all'odio e di astenersi dall'utilizzarle, di essere consapevoli dei bisogni delle persone prese di mira dal discorso d'odio e di assisterle per ottenere riparazione, di individuare e segnalare l'uso di espressioni d'odio da parte di altri e limitarne le ripercussioni negative sulle persone interessate.

51. Gli Stati membri dovrebbero sostenere i programmi di sensibilizzazione e di formazione che coinvolgono gli autori dei commenti d'odio, per aiutarli a rinunciare ai pregiudizi e ad ogni atto o espressione di discriminazione. Nei casi appropriati, il tribunale o un ufficio del pubblico ministero potrebbe imporre l'obbligo di partecipare a tali programmi in quanto sanzione alternativa, per favorire il processo di riconciliazione grazie a questa forma di giustizia riparativa.

52. Senza interferire con l'indipendenza dei media, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare e sostenere la formazione dei professionisti del media e dei giornalisti, nell'ambito della loro formazione iniziale e continua, su come riconoscere, segnalare e contrastare il discorso d'odio, e sui mezzi da utilizzare per evitarlo e diffonderlo e, in maniera più generale, sul ruolo dei giornalisti e dei media nella promozione di una cultura dei diritti umani e di un dibattito pubblico inclusivo.

53. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare le figure pubbliche note, ad esempio politici, funzionari di alto livello, leader religiosi, dirigenti economici e leader della comunità a condannare fermamente e prontamente l'utilizzo del discorso d'odio, a ricorrere a contro-narrazioni e a un discorso alternativo e a promuovere la comprensione tra i gruppi, in particolare esprimendo solidarietà alle persone vittime del discorso d'odio.

54. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare e sostenere le istituzioni nazionali per i diritti umani, gli organismi di promozione dell'uguaglianza, gli intermediari della rete internet, i media e le organizzazioni della società civile a sviluppare e promuovere contro-narrazioni e risposte alternative contro i discorsi d'odio, associando a queste iniziative le persone prese di mira, senza interferire con la loro indipendenza. Gli Stati membri dovrebbero inoltre sostenere gli sforzi di potenziamento delle capacità e di formazione volti a facilitare l'accesso ai media da parte delle persone appartenenti a minoranze o ad altri gruppi di popolazione, in particolare creando media comunitari, organizzazioni dei media che rappresentano le minoranze e altri forum pubblici di dialogo.

5. Sostegno alle persone prese di mira dal discorso d'odio

55. Gli Stati membri dovrebbero istituire meccanismi di sostegno efficaci per aiutare le persone vittime del discorso d'odio ad affrontarne le ripercussioni negative. Tali meccanismi dovrebbero comprendere un supporto psicologico, medico e giuridico, che potrebbe coinvolgere le organizzazioni della società civile. Per quanto concerne il discorso d'odio il cui divieto è previsto dal diritto penale, civile o amministrativo, gli Stati membri dovrebbero ugualmente prevedere un'assistenza legale gratuita, ove necessario. Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta alle persone appartenenti a minoranze o ad altri gruppi, e tali meccanismi dovrebbero promuovere un approccio sensibile all'età e al genere.

56. Gli Stati membri dovrebbero, ivi compreso in cooperazione con le organizzazioni della società civile, elaborare e attuare misure di sensibilizzazione e di educazione rivolte ai singoli individui e ai gruppi presi di mira dal discorso d'odio, per informarli dei loro diritti, della possibilità di ottenere riparazione tramite procedimenti civili, amministrativi o penali e dell'esistenza di meccanismi di supporto. Tali misure dovrebbero essere facilmente accessibili e comprensibili, in particolare essendo disponibili in diverse lingue, e dovrebbero essere generalmente adattate ai bisogni specifici delle persone e dei gruppi interessati.

57. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare e facilitare la segnalazione del discorso d'odio, creando meccanismi efficaci per identificare ed eliminare rapidamente ogni ostacolo giuridico o non giuridico a tale segnalazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre vigilare affinché le persone che segnalano un discorso d'odio siano protette da trattamenti o conseguenze sfavorevoli derivanti da una denuncia e che gli autori dell'atto siano sanzionati qualora le vittime fossero nuovamente prese di mira.

6. Monitoraggio e analisi del discorso d'odio

58. Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che le loro politiche, le loro misure legislative, le loro strategie e i loro piani d'azione contro il discorso d'odio siano basati su prove e riflettano adeguatamente un approccio sensibile all'età e al genere. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero identificare, registrare, sorvegliare e analizzare le tendenze e garantire la raccolta e la diffusione, da parte delle autorità di giustizia penale, di dati disaggregati sul discorso d'odio di rilevanza penale, ivi compreso sui casi segnalati e su quelli oggetto di procedimenti giudiziari e, per quanto possibile, sui mezzi utilizzati per la diffusione, sulla portata, sulle varie

forme e sui motivi del discorso d'odio e del discorso d'odio intersezionale, nel rispetto delle norme europee applicabili in materia di diritti umani e di protezione dei dati. Al riguardo, gli Stati membri dovrebbero, se del caso, collaborare con le principali parti interessate.

59. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero, per quanto possibile, cercare di comprendere la percezione delle vittime e la presunta prevalenza dei discorsi d'odio privi di rilevanza penale, ma nondimeno pregiudizievole, e raccogliere dati al riguardo, in collaborazione con le principali parti interessate e nel rispetto delle norme europee applicabili in materia di diritti umani e di protezione dei dati.

60. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure appropriate per garantire che i servizi di polizia registrino effettivamente le denunce relative al discorso d'odio e ne controllino il seguito dato e che istituiscano un sistema di archiviazione delle denunce anonimizzate, nel rispetto delle norme europee applicabili in materia di diritti umani e di protezione dei dati.

61. Gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione del pubblico i dati, le informazioni e l'analisi del discorso d'odio e delle tendenze osservate, nel rispetto delle norme europee applicabili in materia di diritti umani e di protezione dei dati.

7. Coordinamento nazionale e cooperazione internazionale

62. Al fine di garantire il coordinamento nazionale, gli Stati membri dovrebbero instaurare forme di consultazione, cooperazione e dialogo regolari, inclusive e trasparenti con tutte le parti interessate.

63. Gli Stati membri dovrebbero cooperare tra di loro, al fine di promuovere la coerenza delle norme e degli approcci giuridici volti a prevenire e contrastare il discorso d'odio, conformemente alle disposizioni della presente Raccomandazione. Dovrebbero inoltre aderire agli strumenti europei e internazionali pertinenti e attuarli in modo effettivo, collaborare con le organizzazioni intergovernative e scambiare informazioni e buone pratiche.

Nota esplicativa

Raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta contro i discorsi d'odio

1434^a riunione, 11, 13 e 17 maggio 2022

Comitato direttivo sull'antidiscriminazione, la diversità e l'inclusione (CDADI)
e Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI)

INTRODUZIONE

1. Il discorso d'odio è un fenomeno complesso e multidimensionale, con profonde e dannose conseguenze per le società democratiche. Costituisce non soltanto una violazione della dignità e dei diritti umani delle persone direttamente prese di mira, ma anche dei membri della minoranza o del gruppo a cui queste persone appartengono. Crea divisioni dannose nella società nel suo insieme, incide negativamente sulla partecipazione alla vita pubblica e sull'inclusione e rappresenta un rischio per la democrazia. I singoli individui e i gruppi presi di mira si sentono pertanto sempre più esclusi dalla società, sono allontanati dal dibattito pubblico e ridotti al silenzio. La storia ci mostra che il discorso d'odio è stato anche utilizzato intenzionalmente per aizzare gruppi e società gli uni contro gli altri, allo scopo di provocare un'escalation di violenza, di crimini motivati dall'odio, di guerre e genocidi.
2. Il discorso d'odio impedisce inoltre alle persone prese di mira di condividere e manifestare liberamente le proprie idee, di esprimere le proprie preoccupazioni e di essere adeguatamente rappresentate. Può essere utilizzato come mezzo per intimidire o ridurre al silenzio gruppi minoritari, difensori dei diritti umani, o rappresentanti di ONG. Lo stesso vale per i responsabili politici e i giornalisti o altri operatori dei media che riferiscono su questioni di interesse pubblico. La questione dell'importante effetto dissuasivo del discorso d'odio sui giornalisti e altri operatori dei media che trattano questioni di interesse pubblico è stato affrontato nel libro *Informare, una missione: La voce dei giornalisti in pericolo*, a cura della Prof.ssa Marilyn Clark e di William Horsley, pubblicato nell'ottobre 2020. Contiene forti testimonianze sul giornalismo d'inchiesta e su come i professionisti dei media possono diventare bersaglio di potenti campagne, "talvolta internazionali" di diffamazione e di incitamento all'odio. Il libro sottolinea le conseguenze allarmanti che possono avere tali attacchi quando sono rivolti contro le giornaliste, in particolare nell'ambiente digitale. Rileva al contempo che il ricorso pretestuoso ad azioni legali, o la minaccia di intentare procedimenti giudiziari fondati su vari tipi di leggi, in particolare quelle relative al discorso d'odio, può rivelarsi del pari efficace per mettere a tacere i loro contributi al dibattito pubblico.
3. Il persistente e allarmante aumento del discorso d'odio, in particolar modo online, e il suo impatto negativo sul godimento dei diritti umani e sul libero esercizio della democrazia in Europa sono stati documentati dagli organismi di monitoraggio del Consiglio d'Europa, dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), da diverse altre organizzazioni intergovernative, organizzazioni della società civile, intermediari della rete internet e da altri enti e organismi. Nei suoi recenti rapporti di monitoraggio della situazione paese per paese e nei suoi rapporti annuali, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) descrive, sulla base di statistiche e studi dettagliati, la persistenza e l'aumento, in numerosi Stati membri, dei discorsi d'odio ultranazionalisti, xenofobi, razzisti e anti-LGBTI. Si trovano frequentemente su internet tali tipi di discorsi (vedi in particolare i recenti rapporti annuali dell'ECRI e i capitoli sul discorso d'odio nei rapporti per paese del quinto e sesto ciclo di monitoraggio). Vale d'altronde la pena di sottolineare che tale ascesa dei discorsi d'odio e in particolare delle ondate di incitamento all'odio deve essere considerata come un segnale

d'allarme che denota la potenziale imminenza di una escalation della violenza e che, di conseguenza, occorre adottare misure risolutive per preservare la stabilità democratica e la sicurezza.

4. Per evitare questo tipo di escalation pericolosa e creare invece e mantenere società inclusive, è importante che gli Stati membri intraprendano azioni efficaci e sostenibili per contrastare il discorso d'odio. La presente Raccomandazione fornisce loro orientamenti completi sulla prevenzione e il contrasto di questo fenomeno. Si basa sulla Raccomandazione Rec(97)20 del Comitato dei Ministri sul "discorso d'odio", adottata nel 1997, insieme alla Raccomandazione Rec(97)21 sui mass media e la promozione di una cultura della tolleranza.

5. È un impegno complesso proteggere le persone prese di mira dal discorso d'odio e salvaguardare il loro diritto al rispetto della vita privata (Articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STE n. 005), qui di seguito "la Convenzione", preservando il diritto alla libertà di espressione (Articolo 10) e assicurando il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione (Articolo 14) senza nessuna discriminazione. Questo impegno richiede un costante e attento bilanciamento tra tali diritti e libertà fondamentali (per maggiori dettagli, vedi i §§ 24 ss. qui appresso).

6. La Raccomandazione sulla lotta contro i discorsi d'odio (qui di seguito "la Raccomandazione") contiene un'ampia definizione del discorso d'odio (§ 2 della Raccomandazione) e stabilisce una distinzione tra diverse forme di discorso d'odio (§ 3 della Raccomandazione). Fornisce inoltre i criteri da prendere in considerazione per valutare la gravità dell'espressione d'odio e una serie di consigli e orientamenti per elaborare risposte appropriate e proporzionate alle sue diverse forme (§§ 4 ss. della Raccomandazione). Visto l'approccio globale per prevenire e contrastare il discorso d'odio, non tratta quindi unicamente del quadro giuridico necessario per lottare contro tale fenomeno, ma contiene ugualmente importanti consigli per affrontare le sue cause profonde utilizzando misure non giuridiche, in particolare le raccomandazioni formulate al Capitolo 4 sulla sensibilizzazione, l'educazione, la formazione e il ricorso alla contro-narrazione e al discorso alternativo. In considerazione dei diversi ordinamenti costituzionali e giuridici e delle varie situazioni degli Stati membri, sarà necessario prendere in esame differenti strategie per l'attuazione della presente Raccomandazione.

7. Il discorso d'odio prende di mira numerose persone differenti. Ad esempio, il bersaglio del discorso di incitamento all'odio razziale sono le minoranze etniche, culturali, linguistiche o religiose, tra cui in particolare i rom e le popolazioni viaggianti,¹ gli ebrei, i musulmani, i neri, i migranti e le persone di origine immigrata, tra cui i richiedenti asilo, i rifugiati, gli sfollati interni e gli immigrati in situazione irregolare, nonché le persone appartenenti ad altre minoranze; il discorso d'odio sessista spesso prende di mira le donne; il discorso anti-LGBTI focalizza l'ostilità nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali. La presente Raccomandazione e il suo allegato ("la Raccomandazione") contiene misure destinate a proteggere e ad assistere non soltanto le persone direttamente colpite dal discorso d'odio, ma ugualmente quelle prese di mira indirettamente (ad esempio, i membri della minoranza o del gruppo cui appartiene la persona presa di mira) e che quindi ne subiscono gli effetti. Per designare l'insieme di queste persone, la Raccomandazione utilizza l'espressione generale "persone prese di mira dal discorso d'odio", che copre ugualmente tutte le forme di discorso d'odio e i suoi vari livelli di gravità (§§ 3 e 4 della Raccomandazione). Spetta alle autorità competenti e al potere giudiziario, e non all'autore del discorso d'odio, stabilire quali diritti umani sono violati dal discorso d'odio e chi ne ha subito le conseguenze. Il termine "persone prese di mira dal discorso d'odio" è più ampio rispetto a quello di vittima, quale definito al § 202 della presente Nota esplicativa.

8. Numerose persone (ad esempio, i musulmani neri o le donne rom lesbiche) sono prese di mira da discorsi di incitamento all'odio per vari motivi intersezionali e con effetti cumulativi, il che contribuisce ad aggravare la loro situazione (vedi i rapporti annuali dell'ECRI del 2018, § 15 e del 2019, § 13). Ad esempio, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo sottolinea che le donne e le ragazze possono essere bersaglio di forme multiple e intersezionali di discriminazione e di sessismo e in particolare di espressioni d'odio sessiste. Sono particolarmente esposte a tale rischio quando esercitano certe professioni, quali le giornaliste, o le donne con responsabilità politiche.

9. Recentemente, il discorso d'odio è sempre più diffuso e dilaga su internet. Prevenire e contrastare il discorso d'odio online pone nuove sfide specifiche, dal momento che si propaga, come mai prima d'ora, in pochi secondi in tutto il mondo. Talvolta può continuare a rimanere pubblicato online (vedi Corte europea

1. Le espressioni "Rom e popolazioni viaggianti" sono utilizzati dal Consiglio d'Europa per includere la grande varietà dei gruppi presi in considerazione dalle attività del Consiglio d'Europa in questo campo: comprendono, da un lato a) Rom, Sinti/Manush, Kalé, Calè Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) Egiziani dei Balcani (Egiziani e Ashkali); c) Gruppi orientali (Dom, Lom e Abdal); e, dall'altro lato, gruppi quali Travellers, Jenish, e le popolazioni designate con il termine amministrativo di "Popolazioni viaggianti", come pure le persone che si autodefiniscono Zingari. Si tratta di una nota esplicativa a piè di pagina, e non di una definizione di Rom e/o Viaggianti.

dei diritti dell'uomo (la Corte), *Delfi AS c. Estonia*, ricorso n. 64569/09, 16 giugno 2015 [Grande Camera], § 110; e *Annen c. Germania*, ricorso n. 3690/10, 26 novembre 2015, § 67). Gli Stati membri hanno l'obbligo di tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali anche in ambito virtuale (§ 1.1.3 della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet). Questo include il dovere di proteggere gli individui contro le violazioni, comprese quelle potenziali, commesse da soggetti privati o da organizzazioni (*Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria*, n. 10126/82, 21 giugno 1988, §§ 32 ss.). Al riguardo, la presente Raccomandazione riconosce il ruolo centrale degli intermediari di internet nel gestire il funzionamento di internet e la comunicazione online. Ricorda inoltre le loro responsabilità rispetto al controllo del discorso d'odio online nella Raccomandazione CM/Rec(2016)3 sui diritti umani e le imprese e la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet (per maggiori dettagli, vedi §§ 30 ss. della presente Raccomandazione).

10. Sono numerosi i diversi soggetti che dovrebbero essere coinvolti negli sforzi per prevenire e contrastare il discorso d'odio, tra cui: enti pubblici, in particolare gli organi eletti e le autorità a livello federale, regionale e locale, i loro rappresentanti e il loro personale, soprattutto nel settore dell'istruzione, della regolamentazione dei media, del mantenimento dell'ordine pubblico, dei media del servizio pubblico e del sistema giudiziario, delle istituzioni nazionali per i diritti umani e degli organismi per la promozione dell'uguaglianza, ma anche di altre parti interessate, quali i partiti politici, le figure pubbliche, gli intermediari di internet, i media privati, comprese le organizzazioni dei media commerciali, locali e minoritari, le organizzazioni professionali e di categoria, le organizzazioni della società civile, i difensori dei diritti umani, i leader religiosi, i rappresentanti delle minoranze e di altri gruppi, le parti sociali e i rappresentanti del mondo universitario e degli istituti di ricerca. La Raccomandazione mira a fornire orientamenti agli Stati membri e all'insieme delle parti interessate sopraccitate per l'elaborazione di politiche, strategie, piani d'azione globali volti a prevenire e contrastare efficacemente il discorso d'odio, nel rispetto della libertà di espressione. Il Capitolo 3 rivolge raccomandazioni specifiche agli attori pertinenti principali.

11. La presente Raccomandazione è stata elaborata dal Comitato di Esperti sulla lotta all'incitamento all'odio (ADI/MSI-DIS), istituito in quanto organo sussidiario del Comitato direttivo sull'antidiscriminazione, la diversità e l'inclusione (CDADI) e del Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI). Conformemente al mandato conferito al suddetto Comitato, la Raccomandazione si basa sulla giurisprudenza della Corte che, ai sensi dell'Articolo 32 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha competenza per le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli. Le sue sentenze servono non solo a dirimere le cause che le sono sottoposte, ma, in modo più ampio, anche a chiarire, salvaguardare e approfondire le norme della Convenzione, contribuendo in tal modo, conformemente al suo Articolo 19, al rispetto, da parte degli Stati membri, degli impegni da essi assunti nella loro qualità di Parti contraenti (*Irlanda c. Regno Unito*, ricorso n. 5310/71, 18 gennaio 1978, § 154). La Raccomandazione va a completare gli strumenti pertinenti esistenti del Consiglio d'Europa, tra cui la Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo.

12. I principi e le linee guida indicati qui di seguito si articolano in sette capitoli. Ogni capitolo enuncia le misure pertinenti che gli Stati membri e le altre parti interessate devono adottare per prevenire e contrastare il discorso d'odio, al fine di adempiere ai loro doveri e alle loro responsabilità ai sensi della Convenzione. L'attuazione di tali principi e delle linee guida garantisce la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in particolare quelli enunciati agli Articoli 8, 10 e 14 della Convenzione, nel pieno rispetto del principio dello Stato di diritto. La loro rapida e completa attuazione dovrebbe essere riveduta regolarmente.

1. CAMPO DI APPLICAZIONE, DEFINIZIONE E APPROCCIO

Relativamente al paragrafo 1:

13. La Raccomandazione mira ad assistere in modo globale gli Stati membri nella lotta contro il discorso d'odio. Contiene norme giuridiche e misure di natura non giuridica volte ad affrontare non soltanto il discorso d'odio offline e online, ma anche le sue cause profonde. Contribuisce in tal modo a prevenire il ricorso al discorso d'odio e incoraggia l'utilizzo di un discorso inclusivo.

14. La Raccomandazione sottolinea la necessità di adottare un approccio multi-stakeholder, come indicato al Capitolo 7, ed evidenzia il fatto che le diverse parti interessate principali possono fornire contributi specifici per prevenire e contrastare il discorso d'odio, come indicato al capitolo 3 della Raccomandazione e nella Nota esplicativa.

Relativamente al paragrafo 2:

15. Ad oggi, non esiste a livello europeo o internazionale nessuna definizione autorevole, giuridicamente vincolante del discorso d'odio. Le definizioni e le descrizioni del termine esistenti sono spesso di natura politica e sono formulate in modo ampio. Coprono generalmente le espressioni che generano e amplificano l'odio e che spesso sono anche fondate sull'intolleranza e sull'odio (vedi Raccomandazione R (97)20 sul "discorso d'odio", § 1, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD), Articolo 4, il Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (ICCPR), Articolo 20.2, la Risoluzione dell'APCE 2275(2019) sul ruolo e le responsabilità dei dirigenti politici nel contrasto al discorso d'odio e all'intolleranza § 1, la Risoluzione dell'APCE 2144 (2017) intitolata "Porre fine alla cyberdiscriminazione e all'odio online" § 2, il Preambolo della Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI sulla lotta contro il discorso dell'odio § 6 e la Strategia e il Piano d'azione delle Nazioni Unite per la lotta contro il discorso d'odio p. 10).

16. Le definizioni del discorso d'odio contenute nelle legislazioni nazionali differiscono tra di loro e rispecchiano l'entità, la prevalenza e l'impatto di specifiche tipologie di espressioni d'odio a seconda dei contesti sociali. Tale situazione è conforme ai principi di proporzionalità e di necessità, al fine di limitare il ricorso alle sanzioni penali, salvo nei casi necessari per porre rimedio a pregiudizi di rilevanza penale.

17. La presente Raccomandazione definisce inoltre il termine di discorso d'odio in modo ampio, poiché intende aiutare gli Stati membri a elaborare leggi, politiche, strategie e piani d'azione atti a prevenire e contrastare la proliferazione dell'odio in modo globale. Tali misure comprendono in particolare la sensibilizzazione e l'educazione e norme destinate a proteggere le persone prese di mira dal discorso d'odio. La definizione copre i tre livelli di discorso d'odio elencati al § 3 della Raccomandazione, in funzione della loro intensità e gravità.

18. I termini generali della definizione coprono ugualmente un'ampia gamma di diverse forme di discorso d'odio, comprese quelle elencate ai §§ 11 e 13 della Raccomandazione, molte delle quali sono state definite negli strumenti europei e/o internazionali giuridicamente vincolanti o non vincolanti (vedi §§ 55–57, 61, 63 della presente Nota esplicativa). Comprendono in particolare l'istigazione diretta e pubblica a commettere un genocidio, l'incitamento all'odio, alla violenza o alla discriminazione, minacce e insulti razzisti, xenofobi, sessisti e anti-LGBTI, la negazione, la banalizzazione e la giustificazione di genocidi, crimini contro l'umanità e crimini di guerra che sono stati accertati dai tribunali, nonché l'apologia di persone condannate per avere commesso tali crimini, l'istigazione, la promozione o l'incoraggiamento, sotto qualsiasi forma, alla denigrazione, all'odio o alla diffamazione nei confronti di una persona o un gruppo di persone, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione tali persone o gruppo di persone, la giustificazione di queste varie forme di espressione e la diffusione intenzionale di materiale contenente tali espressioni (vedi al riguardo ugualmente il Preambolo della Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio).

19. L'elenco dei motivi riportati nella presente Raccomandazione contiene una serie di caratteristiche e di situazioni personali, a causa delle quali singoli individui o gruppi di persone si distinguono gli uni dagli altri e che sono universalmente riconosciute come motivi inammissibili di discriminazione. Si tratta di una lista volontariamente aperta. In realtà, la definizione fornita dalla Raccomandazione deve essere interpretata tenendo conto del carattere evolutivo dei diritti enunciati nella Convenzione e in particolare del suo Articolo 14. È ugualmente basata su altri strumenti internazionali pertinenti (per maggiori dettagli, vedi la Guida della Corte all'Articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'Articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione, (divieto di discriminazione, §§ 87 ss., nonché l'Articolo 2.1 del PIDCP, l'Articolo 2.2 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e la Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI sulla lotta contro il discorso dell'odio). La definizione copre ugualmente il discorso d'odio fondato su motivi multipli. Questa lista aperta consente di adattare le risposte al discorso d'odio in funzione dell'evoluzione della società. La Raccomandazione prende in considerazione il fatto che l'entità, la natura e l'impatto del discorso d'odio possono variare a seconda dei motivi e dei contesti sociali e ritiene che gli Stati membri siano nella posizione migliore per decidere le risposte più appropriate.

20. Le disposizioni che gli Stati membri e le altre parti interessate devono adottare per contrastare la discriminazione fondata sul sesso e/o sul genere, espressa sotto forma di odio sessista, sono ugualmente descritte nella Raccomandazione CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo (cfr. il suo Preambolo e §§ I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2, II.H.3).

21. La definizione copre inoltre i casi in cui si percepisce o si presume, erroneamente, che la persona presa di mira (vedi definizione di questo termine al § 7 della presente Nota esplicativa) abbia una particolare

caratteristica o situazione o condizione personale. Un esempio potrebbe essere il fatto che una persona sia insultata perché ritenuta seguace di una determinata religione, mentre in realtà professa un'altra fede o non aderisce a nessuna religione.

22. La definizione copre ugualmente il discorso d'odio correlato a varie forme di razzismo, conformemente all'Articolo 14 della Convenzione. Include quindi l'antisemitismo, il razzismo e l'intolleranza nei confronti dei musulmani, la discriminazione nei confronti dei cristiani e delle persone appartenenti a minoranze religiose o che professano credi diversi, conformemente all'Articolo 9 della Convenzione e alla giurisprudenza della Corte, come pure l'antiziganismo, il razzismo nei confronti dei neri e la xenofobia, sia in generale che in relazione alla migrazione.

23. La definizione dovrebbe contribuire a sviluppare una comune comprensione del discorso d'odio negli Stati membri. In considerazione del fatto che le espressioni d'odio si diffondono sempre maggiormente su internet e superano le frontiere di uno Stato membro, è necessaria una cooperazione internazionale più determinata per impedire e contrastare la loro proliferazione a livello internazionale (vedi inoltre §§ 62–63 della Raccomandazione).

Relativamente al paragrafo 3:

24. La Raccomandazione fa una distinzione tra diversi livelli di discorso d'odio, in funzione della loro gravità. Vista la necessità di tutelare i valori che sottendono la Convenzione, e considerando che i diritti derivanti dagli Articoli 8 e 10 della Convenzione meritano pari rispetto, occorre determinare un equo bilanciamento per conservare l'essenza di entrambi i diritti (*Perinçek c. Svizzera*, ricorso n. 27510/08, 15 ottobre 2015 [Grande Camera], § 110). Secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri, in virtù dell'Articolo 8 della Convenzione, hanno l'obbligo positivo di tutelare le vittime del discorso d'odio di una certa gravità, ivi compreso mediante il diritto penale (*Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, §§ 153 e 159; *Beizaras e Levickas c. Lituania*, ricorso n. 41288/15, 14 maggio 2020, § 125, *Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, ricorso n. 12567/13, 16 febbraio 2021, §§ 62 ss.; per maggiori dettagli, vedere qui appresso §§ 37 ss. della Nota esplicativa). Per quanto la scelta delle misure atte a garantire il rispetto dell'Articolo 8 nella sfera della protezione dagli atti commessi da singoli individui rientri, in linea di massima, nel margine di discrezionalità dello Stato, la necessità di efficaci deterrenti contro atti gravi, in cui sono in gioco aspetti essenziali della vita privata, esige l'adozione di efficaci disposizioni penali (*Beizaras e Levickas c. Lituania*, citato in precedenza, § 110).

25. Al contempo, l'Articolo 10.2 della Convenzione riconosce che l'esercizio delle libertà sancite dall'Articolo 10.1 "può essere sottoposto a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica", al fine di salvaguardare interessi specifici (la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni confidenziali o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario). Tenendo presente il campo d'applicazione dell'Articolo 10.2 e tenendo debitamente conto del principio di proporzionalità, gli Stati membri possono avere bisogno di ricorrere a disposizioni del diritto civile e amministrativo per proteggere le vittime del discorso d'odio (*Perinçek c. Svizzera*, citato in precedenza, § 273). Tali norme del diritto civile e amministrativo, come le sanzioni penali, contribuiscono ugualmente a tutelare le vittime di discriminazione ai sensi dell'Articolo 14 della Convenzione. In certi Stati, viene unicamente delegata al diritto penale la gestione del discorso d'odio che è considerato reato, poiché nel loro ordinamento le espressioni d'odio che non hanno rilevanza penale non hanno valore giuridico. Tuttavia, in questi casi, il diritto penale di tali paesi può prevedere alcune misure, nell'ambito di un ricorso alla giustizia penale, che in altri Stati sono generalmente qualificate come sanzioni civili, quali ad esempio, le sanzioni pecuniarie e un risarcimento del danno come sanzione penale (ad esempio, al posto o a complemento di una pena detentiva o di una misura privativa della libertà).

26. Nella pratica, gli Stati membri trattano i casi più gravi di discorso d'odio mediante l'applicazione del diritto penale, e talvolta contestualmente, del diritto civile in materia di risarcimenti. I casi meno gravi sono trattati unicamente mediante l'applicazione del diritto amministrativo o civile.

27. Quando tratta dei casi riguardanti l'incitamento all'odio e la libertà di espressione, la Corte utilizza due approcci previsti dalla Convenzione: l'approccio dell'esclusione dalla protezione della Convenzione, previsto dall'Articolo 17 (divieto dell'abuso del diritto), quando le espressioni in questione equivalgono a un discorso di incitamento all'odio e negano i valori fondamentali della Convenzione, e l'approccio che consiste nell'imporre restrizioni alla protezione prevista dall'Articolo 10.2 della Convenzione, e che viene adottato quando il discorso in questione, pur essendo un discorso di incitamento all'odio, non è di natura tale da distruggere i valori fondamentali della Convenzione.

28. Per affrontare il discorso d'odio in tutta la sua complessità, è importante contrastare in modo appropriato e proporzionato le forme di espressioni insultanti o pregiudizievoli, la cui gravità non è sufficiente per giustificare restrizioni ai sensi della Convenzione. Tale approccio è conforme agli obiettivi della Raccomandazione, in particolare la necessità di perseguire una strategia globale nei confronti del fenomeno del discorso d'odio.²

29. Alcune tipologie di espressioni offensive o pregiudizievoli costituiscono un discorso d'odio, ai fini della presente Raccomandazione, ma non comportano responsabilità penale, civile o amministrativa. Sono, in linea di principio, tutelate dall'Articolo 10 della Convenzione, la cui protezione è ugualmente estesa alle espressioni che offendono, urtano o inquietano lo Stato o un qualunque settore della popolazione (*Handyside c. Regno Unito*, ricorso n. 5493/72, 7 dicembre 1976, § 49).

30. Come previsto dall'Articolo 10.2, chiunque eserciti i diritti e le libertà sanciti nel primo paragrafo del suddetto articolo assume ugualmente certi "doveri e responsabilità". Nel contesto specifico delle opinioni e credenze religiose, la Corte ha ritenuto che "si possa includere legittimamente l'obbligo di evitare, per quanto possibile, espressioni gratuitamente offensive per gli altri e che costituiscono quindi una violazione dei loro diritti e, pertanto, non forniscono nessun contributo a una forma qualsiasi di dibattito pubblico in grado di favorire il progresso del genere umano" (*Otto-Preminger-Institut c. Austria*, ricorso n. 13470/87, 20 settembre 1994, § 49, Commissione di Venezia, 2010, *Blasphemy, insult and hatred: finding answers in a democratic society*, § 73 e Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Malcolm Ross c. Canada*, Comunicazione n. 736/1997, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000), § 11.6).

31. Queste forme di discorsi d'odio che non comportano una responsabilità penale, civile o amministrativa, possono ciononostante provocare o amplificare i pregiudizi, l'intolleranza e l'odio, suscitare preoccupazioni in termini di tolleranza, civiltà, inclusione e rispetto dei diritti altrui, e minacciare la coesione sociale e la stabilità democratica. Di conseguenza, in una società democratica, è necessario affrontare le cause profonde di questi discorsi d'odio utilizzando misure non giuridiche, quali la promozione del dialogo e di un'etica della comunicazione, la sensibilizzazione, l'educazione, comprese le iniziative in materia di educazione ai media e a internet e le contro-narrazioni. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza, le istituzioni nazionali per i diritti umani e le organizzazioni della società civile dovrebbero svolgere un ruolo preminente in questi settori.

Relativamente al paragrafo 4:

32. La Corte ha definito una serie di fattori da prendere in considerazione per valutare la gravità del discorso d'odio e calibrare le risposte e le vie di ricorso appropriate. Tali fattori sono i seguenti:

- ▶ Il contenuto del discorso (*Leroy c. Francia*, ricorso n. 36109/03, 2 ottobre 2008, §§ 38 ss.);
- ▶ Il contesto politico e sociale al momento in cui state proferite le espressioni (*Leroy c. Francia*, citato in precedenza, § 38 ss.; *Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, §§ 142–146; *Perinçek c. Svizzera*, citato in precedenza, § 205);
- ▶ Le intenzioni dell'autore del discorso d'odio (*Jersild c. Danimarca*, ricorso n. 15890/89, 23 settembre 1994, § 31–37);
- ▶ Il ruolo e lo status dell'autore nella società (*Féret c. Belgio*, ricorso n. 15615/07, 16 luglio 2009, §§ 63 ss.; vedi inoltre la Raccomandazione generale n. 35 del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (qui di seguito, CERD), il Piano d'azione di Rabat sul divieto all'appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza (qui di seguito, Piano d'azione di Rabat) e la Guida all'Articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Libertà di espressione, § 225);
- ▶ La forma della diffusione del discorso (*Savva Terentyev c. Russia*, ricorso n. 10692/09, 28 agosto 2018, § 79, *Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, § 110, *Stomakhin c. Russia*, ricorso n. 52273/07, 9 maggio 2018, § 131 e *Jersild c. Danimarca*, citato in precedenza, § 32–33);
- ▶ Il modo in cui sono pronunciate le dichiarazioni e la loro capacità, diretta o indiretta, di produrre conseguenze lesive, compresa l'imminenza del rischio (*Perinçek c. Svizzera*, citato in precedenza, § 205, *Savva Terentyev c. Russia*, citato in precedenza, § 32–33);

2. Scopo della presente Nota esplicativa è di fornire ulteriori spiegazioni sulla Raccomandazione e sul suo approccio globale. Mira a fornire orientamenti agli Stati membri e alle altre parti interessate per contrastare il discorso d'odio sotto tutte le sue forme, a partire da una prospettiva completa, e non deve essere inteso come finalizzato a interferire con l'indipendenza della Corte.

- ▶ La natura e la dimensione dell'uditorio (*Vejdeland e Altri c. Svezia*, ricorso n. 1813/07, 9 febbraio 2012, §§ 51–58 e *Lilliendahl c. Islanda*, ricorso n. 29297/18, 11 giugno 2020, §§ 38–39);
- ▶ Le caratteristiche del gruppo preso di mira, ad esempio, la sua dimensione, la sua omogeneità, la sua vulnerabilità particolare, o se è caratterizzato da una lunga storia di stigmatizzazione, e la sua posizione nei confronti della società nel suo insieme (*Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, citato in precedenza, § 63).

33. In certi casi, è determinante l'interazione tra questi diversi fattori, e non semplicemente un solo fattore isolato (*Perinçek c. Svizzera*, citato in precedenza, § 208, *Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, citato in precedenza, § 63). Inoltre, la Corte riconosce agli Stati membri un certo margine di apprezzamento per determinare il carattere "necessario" delle misure di lotta contro il discorso d'odio, ai sensi dell'Articolo 10.2 della Convenzione (*Perinçek c. Svizzera*, citato in precedenza, § 196).

34. La Corte si riferisce ugualmente a fattori simili per determinare se il discorso d'odio raggiunge una soglia minima di gravità, quale prevista all'Articolo 8 della Convenzione (per maggiori dettagli, vedi § 42 qui appresso). Tali fattori devono essere utilizzati non solo dagli attori statali, tra cui in particolare gli organi giudiziari e di polizia, ma anche da tutte le altre parti interessate coinvolte nel contrasto al discorso d'odio offline e online, e in particolare gli intermediari di internet. Contribuiranno ad aiutare tutti gli attori interessati a predisporre misure appropriate e proporzionate per affrontare i vari livelli e le diverse espressioni del discorso d'odio. I casi controversi dovrebbero essere portati davanti al sistema giudiziario, per fare in modo che le decisioni prese siano vincolanti.

35. Il § 15 della Raccomandazione generale n. 35 del CERD definisce una serie di fattori simili per determinare se il discorso d'odio ha raggiunto il livello in cui dovrebbe essere riconosciuto come un reato penalmente rilevante: (1) il contenuto e la forma del discorso; (2) il clima economico, sociale e politico; (3) la posizione e lo status dell'autore del discorso; (4) l'entità del discorso e (5) gli obiettivi del discorso. La raccomandazione del CERD si basa sul § 29 del Piano d'azione di Rabat, adottato nel 2012 da un Gruppo di esperti a conclusione di una serie di conferenze organizzate dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, e che enuncia con le stesse finalità i seguenti elementi da prendere in considerazione: (1) il contesto sociale e politico; (2) lo status dell'autore del discorso; (3) l'intento di incitare il pubblico a prendere di mira un determinato gruppo; (4) il contenuto e la forma del discorso; (5) la portata della sua diffusione e (6) la probabilità che rechi pregiudizio, inclusa la sua imminenza.

Relativamente al paragrafo 5:

36. L'approccio globale del contrasto al discorso d'odio, che è lo scopo della presente Raccomandazione, richiede che le politiche, le misure legislative, le strategie e i piani d'azione coprano i diversi campi d'azione trattati nei Capitoli 2, e 4–7 della Raccomandazione. Tali iniziative coinvolgono una vasta gamma dei principali soggetti pubblici e privati citati nel Capitolo 3 della Raccomandazione. Delle risorse umane e finanziarie appropriate dovrebbero essere assegnate all'attuazione di tutte le politiche ritenute necessarie.

Relativamente al paragrafo 6:

37. Al momento dell'elaborazione e dell'attuazione di questo approccio globale mirante a prevenire e contrastare il discorso d'odio, gli Stati membri dovrebbero tenere conto di un certo numero di questioni trasversali.

38. Le autorità degli Stati membri dovrebbero precisare, come specificato ai commi §§ 47 e seguenti della Nota esplicativa e conformemente alla Convenzione e alla relativa giurisprudenza, in quali situazioni il discorso d'odio dovrebbe essere proibito dal diritto penale, civile o amministrativo.

39. Al momento dell'elaborazione e dell'attuazione delle loro politiche, misure legislative, strategie e dei loro piani d'azione volti a prevenire e contrastare il discorso d'odio, gli Stati membri dovrebbero trovare il giusto bilanciamento tra l'esigenza di tutelare i diritti delle persone destinatarie del discorso d'odio e il diritto alla libertà di espressione. Al contempo, dovrebbero prendere in considerazione il fatto che tali politiche hanno diverse ripercussioni su un'ampia gamma di operatori dei media pubblici e privati, con caratteristiche specifiche, sia per quanto riguarda i media tradizionali che quelli digitali. Gli Stati membri dovrebbero inoltre tenere debitamente conto del fatto che l'ambiente digitale, compresi i suoi vari strumenti, quali i sistemi di raccomandazione e la moderazione automatizzata dei contenuti, continuano a evolvere rapidamente. Una definizione del termine "moderazione del contenuto" è fornita nella Nota esplicativa del Documento di orientamento per la moderazione dei contenuti, adottato dal CDMSI (Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione) alla sua 19^a Sessione plenaria svoltasi dal 19 al 21 maggio 2021 (Moderazione

del contenuto: Best practices per l'elaborazione di quadri giuridici e procedurali efficaci per i meccanismi di auto-regolamentazione e di co-regolamentazione della moderazione del contenuto (qui di seguito, Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti).

40. Il discorso d'odio non prende unicamente di mira una singola persona, ma anche comunità e gruppi, e spesso è amplificato dalla sua vasta diffusione su internet e altri canali. Per prevenire e contrastare in modo efficace e globale il suo dilagare incontrollato, occorre mobilitare un'ampia gamma di soggetti pubblici e privati, che devono essere invitati a cooperare (per maggiori dettagli, vedi Capitoli 3 e 7 in particolare).

41. Gli effetti del discorso d'odio spesso possono essere perfino amplificati se è fondato non su un unico, ma su molteplici motivi. Le donne appartenenti a una minoranza nazionale, ad esempio, possono essere prese di mira dal discorso d'odio non soltanto a causa del loro sesso, ma anche della loro origine etnica. Gli effetti cumulativi di tali forme di discorso d'odio e le interazioni tra i vari motivi e pregiudizi possono produrre l'effetto di accrescere la situazione di particolare vulnerabilità in cui versano le persone prese di mira, che hanno pertanto bisogno di protezione e assistenza specifiche (per maggiori dettagli, vedi ad esempio la Nota esplicativa della Raccomandazione di politica generale n. 14 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nel mondo del lavoro, § 1). Nell'elaborazione e l'attuazione di politiche, strategie e piani d'azione per prevenire e contrastare il discorso d'odio, gli Stati membri e le altre parti interessate (vedi Capitolo 3) dovrebbero ugualmente adottare un approccio sensibile all'età e al genere. Tale approccio deve prendere in considerazione gli interessi e le preoccupazioni di ogni persona e di ogni gruppo, esaminare le loro specificità e i loro bisogni, e mirare a definire politiche più efficaci e misure specifiche per soddisfare tali esigenze.

42. Al momento dell'elaborazione di politiche, strategie o piani d'azione per prevenire e contrastare il discorso d'odio, gli Stati membri dovrebbero coinvolgere non soltanto le varie parti interessate, ma anche le persone effettivamente o potenzialmente prese di mira dal discorso d'odio. La loro partecipazione dovrebbe intervenire fin dall'inizio del processo, per mettere al centro delle attività le loro esperienze ed esigenze.

2. QUADRO GIURIDICO

Relativamente al paragrafo 7:

43. Il discorso d'odio, quale definito al § 2 della Raccomandazione, costituisce un'ingerenza nella dignità e nel benessere psicologico, e in certi casi nell'integrità fisica, tutelati dall'Articolo 8 della Convenzione, delle persone prese di mira. Come indicato ai §§ 24–25 della presente Nota esplicativa, gli Stati membri, in virtù dell'Articolo 8 della Convenzione, hanno l'obbligo positivo di proteggere le vittime del discorso d'odio, quando raggiunge un certo livello o una soglia di gravità, ivi compreso mediante il diritto penale (*Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, §§ 153 e 159, *Beizaras e Levickas c. Lituania*, citato in precedenza, § 125, *Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, citato in precedenza, §§ 62 ss.). Non si può escludere che un discorso d'odio di una particolare intensità e in funzione del contesto, possa ugualmente costituire un trattamento inumano o degradante e violare quindi anche l'Articolo 3 della Convenzione (vedi al riguardo *Király e Dömötör c. Ungheria*, ricorso n. 10851/13, 17 gennaio 2017, §§ 41–42). L'Articolo 10 della Convenzione e il principio di proporzionalità richiedono d'altro canto che gli Stati membri predispongano ugualmente forme meno gravi di ingerenza nel diritto alla libertà di espressione per tutelare le vittime del discorso d'odio, ad esempio mediante disposizioni del diritto amministrativo e civile.

44. Numerosi Stati membri hanno ratificato degli strumenti internazionali vincolanti che impongono l'obbligo di conformarsi alle disposizioni ivi contenute, quali, ad esempio, il CIERD, il PIDCP, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (di seguito la Convenzione sul genocidio), il Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa STE n. 189 alla Convenzione sulla criminalità informatica, relativo alla criminalizzazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici (di seguito, STE n. 189), e la Convenzione (n. 111) del 1958 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro relativa alla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni. Gli Stati membri sono incoraggiati a continuare a ratificare e ad applicare questi strumenti, ove necessario, al fine di garantire norme più omogenee a livello internazionale ed evitare la frammentazione delle regole, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e il contrasto al discorso d'odio online. I paesi membri dell'UE sono ugualmente vincolati da strumenti quali la Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e di xenofobia mediante il diritto penale e sono tenuti a recepire nelle loro rispettive legislazioni nazionali il contenuto delle Direttive europee sulla parità di trattamento, 2000/43/CE, 2004/113/CE, 2006/54/CE e 2010/41/UE.

45. Come indicato al precedente § 25, qualsiasi restrizione al diritto alla libertà di espressione deve essere prevista per legge, perseguire uno scopo legittimo ed essere necessaria in una società democratica (Articolo 10.2 della Convenzione). Nei casi più gravi di discorso d'odio, l'autore non può invocare la protezione prevista dall'Articolo 10 della Convenzione. L'Articolo 17 della Convenzione sopprime tale protezione quando il discorso è incompatibile con i valori proclamati e garantiti dalla Convenzione. Secondo la giurisprudenza della Corte, tali valori comprendono la tolleranza, la pace sociale e la non discriminazione (*Pavel Ivanov c. Russia*, ricorso n. 35222/04, 20 febbraio 2007, § 1 e *Fouad Belkacem c. Belgio*, ricorso n. 34367/14, 27 giugno 2017, § 33), la parità di genere (*Kasymakhunov e altri c. Russia*, n. 26261/05 e 26377/06, 14 marzo 2013, § 110), e giustizia e pace (*M'Bala M'Bala c. Francia*, ricorso n. 25239/13, 20 ottobre 2015, § 33).

46. Il diritto civile, amministrativo e il diritto penale, come *extrema ratio*, devono essere utilizzati unicamente per sanzionare i casi di discorso d'odio che raggiungono un certo grado di gravità, che è necessario, secondo la giurisprudenza della Corte, perché l'Articolo 8 entri in gioco (vedi ugualmente il precedente § 24). Secondo la giurisprudenza pertinente, occorre valutare se delle dichiarazioni pubbliche negative su un gruppo sociale possono essere ritenute lesive della "vita privata" dei singoli membri di tale gruppo al punto da giustificare nei loro confronti l'applicazione dell'Articolo 8 della Convenzione. Al riguardo, la Corte si basa sui fattori definiti al § 4 della Raccomandazione (*Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, citato precedentemente, §§ 62–63 e *Behar e altri c. Bulgaria*, ricorso n. 29335/13, 16 febbraio 2021, §§ 65 ss.).

Relativamente al paragrafo 8:

47. Gli Stati membri dovrebbero utilizzare una terminologia e delle definizioni chiare e precise ed astenersi dall'uso di termini vaghi e generali nelle loro legislazioni in materia di discorso d'odio e dovrebbero inoltre fornire orientamenti per la loro interpretazione e applicazione. In tal modo, le decisioni possono diventare prevedibili e trasparenti. In altri termini, la formulazione delle disposizioni giuridiche deve mettere in grado le persone di regolare la loro condotta e prevedere le conseguenze dei loro atti (*Altuğ Taner Akçam c. Turchia*, ricorso n. 27520/07, 25 gennaio 2012, § 93 ss. e *Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, § 121). Ciò contribuisce inoltre ad aiutare i tribunali nazionali a sviluppare una giurisprudenza coerente.

48. Le restrizioni al diritto alla libertà di espressione devono essere interpretate in modo restrittivo, essere pienamente conformi all'Articolo 10.2 della Convenzione e tenere conto dei fattori definiti al § 4 della Raccomandazione, per valutare la gravità del discorso e il livello appropriato di risposta. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, qualsiasi restrizione deve rispondere a un bisogno sociale imperioso, essere la misura meno intrusiva possibile, non essere troppo ampia ed essere proporzionata allo scopo perseguito, in modo che l'interesse tutelato prevalga sulle esigenze di tutela della libertà di espressione, ivi compreso per quanto concerne le sanzioni che autorizza (a titolo di documento di riferimento, vedi la Guida all'Articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Libertà di espressione).

49. L'utilizzo di una terminologia chiara nella legislazione relativa al discorso d'odio consente non solo di perseguire l'obiettivo (i) dell'Articolo 7 della Convenzione (Nulla poena sine lege), ma ugualmente (ii) di fare chiarezza, compreso per quanto riguarda il livello minimo di incriminazione, (iii) di delimitare i discorsi d'odio che sono tutelati dalla libertà di espressione e (iv) di garantire contro gli abusi (su questo aspetto, vedi *Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, citato in precedenza, §§ 61 ss.). Secondo la giurisprudenza della Corte, è di fondamentale importanza che le disposizioni del diritto penale riguardanti le espressioni miranti a stimolare, promuovere o giustificare la violenza, l'odio o l'intolleranza definiscano in modo chiaro e preciso l'ambito di applicazione dei reati. Tali disposizioni devono essere interpretate in senso stretto, al fine di evitare una situazione in cui il potere discrezionale dello Stato di perseguire tali reati diventi troppo ampio e potenzialmente soggetto ad abusi, mediante un'applicazione selettiva della legge (*Savva Terentyev c. Russia*, citato in precedenza, § 85 e *Altuğ Taner Akçam c. Turchia*, citato in precedenza, §§ 93–94).

Relativamente al paragrafo 9:

50. La legislazione sul discorso d'odio e i quadri normativi per la moderazione dei contenuti (per maggiori dettagli, vedi §§ 16 ss. della Raccomandazione) non dovrebbero essere applicati in modo distorto o abusivo, ad esempio al fine di ostacolare il dibattito pubblico, mettere a tacere gli oppositori politici, i giornalisti, i media, i gruppi delle minoranze o altri partecipanti al dibattito pubblico, comprese le voci critiche (vedi la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, §§ 1.3. e 1.4.). In questo contesto, la Corte ha sottolineato che l'Articolo 10 lascia poco spazio a restrizioni alla libertà di espressione nell'ambito del dibattito pubblico e nelle questioni di interesse pubblico generale, e che i limiti del diritto di critica accettabile sono più ampi quando sono destinatari i governi, rispetto ai singoli individui (*Dink c. Turchia*, n. 2668/07, 14 settembre 2010, § 133 e *Perinçek c. Svizzera*, citato in precedenza, § 197). Le

garanzie giuridiche e pratiche comprendono la formulazione chiara della legislazione sul discorso d'odio (cfr. il precedente §§ 47 ss. della Nota esplicativa). Occorre un processo legislativo trasparente, condotto in consultazione con le parti interessate, accompagnato da regole relative all'immunità dei funzionari eletti, da un quadro normativo per la moderazione dei contenuti conforme ai diritti umani, da una valutazione regolare della legislazione relativa al discorso d'odio e da sistemi di moderazione dei contenuti degli intermediari della rete internet (vedi §§ 26 e 34 della Raccomandazione), e dall'esame da parte dei media e del mondo accademico dei casi di discorso d'odio e di eventuali casi di abuso del diritto nell'applicazione della legislazione sul discorso d'odio.

Relativamente al paragrafo 10:

51. Le persone direttamente o indirettamente prese di mira da espressioni d'odio hanno spesso paura ed esitano a segnalarlo e ad avviare dei procedimenti giudiziari da sole. È per questo importante accertarsi che esistano delle istituzioni in grado di rappresentarle o di agire in giudizio in loro nome.

52. Nei casi in cui il discorso d'odio raggiunge il livello minimo di gravità richiesto dall'Articolo 8 (vedi il precedente § 33) perché siano adottate delle misure, gli Stati membri dovrebbero accertarsi che gli organismi per la promozione dell'uguaglianza e le istituzioni nazionali per i diritti umani abbiano la missione di fornire consulenza e assistenza legale alle persone prese di mira, al fine di garantire i loro diritti davanti alle istituzioni, agli organi giurisdizionali e ai tribunali, conformemente alle disposizioni nazionali. Se del caso, la loro missione dovrebbe includere il diritto di rappresentare le persone interessate, previo consenso, davanti a tali istituzioni, organi giurisdizionali e tribunali e, ove necessario, di agire in giudizio nei casi di discriminazione o di intolleranza individuale e strutturale a nome dell'istituzione nazionale per i diritti umani o dell'organismo di promozione dell'uguaglianza (vedi la Raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI sugli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale, §§ 14–15; sono dello stesso tipo le direttive dell'Unione europea sulla parità di trattamento 2000/43/CE, 2004/113/CE, 2006/54/EC e 2010/41/EU).

53. D'altro canto, le organizzazioni non governative create allo scopo di aiutare le persone prese di mira dal discorso d'odio a far valere il loro diritto alla difesa, ivi compreso davanti a un tribunale, dovrebbero essere autorizzate a rappresentarle davanti alle istituzioni, agli organi giurisdizionali e ai tribunali, conformemente alle disposizioni nazionali. Secondo il parere della Corte, il ricorso a organismi collettivi, come le associazioni, costituisce, nelle società moderne, uno dei mezzi accessibili, e talvolta l'unico mezzo di cui dispongono talvolta gli individui per difendere efficacemente i loro specifici interessi. Inoltre, la legittimità delle associazioni ad agire in giudizio per la tutela degli interessi dei loro membri è riconosciuta dalla legislazione della maggior parte dei paesi europei (vedi *Beizaras e Levickas c. Lituania*, citato in precedenza, § 81). Diritti simili sono loro accordati ugualmente nel campo del diritto civile e del diritto amministrativo (vedi Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale, § 25; e altri esempi sono forniti nelle Direttive dell'Unione europea sulla parità di trattamento 2000/43/CE, 2004/113/CE, 2006/54/CE e 2010/41/EU).

Diritto penale

Relativamente al paragrafo 11:

54. Nell'ambito dell'obbligo positivo degli Stati membri di proteggere le persone destinatarie del discorso d'odio, dovrebbero essere incriminate le sue espressioni e forme più gravi. L'applicazione del diritto penale non ha soltanto finalità punitiva, ma invia ugualmente un chiaro segnale ai potenziali autori di discorso d'odio e all'insieme della società (funzione di prevenzione generale del diritto penale) che tali espressioni costituiscono un reato. L'incitamento alla violenza o le minacce di ricorrere alla violenza o altri tipi di contenuti sono elementi importanti che dovrebbero essere chiaramente determinati nella legislazione nazionale in funzione della prevalenza, della rilevanza e della gravità di altre forme di discorso d'odio a livello nazionale.

55. Al momento di definire nel loro diritto penale nazionale quali forme del discorso d'odio sono di rilevanza penale, ai fini della presente Raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero basarsi sulle norme internazionali vincolanti e non vincolanti pertinenti, in particolare la CIEDR (Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale), la Convenzione sul genocidio, il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, la Decisione quadro 2008/913/GIA del Consiglio dell'Unione europea, la giurisprudenza della Corte e la Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale, e le motivazioni di tali documenti.

56. La Corte sottolinea che può essere giustificato imporre sanzioni penali severe nei casi di discorso d'odio anche a giornalisti o a politici (*Budinova e Chaprazov c. Bulgaria*, già citato, § 90; per quanto concerne i discorsi d'odio proferiti da responsabili politici, vedi anche § 29 della presente Raccomandazione). Alla luce del principio di proporzionalità, il diritto penale dovrebbe essere applicato unicamente alle espressioni d'odio più gravi. La Corte ha in effetti riconosciuto che le sanzioni penali, comprese quelle nei confronti di individui responsabili delle espressioni d'odio più gravi o dell'incitamento alla violenza, possono essere applicate soltanto come *extrema ratio*. Ciò premesso, ha ugualmente ritenuto che, se gli atti che costituiscono grave reato sono compiuti contro l'integrità fisica o mentale di una persona, soltanto dei meccanismi penali efficaci possono garantire una protezione adeguata e servire da deterrenti. La Corte ha parimenti riconosciuto la necessità di adottare misure penali per le aggressioni verbali dirette e le minacce fisiche motivate da atteggiamenti discriminatori (*Beizaras e Levickas c. Lituania*, citato in precedenza, § 111). Le espressioni meno gravi devono essere trattate nel quadro del diritto civile e del diritto amministrativo. I casi che non raggiungono la soglia minima di gravità prevista all'articolo 8 della Convenzione dovrebbero essere trattati mediante misure non giuridiche, come, ad esempio, la sensibilizzazione e l'educazione.

57. La maggior parte delle norme sopraccitate si concentrano sul discorso d'odio razzista, ma diversi documenti internazionali invitano gli Stati membri a criminalizzare ugualmente le espressioni che diffondono l'odio per altri motivi, quali il sesso, l'orientamento sessuale o l'identità di genere. Ad esempio, il § I.A.1. della Raccomandazione CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo invita gli Stati membri a prendere in esame la possibilità di avviare riforme legislative che definiscano e penalizzino le manifestazioni d'odio sessiste; i rapporti di monitoraggio per paese dell'ECRI e i Principi di Yogyakarta (principio 5B) raccomandano di considerare reato i discorsi d'odio fondati sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Gli Stati membri sono vivamente incoraggiati a tenere conto di questi motivi nella loro legislazione penale e a prendere in esame la possibilità di estendere l'elenco dei motivi.

58. Gli Stati membri non dovrebbero limitarsi a verificare di avere pienamente rispettato gli obblighi assunti al momento della ratifica degli strumenti vincolanti, ma sono vivamente incoraggiati a ratificare strumenti supplementari. Dovrebbero inoltre attuare le raccomandazioni generali e specifiche per paese che sono state loro rivolte dagli organi di monitoraggio e da altri organi del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e di altre Organizzazioni intergovernative.

59. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato o sono vincolati da almeno uno degli strumenti seguenti che sanciscono l'obbligo di incriminare l'incitamento al genocidio, all'odio e alla violenza e per alcuni ugualmente l'incitamento alla discriminazione: l'articolo IIIc della Convenzione sul genocidio, l'articolo 4a della CIEDR, gli articoli 3 e 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica e gli articoli 1.1a e d della Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 2008/913/GIA. Sebbene l'incitamento a commettere crimini contro l'umanità o crimini di guerra sia in linea di principio già coperto dall'incitamento alla violenza (cf. § 11b della Raccomandazione), si è ritenuto importante menzionare esplicitamente l'incitamento a tali crimini nel § 11a della Raccomandazione, accanto all'incitamento a commettere un genocidio, tenendo presente l'articolo 25.3.b dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (responsabilità penale se una persona "ordina, sollecita o istiga" a commettere tale crimine). In tale contesto, vale la pena menzionare ugualmente la norma non vincolante del § 18a della Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale e la giurisprudenza della Corte sulla negazione dell'Olocausto (vedi, ad esempio *Garaudy c. Francia*, ricorso n. 65831/01, 24 giugno 2003, *Witzsch c. Germania*, ricorso n. 7485/03, 13 dicembre 2005 e *Nachtmann c. Austria*, ricorso n. 36773/97, 9 settembre 1998).

60. Gli articoli 4 e 5 del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica e i §§ 18b e c della Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale contengono delle disposizioni sull'incriminazione di minacce e insulti a sfondo razziale e xenofobo. La negazione, la minimizzazione grossolana, l'apologia o la giustificazione di un genocidio o di crimini contro l'umanità, quali definiti dal diritto internazionale, dovrebbero essere considerati reati ai sensi degli articoli 6 del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, 1c e d e del § 18e della Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI. La Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI raccomanda inoltre la criminalizzazione della negazione, con intenti razzisti, dei crimini di guerra. La diffusione di materiale d'odio e di idee fondate sulla superiorità razziale dovrebbe essere sanzionata penalmente in virtù dell'articolo 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, dell'articolo 1b della Decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea 2008/913/GIA, dell'articolo 4a della CIEDR e dei §§ 18d e f della Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI.

61. Ai sensi degli Articoli 3, 5 e 6 del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, gli Stati membri possono riservarsi il diritto di non applicare delle misure destinate a sanzionare la diffusione di materiale razzista e xenofobo, insulti motivati dal razzismo e dalla xenofobia e la negazione, la minimizzazione grossolana, l'apologia o la giustificazione del genocidio o dei crimini contro l'umanità. Un numero importante di Stati membri hanno infatti formulato riserve al riguardo al momento della ratifica di questo strumento. Se ciò rispecchia una tendenza generale a depenalizzare gli insulti e a limitarsi a vietarli nel quadro del diritto civile e del diritto amministrativo, si osserva ugualmente che la diffamazione a connotazione razzista può essere incriminata (per la penalizzazione della diffamazione razzista, vedi § 18b della Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI).

62. Nei casi in cui gli Stati membri non considerano reato le sopraccitate espressioni di odio, sono vivamente incoraggiati a considerarle reati di minore gravità, quali illeciti amministrativi, o a perseguirli a seguito della querela da parte della vittima. Se gli Stati membri non criminalizzano affatto il discorso d'odio, o ritengono che certe espressioni non abbiano raggiunto un livello di gravità sufficiente da giustificare il ricorso alle disposizioni del diritto penale, devono ciononostante vietarle nel diritto civile o amministrativo.

63. L'articolo 4.b della ICERD contiene un altro obbligo vincolante che può fornire un contributo importante al contrasto efficace del discorso d'odio, ossia quello di dichiarare illegali e di vietare le organizzazioni che incoraggiano e istigano alla discriminazione razziale. Inoltre, la partecipazione a tali organizzazioni può essere riconosciuta come fatto costituente reato (vedi ugualmente una simile raccomandazione contenuta al § 18g della Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale). Al riguardo, vale ugualmente la pena di riferirsi alla giurisprudenza della Corte ai sensi dell'articolo 11 della Convenzione, che riconosce che lo Stato è legittimato ad adottare misure preventive nei confronti di associazioni o movimenti per proteggere la democrazia. Può avvenire in caso di rischio sufficientemente imminente di violazioni dei diritti altrui, che minacciano di ledere i valori fondamentali di una società democratica e il suo funzionamento. Uno di tali valori è la coesistenza degli individui che compongono la società, liberi da ogni forma di segregazione razziale, condizione senza la quale non è possibile concepire l'esistenza di una società democratica (vedi *Vona c. Ungheria*, ricorso n. 35943/10, 9 luglio 2013, § 57). Si dovrebbe ugualmente ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, le associazioni che svolgono attività contrarie alla lettera e allo spirito della Convenzione non possono invocare la protezione dei diritti sanciti dall'articolo 11 in virtù dell'articolo 17, che vieta di avvalersi della Convenzione per sopprimere o limitare in maniera eccessiva i diritti in essa garantiti (vedi *W.P. e altri c. Polonia*, ricorso n. 42264/98, 2 settembre 2004, riguardante il divieto di creare un'associazione il cui scopo statutario aveva una connotazione antisemita).

Relativamente al paragrafo 12:

64. Gli obblighi positivi degli Stati membri derivanti dalla Convenzione comprendono ugualmente il rispetto di determinate esigenze procedurali, tra cui, ad esempio, il loro dovere di condurre indagini effettive sui casi di discorso d'odio vietati dal diritto penale, sia offline che online (vedi in particolare il caso in cui è stata pregiudicata l'integrità fisica della persona presa di mira, *Király e Dömötör c. Ungheria*, citato in precedenza, §§ 61 ss. e *Beizaras e Levickas c. Lituania*, citato in precedenza, § 129).

65. Per adempiere al loro obbligo positivo di condurre indagini efficaci sugli episodi di discorso d'odio sanzionabili, gli Stati membri dovrebbero accordare un'attenzione particolare ai discorsi d'odio nei confronti di persone e gruppi vulnerabili. Lo possono realizzare contattando attivamente tali gruppi e adottando misure efficaci per facilitare e incoraggiare la segnalazione ai servizi di polizia dei discorsi d'odio che hanno rilevanza penale (per quanto riguarda la questione dell'insufficiente segnalazione del discorso d'odio sanzionabile, vedi § 57 della presente Raccomandazione; per maggiori dettagli sulla questione di instaurare un clima di fiducia con le minoranze e altri gruppi, vedi §§ 11 ss. della Raccomandazione di politica generale n. 11 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale da parte dei membri delle forze dell'ordine). Le persone destinatarie di espressioni d'odio dovrebbero essere informate dei loro diritti, e in particolare del diritto di partecipare ai procedimenti giudiziari.

66. Riconoscendo che i procedimenti penali devono costituire l'*extrema ratio*, gli Stati membri dovrebbero concentrarsi sulle possibilità di rimuovere il discorso (online), per prevenire una continua vittimizzazione. Quando è opportuno avviare dei procedimenti penali, le investigazioni condotte dalla polizia, dal pubblico ministero e da altri organi devono inoltre essere efficaci, nel senso che devono consentire di stabilire i fatti e determinare se le espressioni incriminate corrispondono alla definizione normativa del discorso d'odio sanzionato dal diritto penale. Le indagini dovrebbero inoltre permettere di identificare e infine, se del caso, di sanzionare i responsabili. Le autorità devono adottare, fin dal loro primo intervento, tutte le misure ragionevoli

per raccogliere e conservare l'insieme delle prove relative alle espressioni incriminate. Le conclusioni dell'indagine devono basarsi su un'analisi approfondita, oggettiva, sensibile all'età e al genere e imparziale, che tenga conto di tutti gli elementi pertinenti, ivi compresa la questione di sapere se le espressioni incriminate erano motivate da uno o più motivi illeciti e se costituivano una minaccia o un incitamento all'odio, alla discriminazione o alla violenza (vedi al riguardo il § 11 ss. della Raccomandazione di politica generale n. 11 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale da parte dei membri delle forze dell'ordine e i § 66 ss. della presente Nota esplicativa, e i § 255 e ss. delle Linee guida di Hartford sui reati d'odio nel diritto penale internazionale).

67. I servizi di polizia e della procura dovrebbero inoltre porre un accento specifico sulle indagini relative al discorso d'odio online sanzionabile penalmente e rivolgere un'attenzione particolare all'effettiva attuazione della Convenzione sulla criminalità informatica e del suo Protocollo addizionale, se del caso (vedi § 79 ss. della Nota esplicativa sulla legislazione relativa al discorso d'odio online). Al riguardo, un numero crescente di Stati membri hanno istituito specifiche unità di polizia e di contrasto specializzate nel perseguimento del discorso d'odio online (per maggiori dettagli, vedi le parti dedicate al discorso d'odio nei rapporti di monitoraggio paese per paese dell'ECRI).

68. Al riguardo, gli Stati membri dovrebbero ugualmente regolamentare le condizioni in cui gli intermediari della rete internet hanno l'obbligo di comunicare agli organi giudiziari e di polizia gli indirizzi IP e altri dati necessari per individuare l'autore del discorso d'odio (per maggiori informazioni, vedi inoltre qui di seguito i § 101 ss.).

69. Occorre infine indicare che gli organi giudiziari, in virtù delle norme generali nazionali del diritto di procedura penale, spesso dispongono, per i casi meno gravi di discorso d'odio, di un certo margine di apprezzamento sull'opportunità di avviare o meno i procedimenti. Nei casi in cui il pubblico ministero decide di non avviare o di non proseguire un'indagine, le persone prese di mira dal discorso d'odio dovrebbero avere la possibilità di chiedere un risarcimento, in sede civile o amministrativa, o, se del caso, intraprendere un'azione individuale.

Diritto civile e diritto amministrativo

Relativamente al paragrafo 13:

70. Il diritto civile e amministrativo rappresenta un'altra via di ricorso importante per la protezione dei diritti delle persone destinatarie del discorso d'odio, quali previsti dalla Convenzione (per esempi di casi di diritto civile, vedi *Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, § 21 ss. e *Aksu c. Turchia*, ricorsi n. 4149/04 e 41029/04, 15 marzo 2012, [Grande Camera], § 19 ss.; per esempi di casi di diritto amministrativo, vedi *Balsytė-Lideikienė c. Lituania*, ricorso n. 72596/01, 4 novembre 2008, § 3 ss., *Mouvement Raëlien c. Svizzera*, ricorso n. 16354/06, 13 luglio 2012). I procedimenti civili e amministrativi possono talvolta essere avviati parallelamente ai procedimenti penali (la persona presa di mira dal discorso d'odio può, contemporaneamente, segnalare il caso agli organi giudiziari e di polizia e chiedere nello stesso tempo un risarcimento previsto dal diritto civile, o talvolta dal diritto amministrativo). Per i casi di discorsi d'odio che non raggiungono il massimo livello di gravità ai sensi del § 3 della Raccomandazione, i procedimenti civili e amministrativi possono costituire l'unica via legale per combattere il discorso d'odio. Le due vie legali portano a risultati diversi: mentre l'esito dei procedimenti penali è generalmente una condanna, i procedimenti civili e amministrativi si concludono spesso con il versamento di un risarcimento o con il divieto di ricorrere al discorso d'odio. I procedimenti civili e amministrativi costituiscono in generale la forma meno grave di ingerenza nel diritto alla libertà di espressione. Nello stesso tempo, le norme relative all'onere della prova e al livello delle prove richieste sono diverse per le due vie legali e sarà spesso più facile ottenere che l'autore del discorso d'odio sia condannato nel giudizio civile o amministrativo.

71. Si noti che, per alcuni Stati membri, il diritto penale è l'unico mezzo per la regolamentazione dei discorsi d'odio che sono considerati reato, poiché nel loro ordinamento le espressioni d'odio che non corrispondono a una condotta di rilevanza penale non hanno valore giuridico. Tuttavia, in questi casi, il diritto penale di tali paesi può prevedere alcune misure, nell'ambito di un ricorso alla giustizia penale, che in altri Stati sono generalmente qualificate come sanzioni civili, quali, ad esempio, le sanzioni pecuniarie associate a una sanzione penale (al posto o a complemento di una pena detentiva o di una misura privativa della libertà).

72. In diritto civile, le violazioni alla dignità, all'integrità psicologica e alla reputazione di una persona (per quanto riguarda la protezione di questi diritti in virtù dell'Articolo 8 della Convenzione, vedi *Király e Dömötör c. Ungheria*, citato in precedenza, § 41 e *Beizaras e Levickas. c. Lituania*, citato in precedenza, § 117) sfociano

generalmente in richieste di risarcimento o in provvedimenti ingiuntivi, spesso in virtù del diritto generale della responsabilità civile e delle norme specifiche della responsabilità dello Stato per violazione del diritto alla protezione della dignità umana, della reputazione e del benessere. Tale protezione tende ad essere più ampia di quella prevista dal diritto penale, poiché comprende una vasta gamma di violazioni, tra cui gli insulti, la calunnia e la diffamazione, legate a una molteplicità di motivi illeciti, anche quando tali forme di discorso d'odio non costituiscono reato sanzionabile penalmente.

73. Contrariamente alle disposizioni del diritto penale relative al discorso d'odio, nessuna disposizione specifica è stata elaborata nell'ambito del diritto generale della responsabilità civile o delle norme relative alla responsabilità dello Stato, che consentirebbe di descrivere in modo più preciso le espressioni del discorso d'odio vietate per legge. Certe espressioni del discorso d'odio potrebbero inoltre essere vietate e definite come illeciti amministrativi dalle leggi relative ai media o alla comunicazione elettronica. Per determinare se un episodio di discorso d'odio debba essere di competenza del diritto penale o del diritto civile o amministrativo, si devono applicare i criteri descritti al § 4 della Raccomandazione.

74. Il discorso d'odio può ugualmente essere considerato una discriminazione, quale definita dalla legislazione antidiscriminazione nazionale ed europea, quando l'autore del discorso tratta meno favorevolmente la persona presa di mira rispetto ad altre persone che si trovano in una situazione analoga, senza giustificazione oggettiva e ragionevole (per questa definizione, vedi ad esempio *D.H. e altri c. Repubblica Ceca*, ricorso n. 57325/00, 13 novembre 2007, [Grande Camera], § 175, *Beizaras e Levickas c. Lituania*, citato in precedenza, § 114), oppure può costituire una vessazione o molestia, quale definita nella stessa legislazione. Ai sensi dell'Articolo 2.3 della Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea, la molestia è da considerarsi una discriminazione ai sensi della Direttiva in caso di comportamento indesiderato per motivi di razza o di origine etnica, avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo.

75. Gli Stati membri dovrebbero prevedere che le vie di ricorso civili e amministrative in caso di violazione del divieto di diffondere discorsi d'odio comprendano il versamento di un risarcimento, la rimozione, il blocco, un provvedimento ingiuntivo e la pubblicazione di una dichiarazione indicante che le espressioni utilizzate costituivano un discorso d'odio, nonché, in virtù del diritto amministrativo, una multa e la perdita della licenza.

Relativamente al paragrafo 14:

76. Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che la loro legislazione antidiscriminazione si applichi a tutte le forme di discorso d'odio coperte dai §§ 11 e 13 della Raccomandazione, al fine di creare un sistema che consenta a tutte le persone destinatarie di discorsi d'odio di ottenere riparazione e in particolare un risarcimento, senza dovere presentare denuncia alle autorità giudiziarie e di polizia. Grazie a tale precisazione, le persone prese di mira dal discorso d'odio potranno ugualmente chiedere aiuto e assistenza agli organismi per la promozione dell'uguaglianza, che dovranno avere il mandato esplicito di contrastare il discorso d'odio e la facoltà di agire in giudizio, sia in nome e per conto della persona destinataria delle espressioni d'odio, sia, se del caso, in nome proprio. Al riguardo, l'esistenza di un'assistenza legale gratuita per i casi di discriminazione è un altro elemento importante per garantire che le persone prese di mira dal discorso d'odio possano far valere i loro diritti (§§ 4a e da 14 a 16 della Raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI sugli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale). Qualora la legislazione antidiscriminazione definisca ugualmente gli illeciti amministrativi, i casi di doppia sanzione devono essere esclusi.

Relativamente al paragrafo 15:

77. Le autorità o le istituzioni pubbliche, quali le forze di polizia, le istituzioni educative, comprese le scuole e i media pubblici, hanno un ruolo cruciale da svolgere nell'adempimento dell'obbligo positivo degli Stati membri di prevenire e contrastare il discorso d'odio e la sua diffusione. Secondo l'Articolo 4c della CIEDR, gli Stati parti non devono permettere alle autorità o istituzioni pubbliche, nazionali o locali, di promuovere e fomentare la discriminazione razziale. Vista la loro influenza considerevole sulle politiche dello Stato e sul discorso pubblico, e in considerazione del loro dovere specifico di rispettare i diritti umani, la Raccomandazione chiede agli Stati membri di vigilare affinché le autorità o le istituzioni pubbliche e i loro rappresentanti si astengano dall'uso del discorso d'odio.

78. Gli Stati membri dovrebbero inoltre introdurre nella loro legislazione il dovere delle autorità pubbliche di promuovere l'uso di un discorso tollerante e inclusivo. Tale principio è espresso, ad esempio, nell'Articolo 6 della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali (STE n. 157),

che stabilisce che le Parti devono incoraggiare lo spirito di inclusione e il dialogo interculturale e adottare misure efficaci per favorire il reciproco rispetto, la comprensione e la cooperazione tra tutte le persone che vivono sul loro territorio, indipendentemente dalla loro identità etnica, culturale, linguistica o religiosa, in particolare nel campo dell'educazione, della cultura e dei media. L'ECRI raccomanda parimenti ai §§ 2 e 8 della sua Raccomandazione di politica generale n. 7 sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale che le Costituzioni degli Stati membri sanciscano l'impegno dello Stato a promuovere l'uguaglianza, e che la legge imponga tale obbligo alle autorità pubbliche. Tali doveri e l'invito a denunciare il discorso d'odio potrebbero essere inseriti nella legislazione o nei codici di condotta che regolano il comportamento dei funzionari e dipendenti pubblici.

Legislazione relativa al discorso d'odio online

79. In questi ultimi anni, il discorso d'odio si è propagato massicciamente, rapidamente e su larga scala su internet. Per limitare i danni causati dal discorso d'odio online, gli Stati membri dovrebbero promulgare una legislazione efficace per impedire la sua pubblicazione e accertarsi che sia rimosso, quanto è già stato pubblicato. Vista l'entità del discorso d'odio online e riconoscendo che è necessaria un'azione tempestiva per evitare la sua proliferazione, gli Stati membri non possono, da soli, svolgere questo compito e devono adoperarsi per garantire che gli intermediari di internet siano disposti a fornire il loro contributo.

80. Con il termine "intermediari della rete internet" si può definire una vasta gamma di attori diversificati in rapida evoluzione, che facilitano le interazioni sulla rete internet tra persone fisiche e giuridiche, che svolgono e propongono diverse funzioni e una varietà di servizi. Alcuni di loro collegano gli utenti a internet, rendono possibile il trattamento delle informazioni e dei dati, oppure ospitano servizi web, ivi compreso per i contenuti generati dagli utenti. Altri aggregano informazioni e permettono di effettuare delle ricerche, forniscono l'accesso a contenuti e servizi progettati e/o gestiti da terzi, li ospitano e li indicizzano. Alcuni facilitano la vendita di beni e di servizi, in particolare servizi audiovisivi, e consentono altre transazioni commerciali, compresi i pagamenti. I servizi degli intermediari di internet possono ugualmente essere offerti da media tradizionali, ad esempio quando uno spazio per contenuti generati dagli utenti (ad esempio, dei commenti), è proposto sulle loro piattaforme (§§ da 4 a 5 della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet).

Relativamente al paragrafo 16:

81. Gli Stati membri hanno l'obbligo principale di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali ugualmente nell'ambiente digitale (§ 1.1.3. della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet). Pertanto, dovrebbero elaborare un quadro giuridico chiaro, per prevenire e contrastare il discorso d'odio online, conformemente alla sopraccitata Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet e alla Nota orientativa sulle migliori pratiche per attuare quadri giuridici e procedurali efficaci per meccanismi di autoregolamentazione e di co-regolamentazione della moderazione dei contenuti (Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti), adottata dal Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI). Tali quadri giuridici dovrebbero concentrarsi essenzialmente sul discorso d'odio online vietato ai sensi del diritto penale, civile o amministrativo (§ 3.a della Raccomandazione), ma anche stimolare gli intermediari di internet e le altre parti interessate a contrastare le forme di espressione online offensive o pregiudizievoli non abbastanza gravi da giustificare il loro divieto ai sensi della Convenzione (§ 3.b della Raccomandazione).

82. Gli Stati membri dovrebbero armonizzare tali quadri giuridici tra di loro e adoperarsi per l'adozione di norme comuni a livello internazionale (vedi §§ 62–63 della Raccomandazione), dal momento che il discorso d'odio online si estende al di là delle frontiere nazionali e l'armonizzazione è necessaria per prevenire e contrastare efficacemente la sua diffusione online. Le procedure e le condizioni per la rimozione dei contenuti devono rispettare la libertà di espressione, essere trasparenti, chiare e prevedibili. Lo stesso dovrebbe valere per le responsabilità e le norme di responsabilità imposte agli intermediari di internet.

Relativamente al paragrafo 17:

83. È molto importante che gli Stati membri precisino, nella loro legislazione relativa al discorso d'odio online, il ruolo e le responsabilità di tutte le parti interessate, e definiscano chiaramente quelli che spettano agli attori statali e ai soggetti privati e alle organizzazioni della società civile. Gli attori statali comprendono: le forze di polizia e gli organi giudiziari, le autorità di regolazione, le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e gli organismi per la promozione dell'uguaglianza. I soggetti privati comprendono: i media, gli

intermediari di internet interessati, gli organismi di autoregolamentazione e le organizzazioni della società civile, compresi i cosiddetti segnalatori attendibili 'trusted flaggers' (una persona o un'entità che un prestatore di servizi di hosting ritiene abbia particolari competenze e responsabilità ai fini della lotta ai contenuti illegali online: definizione fornita al § 4g della Raccomandazione C(2018) 1177 final della Commissione europea sulle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali online).

84. Orientamenti particolarmente utili su questo argomento figurano non soltanto nella Raccomandazione CM/Rec (2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, ma anche nella Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, adottata dal CDMSI.

85. Gli Stati membri dovrebbero ugualmente definire il modo in cui gli attori statali e non statali devono cooperare per affrontare il discorso d'odio online. Uno dei modi per organizzare questa cooperazione consiste nell'istituire sistemi e organismi cosiddetti di co-regolamentazione, all'interno dei quali le autorità pubbliche e gli attori privati contribuiscono a trattare il discorso d'odio online (per maggiori dettagli, vedi "Models of Governance of Online Hate Speech", di Alexander Brown, 2020).

Relativamente al paragrafo 18:

86. Visto che le infrastrutture e le piattaforme fornite dagli intermediari di internet sono utilizzate per la rapida diffusione di una grande quantità di discorsi d'odio, è estremamente importante che gli Stati membri si accertino che gli intermediari di internet rispettino i diritti umani e applichino i principi di dovuta diligenza in materia di diritti umani. Sono descritti ai §§ 20 ss. della Raccomandazione CM Rec (2016)3 sui diritti umani e le imprese e al § 17 dei Principi guida relativi alle imprese e ai diritti umani, approvati dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite nel 2011. Come indicato al § 136 della presente Nota esplicativa, si deve vigilare affinché le misure di lotta contro il discorso d'odio online non siano unicamente garantite dallo sviluppo di sistemi automatizzati, ma che sia conferita a singoli rappresentanti degli intermediari di internet la responsabilità di verificare ciascuno di tali sistemi.

Relativamente al paragrafo 19:

87. Gli Stati membri dovrebbero accertarsi che esistano meccanismi per la segnalazione dei casi di discorso d'odio online in contrasto con la legislazione o con le condizioni di servizio degli intermediari di internet.

Relativamente al paragrafo 20:

88. Le procedure e le condizioni di rimozione del contenuto dovrebbero essere trasparenti, chiare e prevedibili, come pure le regole di responsabilità imposte agli intermediari di internet. Per garantire questa trasparenza, qualsiasi decisione presa in questo contesto dagli attori pubblici o privati dovrebbe essere pubblicata almeno in forma sintetica e anonima. Dovrebbe inoltre essere resa pubblica l'informazione se il contenuto è stato in primo luogo segnalato dai partner privati, dalle autorità pubbliche, dagli strumenti automatizzati o dai segnalatori attendibili (trusted flaggers).

89. Dovrebbe essere possibile fare appello contro la decisione di non rimuovere, non contestualizzare o non prioritizzare il contenuto che costituisce un discorso d'odio segnalato a un meccanismo di controllo interno o esterno, o direttamente presso un organo giudiziario. In ogni caso, dovrebbe essere possibile chiedere un controllo giurisdizionale indipendente. La raccomandazione implica che gli Stati membri siano liberi di designare a tal fine un tribunale, o un tribunale amministrativo indipendente. La stessa possibilità dovrebbe essere garantita quando è stato ritenuto che un contenuto costituisca una violazione del diritto penale, civile o amministrativo o delle condizioni di servizio degli intermediari e di conseguenza è stato rimosso, contestualizzato o non prioritizzato.

90. Per quanto riguarda i ricorsi interni, gli intermediari di internet dovrebbero prevedere la possibilità di rivolgersi a un regolatore indipendente o a un meccanismo di sorveglianza indipendente, senza impedire o limitare in qualsiasi maniera il diritto degli utenti di presentare un ricorso giurisdizionale (§ 1.5.2. della Raccomandazione CM/Rec(2018)2).

Relativamente al paragrafo 21:

91. Il § 21 della Raccomandazione riprende aspetti importanti del § 1.1.5. della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet e prevede che gli Stati membri tengano conto delle differenze sostanziali esistenti tra gli intermediari di internet al momento di elaborare, interpretare e applicare il quadro legislativo che ne disciplina le responsabilità (vedi inoltre la Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, § 21 e le parti corrispondenti della sua Nota esplicativa). A seconda che gli

intermediari producano o gestiscano dei contenuti disponibili sulle loro piattaforme oppure svolgano ruoli di conservazione digitale e redazionali, in particolare utilizzando degli algoritmi, le autorità statali dovrebbero applicare, come previsto al paragrafo § 1.3.9. della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, un approccio graduale e differenziato. Dovrebbero inoltre determinare i livelli di protezione adeguati, nonché i doveri e le responsabilità derivanti dal ruolo che svolgono nella produzione e la diffusione di contenuti, rivolgendo un'attenzione particolare al loro obbligo di proteggere e promuovere il pluralismo e la diversità nella diffusione online dei contenuti.

Relativamente al paragrafo 22:

92. Come precedentemente indicato, l'obbligo positivo degli Stati membri di proteggere efficacemente le persone prese di mira dal discorso d'odio vale ugualmente nell'ambiente digitale. Vista la quantità straordinaria di espressioni d'odio diffuse rapidamente e su vasta scala su internet, gli Stati membri dovrebbero accertarsi, tramite le loro legislazioni, che gli intermediari di internet contribuiscano a favorire il rispetto di questo obbligo positivo. Gli Stati membri dovrebbero altresì fornire consigli sul processo di trattamento del discorso d'odio potenzialmente contrario al diritto penale, civile o amministrativo rivolti agli intermediari, in particolare a quelli che producono o gestiscono dei contenuti disponibili sulle loro piattaforme, o svolgono ruoli di conservazione digitale e redazionali, in particolare utilizzando degli algoritmi. Gli obblighi corrispondenti per i diversi gruppi di intermediari di internet dovrebbero essere differenziati, come descritto al § 21 della Raccomandazione.

93. Al contempo, gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché i quadri giuridici e normativi non si traducano in eccessive esigenze di conformità o in un'attuazione discriminatoria. Vale in special modo per i contenuti che, pur essendo legali, possono essere considerati indesiderabili in una società democratica dove è riconosciuto che i diritti umani devono essere rispettati (per maggiori dettagli, vedi §§ 14c e 28 ss. della Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti e le parti pertinenti della sua Nota esplicativa). Per tali ragioni, gli Stati membri dovrebbero precisare nella loro legislazione che gli intermediari di internet non saranno ritenuti responsabili se hanno deciso, sulla base di una solida valutazione fattuale e giuridica, di non rimuovere un contenuto che ulteriormente sia qualificato dalle autorità competenti come illecito penale, civile o amministrativo, o, viceversa, di rimuovere un contenuto che successivamente sia qualificato come lecito.

94. Un elemento importante di tale regolamentazione è prevedere la possibilità per gli utenti di internet e le altre parti interessate di segnalare agli intermediari di internet in maniera facilmente accessibile il discorso d'odio potenzialmente vietato dal diritto penale, civile o amministrativo (vedi precedente § 86). Tali intermediari dovrebbero essere tenuti a trattare tali segnalazioni in modo rapido ed efficace nell'ambito di una procedura trasparente che conduca, se del caso, alla rapida ed efficace rimozione del discorso d'odio online. Queste segnalazioni dovrebbero contenere un numero sufficiente di informazioni per consentire all'intermediario di internet di valutare se il contenuto segnalato costituisce un discorso d'odio vietato dal diritto penale, civile o amministrativo. La qualità delle segnalazioni può essere migliorata grazie a un'appropriata formulazione del modulo per le segnalazioni.

95. In questo contesto, è auspicabile rimuovere tempestivamente da internet un discorso d'odio online vietato dal diritto penale, civile o amministrativo. Le ricerche mostrano che la durata di vita di un messaggio postato sui social media è spesso soltanto di pochi minuti. Questo significa che è sufficiente un lasso di tempo molto breve perché un discorso d'odio diffuso su queste piattaforme produca danni. In considerazione di quanto precede, alcuni Stati membri hanno imposto agli intermediari di internet l'obbligo di rimuovere i contenuti illeciti entro 24 ore dalla loro segnalazione. Tuttavia, un termine così breve può essere insufficiente per valutare attentamente i casi che richiedono ricerche fattuali o ragionamenti giuridici complessi (casi ambigui e difficili). Per i casi che richiedono spesso una valutazione fattuale o giuridica approfondita, sono stati definiti dei termini più lunghi; gli Stati membri prevedono ugualmente la possibilità che gli intermediari di internet sottopongano tali casi ambigui e difficili a un organismo di regolazione indipendente: potrebbe essere un'autorità pubblica, quale un ente regolatore pubblico dei media, un istituto per i diritti umani o un organismo per la promozione dell'uguaglianza, un organismo di auto-regolamentazione indipendente gestito da uno o più intermediari di internet, o un organismo di co-regolamentazione dipendente da enti pubblici e privati (per maggiori dettagli, vedi Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, pp. 11 ss. e *Models of Governance of Online Hate Speech*, di Alexander Brown, 2020).

96. In numerosi casi, il discorso d'odio online viene rimosso, ma le prove corrispondenti non sono più conservate in modo securizzato e trasmesse ai servizi giudiziari e di polizia. Al fine di porre rimedio a tale situazione, gli Stati membri dovrebbero stabilire che gli intermediari di internet debbano conservare in modo securizzato le prove del discorso d'odio online potenzialmente in contrasto con il diritto penale, civile e amministrativo (vedi § 2.3.6 della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari

di internet). Gli Stati membri dovrebbero ugualmente precisare in quali condizioni debbano trasmettere tali prove ai servizi giudiziari e di polizia. La trasmissione di questi elementi di prova dovrebbe essere subordinata a un ordine preliminare di un'autorità competente. La legislazione e i principi relativi alla protezione dei dati dovrebbero essere rispettati da tutti gli attori, per evitare l'eccessivo trattamento dei dati.

97. Nei casi ambigui e complessi, si potrebbero prevedere misure provvisorie per evitare la rimozione affrettata di contenuti potenzialmente leciti. Invece di essere completamente eliminato, il contenuto sospetto potrebbe essere non prioritizzato o contestualizzato. In questo contesto specifico, il fatto che non sia prioritizzato significa che un moderatore dei contenuti o l'algoritmo che gestisce la diffusione dei contenuti gli accorderà una priorità inferiore, con conseguente diffusione meno ampia. La contestualizzazione significa che il contenuto verrà pubblicato accompagnato da una nota indicante che potrebbe trattarsi di un discorso d'odio. La non prioritizzazione e la contestualizzazione potrebbero inoltre essere percepite come ingerenze meno gravi, in virtù del principio di proporzionalità, fino a quando non sarà presa la decisione finale dell'organo responsabile della piattaforma o di un altro organismo appropriato.

98. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché gli intermediari di internet si conformino al quadro giuridico e regolamentare esistente, ad esempio il controllo esercitato da un ente regolatore indipendente dotato di adeguati poteri. La loro legislazione dovrebbe inoltre prevedere di chiedere agli intermediari di designare un rappresentante legale nel paese, che possa rappresentarli in questioni legali e ricevere qualsiasi comunicazione e segnalazione in loro nome.

Relativamente al paragrafo 23:

99. Gli Stati membri dovrebbero stabilire nella loro legislazione che gli intermediari di internet forniscano una spiegazione chiara delle ragioni alla base della loro decisione di bloccare, rimuovere o non prioritizzare un contenuto conformemente alla legge relativa al discorso d'odio o alle loro condizioni di servizio, per garantire la trasparenza ai soggetti interessati da tali decisioni (vedi anche § 2.3.3 della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet). Potrebbe essere sufficiente che l'intermediario comunichi all'utente il testo esatto e il paragrafo della disposizione di legge o delle condizioni di servizio su cui si basa la decisione adottata dal moderatore dei contenuti o da un sistema automatizzato di bloccare, rimuovere, contestualizzare o non prioritizzare il contenuto in questione. Qualora tale esigenza si rivelasse troppo gravosa per i piccoli intermediari, gli Stati membri potrebbero prendere in esame la possibilità di limitarla unicamente ai casi in cui un utente chieda risolutamente una spiegazione della decisione; in questo caso, occorrerebbe accertarsi che la spiegazione sia fornita entro brevi termini, per consentire di rispettare ogni eventuale ritardo relativo all'avvio di un'azione legale.

100. Nella pratica, alcuni intermediari di internet bloccano degli account, ad esempio nel caso di ripetute pubblicazioni di discorsi d'odio. Gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità di adottare una legislazione per disciplinare questo settore e definire le condizioni in cui un account può essere bloccato in modo temporaneo o permanente. Tale legislazione dovrebbe ugualmente offrire delle garanzie contro qualsiasi abuso di tali poteri e dovrebbe stabilire che ogni decisione di blocco temporaneo o permanente di un account debba essere motivata, prevedendo la possibilità di presentare ricorso davanti al potere giudiziario.

101. Se l'informazione non è pubblicata da un singolo individuo, bensì da un'istituzione (tale termine deve essere inteso in senso lato e comprendere le persone giuridiche pubbliche o private o qualsiasi altra organizzazione o entità), le ragioni della decisione di limitare tale contenuto dovrebbero essere rese accessibili alla suddetta istituzione.

Relativamente al paragrafo 24:

102. Le persone prese di mira dal discorso d'odio incontrano spesso difficoltà nell'identificare l'autore di espressioni pubblicate online. Visto l'anonimato dell'autore, perfino le forze di polizia, i servizi del pubblico ministero e le altre autorità incaricate delle indagini sui casi di discorso d'odio online spesso non sono in grado di individuare l'autore e di investigare efficacemente. È pertanto essenziale, al fine di avviare e concludere indagini efficaci sui casi di discorsi d'odio, ottenere informazioni sugli abbonati da parte dei fornitori dei servizi, compresi i fornitori di altre giurisdizioni (vedi la definizione delle informazioni riguardanti gli abbonati all'Articolo 18.3 della Convenzione sulla criminalità informatica (STE n. 185). Lo stesso vale per le informazioni sulla registrazione dei nomi di dominio detenute da società o servizi di registrazione, quando i domini internet sono utilizzati per la diffusione di discorsi d'odio. D'altro canto, l'anonimato su internet è importante per consentire la libertà di espressione (per quanto riguarda questi diritti e interessi concomitanti, vedi *K. U. c. Finlandia*, ricorso n. 2872/02, 2 dicembre 2008, § 49).

103. Sono fornite all'Articolo 18 della Convenzione sulla criminalità informatica le indicazioni sui motivi che autorizzano l'ingiunzione di produrre le informazioni sugli abbonati; l'ambito di applicazione delle disposizioni procedurali e le garanzie e tutele sono descritti agli Articoli 14 e 15 della stessa Convenzione. Altri orientamenti sono disponibili nella Nota informativa T-CY#10 sulle ingiunzioni di produrre informazioni sugli abbonati (Articolo 18 della Convenzione di Budapest), che era stata adottata dal Comitato della Convenzione sulla criminalità informatica nel 2017. Nei casi di discorsi d'odio che costituiscono un illecito civile o amministrativo, devono ugualmente essere istituite delle procedure appropriate per la richiesta di informazioni relative agli abbonati.

104. L'espressione "autorità competente", pur non essendo vincolante per gli Stati membri del Consiglio d'Europa, conformemente al § 138 della Nota esplicativa della Convenzione sulla criminalità informatica, designa un'autorità giudiziaria, amministrativa o di contrasto abilitata dal diritto interno a ordinare, autorizzare, o intraprendere l'esecuzione di procedure di raccolta o di produzione di elementi di prova relativi alle indagini o procedure penali specifiche. Il Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, approvato dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2021 e che dovrebbe essere aperto alla firma nel maggio 2022, prevede una cooperazione diretta con i fornitori di servizi in altri paesi per la trasmissione di informazioni relative agli abbonati (Articolo 7) e per la divulgazione di informazioni sulla registrazione dei nomi di dominio (Articolo 6). Come per la Convenzione, queste misure hanno un campo d'applicazione limitato (si applicano a indagini e procedure penali specifiche) e sono sottoposte alle garanzie dello Stato di diritto (Articolo 13) e della protezione dei dati (Articolo 14). Autorizzano inoltre la formulazione di dichiarazioni e riserve che consentono agli Stati Parti contraenti di conformarsi alle esigenze nazionali in materia di diritti umani, Stato di diritto o previste dalla Costituzione.

105. Il "Diritto europeo e internazionale in materia di diritti umani" comprende, tra l'altro, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, o, se del caso, il Regolamento generale sulla protezione dei dati (UE) 2016/679 (RGPD).

Relativamente al paragrafo 25:

106. Gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione del pubblico informazioni e dati dettagliati sui contenuti che sono stati sottoposti a restrizioni, conformemente alla legislazione nazionale sul discorso d'odio ed esigere per legge che gli intermediari di internet interessati producano e pubblichino dei rapporti sulla trasparenza. Tali rapporti hanno lo scopo di garantire la trasparenza in materia di restrizioni della libertà di espressione e servono da base per la valutazione regolare della necessità e della proporzionalità delle restrizioni imposte dalle autorità pubbliche e dagli intermediari di internet ai sensi dell'Articolo 10.2 della Convenzione (vedi § 1.2.3 della Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet e la Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, §§ 39–44). Tali rapporti intendono inoltre garantire che la moderazione del contenuto sia effettuata in modo non discriminatorio.

107. I rapporti pubblicati dagli Stati membri dovrebbero contenere, per quanto possibile, informazioni riguardanti le caratteristiche protette in causa, le diverse espressioni di discorso d'odio, dati statistici disaggregati relativi ai casi trattati dalle forze dell'ordine, dal pubblico ministero e dal potere giudiziario, ai sensi del diritto penale e i risultati delle indagini, delle incriminazioni, delle sentenze e delle restrizioni del contenuto, i casi trattati dal potere giudiziario ai sensi del diritto civile e amministrativo, indicazioni per sapere se il contenuto è stato limitato sulla base del diritto penale, civile o amministrativo, oppure sulla base delle condizioni di servizio dell'intermediario di internet, il numero, la natura e il fondamento giuridico delle domande relative alle restrizioni dei contenuti trasmesse alle piattaforme online, i provvedimenti presi a seguito di tali domande, le restrizioni di contenuto basate su trattati di mutua assistenza giudiziaria, le misure adottate per rispettare la legislazione e i principi relativi alla protezione dei dati, le categorie di persone prese di mira dai discorsi d'odio e di quelle che li pubblicano e i principali fattori di recrudescenza identificati, quali le campagne elettorali o altri eventi che potrebbero avere scatenato ondate di commenti d'odio (per maggiori dettagli, vedi § 12 della Raccomandazione di politica generale n. 11 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale da parte dei membri delle forze dell'ordine, §§ 12 e 65 ss. della sua Nota esplicativa e § 3 della Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI sulla lotta contro il discorso dell'odio e §§ 72 ss. della sua Nota esplicativa).

108. I rapporti pubblicati dagli intermediari di internet dovrebbero, tra l'altro, contenere informazioni riguardanti: le caratteristiche protette in causa, le diverse espressioni di discorso d'odio, informazioni che permettano di sapere su quali basi il contenuto è stato rimosso (diritto civile, amministrativo o penale o condizioni di servizio), il numero, la natura e il fondamento giuridico delle domande relative alle restrizioni dei contenuti

trasmesse dalle autorità, le categorie di persone prese di mira dai discorsi d'odio e di quelle che li pubblicano, i principali fattori di recrudescenza identificati (vedi qui sopra), informazioni sul numero dei moderatori di contenuti e sulla loro formazione, comprese le informazioni sulle tecnologie, i sistemi automatizzati, i criteri utilizzati e il tempo necessario per individuare il discorso d'odio e per il trattamento di tali casi da parte dei sistemi di moderazione dei contenuti e di raccomandazione, e le misure adottate per rispettare la legge e i principi relativi alla protezione dei dati. Gli Stati membri dovrebbero inoltre esigere che gli intermediari di internet mettano tali dati a disposizione del pubblico in un formato coerente e che li diffondano in modo proattivo ai ricercatori universitari, alle organizzazioni della società civile e alle altre parti interessate (per maggiori dettagli, vedi la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, §§ 2.2.3. e 2.2.4).

109. Gli Stati membri dovrebbero prevedere che i piccoli intermediari di internet siano sottoposti a obblighi di dichiarazione meno gravosi rispetto a quelli di dimensioni più importanti e che gli obblighi di dichiarazione siano limitati agli intermediari di internet che producono o gestiscono contenuti disponibili sulle loro piattaforme o svolgono ruoli di conservazione digitale e redazionali, in particolare utilizzando degli algoritmi.

Relativamente al paragrafo 26:

110. Gli Stati membri dovrebbero vigilare affinché le autorità indipendenti (ad esempio gli organismi per la promozione dell'uguaglianza o le istituzioni nazionali dei diritti umani) effettuino regolarmente, in collaborazione con altre parti interessate, una valutazione degli effetti prodotti dai sistemi esistenti di moderazione dei contenuti. Dovrebbero rivolgere un'attenzione particolare alla questione di sapere se i sistemi esistenti, compresi i sistemi automatizzati, offrono una protezione efficace alle persone prese di mira dal discorso d'odio e se realizzano il giusto bilanciamento con il diritto alla libertà di espressione delle persone che pubblicano contenuti su internet. Occorrerebbe concentrarsi particolarmente per determinare se i sistemi esistenti comportano rischi di insufficienti segnalazioni o di eccessive esigenze di conformità e se i meccanismi di ricorso interni ed esterni portano a risultati appropriati (vedi inoltre la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, §§ 1.1.4 e 1.1.5). I rapporti indicati al § 25 della Raccomandazione costituiscono una base importante per effettuare tali valutazioni.

111. In questo contesto, gli Stati membri dovrebbero prevedere che dei campioni rappresentativi di discorso d'odio che non sono stati oggetto di un controllo giurisdizionale siano regolarmente valutati, per stabilire se le restrizioni dei contenuti erano giustificate o meno, e se le leggi e i principi relativi alla protezione dei dati sono stati rispettati.

112. Sulla base delle risultanze di tali valutazioni, le autorità e le altre parti interessate dovrebbero adottare misure appropriate per continuare a sviluppare il quadro giuridico e i sistemi di moderazione dei contenuti che sono stati introdotti, al fine di migliorare l'individuazione, la segnalazione, il trattamento del discorso d'odio online, eliminando le cause ingiustificate di restrizione dei contenuti e le eccessive esigenze di conformità.

Relativamente al paragrafo 27:

113. Questo paragrafo invita gli Stati membri ad esigere che i media online, per legge, non diffondano espressioni d'odio di un certo livello di gravità. Inoltre, fatto salvo un controllo giudiziario indipendente, la legge dovrebbe garantire che i media online coprano specificamente i messaggi postati da terzi nella parte riservata ai commenti, come pure in altri spazi interattivi o collaborativi sulle loro piattaforme, quali i blog integrati nei siti web delle loro pubblicazioni. Ciò dovrebbe essere conforme con le conclusioni della Corte nelle situazioni specifiche previste nel caso *Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, § 115–117 (vedi ugualmente la Raccomandazione CM/Rec(2011)7 su una nuova nozione dei media e la Raccomandazione CM/Rec(2014)6 su una guida in materia di diritti umani per gli utenti di internet).

3. RACCOMANDAZIONI RIVOLTE AGLI ATTORI PRINCIPALI

114. Questo Capitolo della Raccomandazione è rivolto a una serie di attori principali selezionati che svolgono un ruolo importante nelle società democratiche, in particolare per quanto riguarda il dibattito pubblico, e che sono quindi in grado di fornire un contributo specifico e significativo in materia di prevenzione e contrasto del discorso d'odio. Tutti questi attori sono vincolati al rispetto della legge applicabile al discorso d'odio, ma hanno ugualmente doveri e responsabilità specifici derivanti dalle funzioni particolari che esercitano.

Pubblici funzionari, organi eletti e partiti politici

Relativamente ai paragrafi 28 e 29:

115. Ai fini della presente Raccomandazione, il termine “pubblici funzionari” comprende i membri del corpo legislativo, del governo, del potere giudiziario e di altre autorità pubbliche. I pubblici funzionari dovrebbero non soltanto astenersi dal pronunciare, giustificare o diffondere un discorso d’odio, ma dovrebbero anche svolgere un ruolo positivo nella lotta contro il discorso d’odio e sono pertanto incoraggiati a condannarlo in ogni circostanza.

116. Nello stesso tempo, i pubblici funzionari e i responsabili politici dovrebbero essere prudenti e non etichettare troppo affrettatamente ogni opinione critica come discorso d’odio. La libertà di espressione vale non soltanto per le informazioni o idee accolte con favore o considerate inoffensive o indifferenti, ma anche per quelle che feriscono, urtano o inquietano lo Stato o un qualunque settore della popolazione (*Handyside c. Regno Unito*, citato in precedenza, § 49).

117. Vista la loro posizione di leadership, i responsabili politici e altri pubblici funzionari di alto livello hanno maggiori possibilità di diffondere le loro opinioni e i loro discorsi. L’impatto esercitato dall’odio nel discorso politico è inoltre più elevato sugli autori potenziali di simili reati, che si sentono autorizzati a riprodurre comportamenti intolleranti e tendenziosi. Nel caso *Erbakan c. Turchia*, ricorso n. 59405/00, 6 luglio 2006, § 56, la Corte ha considerato che è della massima importanza che i responsabili politici, nei loro discorsi pubblici, si astengano dal pronunciare frasi che possono alimentare l’intolleranza.

118. I responsabili politici hanno infatti l’obbligo politico e la responsabilità morale di astenersi dal ricorrere a discorsi d’odio o a un linguaggio stigmatizzante, e di biasimare prontamente e inequivocabilmente l’utilizzo da parte di terzi, dal momento che il silenzio può essere interpretato come un’approvazione o un sostegno. La rafforzata protezione della libertà di espressione di cui godono accresce ugualmente la loro responsabilità in questo campo (§ 5 della Risoluzione dell’APCE 2275(2019) sul ruolo e le responsabilità dei leader politici nella lotta contro il discorso d’odio e l’intolleranza; in tale contesto, vedi anche *Sanchez c. Francia*, ricorso n. 45581/15, 2 settembre 2021³).

119. Un’attenzione particolare dovrebbe essere rivolta al discorso d’odio in periodo elettorale, poiché è fortemente amplificato tra gli oppositori politici e tra i sostenitori e gli elettori che si cerca di convincere. In periodo elettorale, le posizioni dei candidati alle elezioni hanno tendenza a diventare più rigide e gli slogan a prendere il sopravvento sugli argomenti ragionevoli. L’effetto del discorso razzista e xenofobo diventa in quei momenti maggiore e più dannoso (*Féret c. Belgio*, citato in precedenza, § 76). A questo proposito, la Corte ricorda che è della massima importanza che i responsabili politici, nei loro discorsi pubblici, si astengano dal diffondere espressioni che possano alimentare l’intolleranza. Hanno infatti doveri e responsabilità previsti all’articolo 10.2 della Convenzione, e dovrebbero essere inoltre particolarmente attenti alla difesa della democrazia e dei suoi principi, in particolare in periodo elettorale (*Sanchez c. Francia*, citato in precedenza, § 89).

120. Nei loro sforzi volti a incoraggiare i responsabili politici e i partiti politici ad affrontare e condannare il discorso d’odio, i Parlamenti e altri organi eletti e i partiti politici dovrebbero stimolare l’adozione e una maggiore adesione alla Carta riveduta dei partiti politici europei per una società non razzista, che è stata adottata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa nel 2017. Al momento dell’elaborazione di politiche specifiche per contrastare il discorso d’odio, gli Stati membri possono inoltre trovare una fonte di ispirazione e dei consigli supplementari nella Raccomandazione di politica generale n. 15 dell’ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell’odio.

Intermediari di internet

121. Gli intermediari di internet svolgono un ruolo essenziale nel consentire alle persone, in tutto il mondo, di comunicare tra di loro e di condividere delle informazioni. Hanno acquisito un notevole potere a livello nazionale e internazionale ed esercitano un impatto sempre più decisivo sui diritti umani, le libertà fondamentali

3. Ai sensi degli Articoli 43 e 44 della Convenzione, questa sentenza di Camera non è definitiva. È stata trasmessa alla Grande Camera il 17 gennaio 2022. Trascorsi tre mesi dalla data della sentenza, ogni parte può richiedere il rinvio del caso dinanzi alla Grande Camera della Corte. Se viene richiesto tale rinvio, un collegio di cinque giudici esamina se il caso richiede un esame ulteriore. In tal caso, la Grande Camera esaminerà il caso e pronuncerà la sentenza definitiva. Se la richiesta di rinvio è rifiutata, la sentenza di Camera diventerà definitiva quello stesso giorno. Una volta che è divenuta definitiva, la sentenza è trasmessa al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa che ne controlla l’esecuzione. Per ulteriori informazioni sulla procedura di esecuzione, vedi: www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution

e la democrazia. Ad esempio, moderano e classificano i contenuti, ivi compreso mediante tecniche di trattamento automatizzato dei dati personali e di conseguenza influenzano l'accesso degli utenti alle informazioni online in un modo analogo a quello dei media, o svolgono anche altre funzioni simili a quelle degli editori (Vedi Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 5).

122. Vista la prevalenza del discorso d'odio online sui sistemi gestiti dagli intermediari di internet e i danni che causa ai singoli individui e ai gruppi presi di mira, si è fatta strada una crescente consapevolezza della necessità di responsabilizzare gli intermediari di internet in materia di diritti umani, al fine di limitare i discorsi d'odio online sulle loro piattaforme.

Relativamente al paragrafo 30:

123. Conformemente alla Raccomandazione CM/Rec(2016)3 sui diritti umani e le imprese, gli Stati membri dovrebbero attuare in modo efficace i Principi guida delle Nazioni Unite relativi alle imprese e ai diritti umani e vigilare affinché tutte le imprese commerciali domiciliate o operanti nella loro giurisdizione siano conformi a tutte le leggi applicabili e rispettino i diritti umani ("la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani"). Ciò significa che non devono violare i diritti umani di terzi e hanno l'obbligo di porre rimedio agli impatti negativi sui diritti umani che hanno contribuito a provocare.

124. Questo comporta la responsabilità di trattare in modo completo le diverse forme (vedi § 3 dell'Allegato alla Raccomandazione) ed espressioni (vedi § 18 della presente Nota esplicativa) del discorso d'odio online, che esiste indipendentemente dalla capacità o dalla volontà dello Stato di adempiere ai propri obblighi in materia di diritti umani, e si applica agli intermediari di internet indipendentemente dalla loro dimensione, dal loro settore di attività, dal contesto operativo, dall'assetto proprietario o dalla loro natura (vedi § 2.1.1 CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet). Tuttavia, i mezzi di lotta contro il discorso d'odio online dovrebbero essere calibrati in funzione della gravità dell'impatto sui diritti umani che può avere il servizio fornito (vedi §§ 3 e 4 della presente Raccomandazione e la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, §§ 2.1.1. e 2.1.2). Inoltre, qualsiasi richiesta, domanda o altra azione delle autorità pubbliche rivolta agli intermediari di internet al fine di limitare l'accesso (compreso il blocco o la rimozione dei contenuti), o qualsiasi altra misura in grado di provocare una restrizione del diritto alla libertà di espressione, deve essere prevista dalla legge, deve perseguire uno degli scopi legittimi previsti all'Articolo 10 della Convenzione, deve essere necessaria in una società democratica ed essere proporzionata allo scopo perseguito (CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, §§ 1.3.1. e 1.3.5). Se, conformemente a una legge nazionale, viene richiesto agli intermediari di internet di rimuovere un contenuto che, secondo le autorità, viola il diritto e le norme in materia di diritti umani, possono chiedere la revoca o la modifica di tale domanda, esaminare le opzioni giuridiche per contestare la legge nazionale e sollecitare l'assistenza delle parti interessate.

Relativamente al paragrafo 31:

125. Il diritto e le norme in materia di diritti umani di cui al § 31 della Raccomandazione comprendono l'elenco che figura ai §§ 15 e 44 della presente Nota esplicativa, nonché la giurisprudenza pertinente della Corte, la Convenzione sulla criminalità informatica n. 185, e, se del caso, il suo Protocollo addizionale n. 189, la Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI sulla lotta contro il discorso dell'odio, l'Osservazione generale n. 34 del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite relativo all'Articolo 19 del PIDCP sulla libertà di opinione e di espressione, la Raccomandazione del CERD/C/GC/35 sulla lotta contro il discorso d'odio razziale, il Piano d'azione di Rabat sul divieto di qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca un'istigazione alla discriminazione, e le Raccomandazioni dei titolari dei mandati per le procedure speciali delle Nazioni Unite, in particolare quelle del Relatore speciale sul diritto alla libertà di opinione e di espressione.

126. Nel quadro giuridico internazionale e nazionale relativo al discorso d'odio online, gli intermediari di internet dovrebbero predisporre le proprie politiche e condizioni specifiche relative alla moderazione dei contenuti e al trattamento dei dati e indicarle chiaramente nelle loro condizioni di servizio, che tutti gli utenti devono accettare di sottoscrivere prima di utilizzare le loro piattaforme e sistemi. Tali politiche e condizioni di servizio dovrebbero rispettare le norme per la protezione dei dati (vedi Convenzione del Consiglio d'Europa STE n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, e la Convenzione 108+ modernizzata sulla protezione delle persone rispetto al trattamento di dati a carattere personale).

127. Per quanto riguarda il discorso d'odio online, numerosi intermediari di internet, per soddisfare i loro obblighi legali, le loro responsabilità nel campo dei diritti umani e i sempre crescenti inviti pubblici a rispettare

i quadri giuridici nazionali e internazionali, hanno adottato dei regolamenti e messo in opera delle infrastrutture e dei meccanismi destinati a permettere agli utenti di segnalare i contenuti potenzialmente abusivi, che sono successivamente trasmessi ai moderatori di contenuti, per verifica. Tali politiche di moderazione dei contenuti sono attuate dai moderatori e da strumenti automatizzati che valutano se il contenuto è conforme alle esigenze legali e alle condizioni di servizio dell'intermediario di internet. Gli intermediari dovrebbero garantire di utilizzare un personale sufficientemente numeroso per la moderazione dei contenuti, con condizioni lavorative dignitose per i dipendenti (vedi anche CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 2.3.4).

128. Per adempiere alla loro responsabilità aziendale in materia di rispetto dei diritti umani, gli intermediari di internet dovrebbero soddisfare le esigenze del diritto e delle norme relative ai diritti umani nell'ambito dello sviluppo e dell'implementazione dei loro sistemi algoritmici, nelle loro politiche di moderazione dei contenuti e nei processi decisionali dei loro meccanismi di sorveglianza. Più sono importanti l'impatto e i danni potenziali sull'oggetto della tutela giuridica e più è elevato il valore del servizio per tutelare l'esercizio dei diritti umani, tanto maggiori dovrebbero essere le precauzioni che deve prendere l'intermediario nell'elaborazione e l'applicazione delle proprie condizioni di servizio, delle proprie norme collettive e dei propri codici etici. Tali precauzioni dovrebbero mirare a prevenire la diffusione di espressioni e immagini offensive, di odio e di incitamento alla violenza (vedi CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 2.1.2; e CM/Rec(2020)1 sugli impatti dei sistemi algoritmici sui diritti umani).

129. La trasparenza delle politiche degli intermediari di internet in materia di diritti umani e di discorso d'odio è necessaria per garantire, grazie a una valutazione interna ed esterna, che la moderazione dei contenuti rispetti effettivamente i diritti umani e per informare efficacemente gli utenti circa i comportamenti autorizzati e quelli non autorizzati (vedi §§ 47 ss. e §§ 106 ss. della presente Nota esplicativa; per maggiori dettagli, vedi Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, § 40).

130. Per garantire la maggiore trasparenza possibile delle loro politiche in materia di diritti umani e di lotta contro il discorso d'odio e una migliore accessibilità, gli intermediari di internet dovrebbero elaborare le proprie condizioni di servizio nel pieno rispetto della legislazione, della giurisprudenza della Corte e dei criteri enunciati al § 4 della Raccomandazione. Le loro condizioni di servizio dovrebbero includere le norme per la valutazione, la moderazione e l'eliminazione del discorso d'odio che è in contrasto con il diritto penale, civile o amministrativo o che viola le loro condizioni di servizio. Dovrebbero inoltre pubblicare tutte le norme pertinenti e fornire informazioni sulle procedure e le vie di ricorso e su ogni loro modifica e metterle a disposizione del pubblico in tutte le lingue pertinenti, ivi comprese le lingue regionali o minoritarie, se del caso e per quanto possibile. Gli intermediari di internet dovrebbero inoltre essere trasparenti sui parametri utilizzati dai sistemi di raccomandazione e informare gli utenti di ogni modifica al riguardo in modo appropriato, comprensibile e tempestivo (per maggiori dettagli, vedi Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, §§ 20 e 40).

131. Gli intermediari di internet dovrebbero vigilare affinché le loro condizioni di servizio, le loro norme e regole siano facilmente comprensibili dal lettore medio e gli consentano di prevedere i risultati della loro applicazione pratica. Gli intermediari di internet sono pertanto incoraggiati a fornire esempi di discorsi d'odio che violano la legislazione o le loro condizioni di servizio.

132. Per migliorare la trasparenza dei loro meccanismi per la rimozione dei contenuti, gli intermediari di internet dovrebbero pubblicare dei rapporti periodici online comprendenti dati completi e disaggregati sulla cancellazione di discorsi d'odio, comprese le informazioni sulle tipologie e le forme di discorso d'odio e le categorie di utenti che generano tali espressioni (ossia singoli individui e attori statali e non statali). Gli intermediari di internet dovrebbero diffondere tali informazioni presso ricercatori universitari, organizzazioni della società civile, network, organizzazioni non governative, centri di ricerca e altre parti interessate.

Relativamente al paragrafo 32:

133. Le politiche relative alla moderazione di un potenziale discorso d'odio dovrebbero essere elaborate sulla base dei criteri elencati al § 4 della Raccomandazione e delle loro interazioni (per maggiori dettagli, vedi §§ 32–35 della Nota esplicativa).

134. A parte la scelta binaria tra cancellare o conservare un contenuto, la moderazione dei contenuti offre una serie di strumenti, quali il declassamento temporaneo o permanente, la demonetizzazione o la segnalazione di un contenuto considerato problematico (vedi Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, § 13). Altri strumenti che potrebbero essere utilizzati come risposte proporzionate al discorso d'odio online comprendono la de-amplificazione, il sostegno fornito a iniziative, ivi compreso nel settore dell'educazione,

miranti a incoraggiare la segnalazione dei discorsi d'odio, le contro-narrazioni e i discorsi alternativi e la promozione dei diritti umani, dei valori democratici e della comprensione tra i gruppi. Tali strumenti potrebbero in particolare essere applicati alle forme di espressione insultanti o nocive il cui livello di gravità non è tale da giustificare il loro divieto ai sensi della Convenzione (vedi § 3.2 della Raccomandazione).

Relativamente al paragrafo 33:

135. Considerando che gli strumenti di Intelligenza artificiale e i sistemi algoritmici automatizzati possono comportare distorsioni o altri errori, un meccanismo di sorveglianza umana dovrebbe essere istituito per garantire che sia possibile l'intervento umano ogni qualvolta è necessario per salvaguardare i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto (Comitato ad hoc del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale (CAHAI), Studio di fattibilità, CAHAI(2020)23, § 104).

136. Per garantire che la moderazione dei contenuti prenda in considerazione le specificità dei contesti giuridici, locali, culturali, socio-politici e storici pertinenti, gli intermediari di internet dovrebbero coinvolgere dei rappresentanti dei gruppi destinatari del discorso d'odio online nello sviluppo e nella costante valutazione della loro moderazione dei contenuti. Dovrebbero garantire che le preoccupazioni di tali gruppi siano prese in considerazione al momento della predisposizione, dell'elaborazione e dell'attuazione dei loro strumenti e delle loro pratiche in materia di moderazione dei contenuti, per accertarsi che siano in grado di individuare e contrastare ogni forma di discorso d'odio sulle loro piattaforme.

137. Se del caso, la moderazione dei contenuti dovrebbe essere decentralizzata, al fine di consentire un'adeguata rappresentazione delle culture e delle comunità locali nelle decisioni adottate riguardanti la moderazione dei contenuti e permettere ai moderatori di contenuti di avvalersi delle competenze necessarie. Gli intermediari di internet dovrebbero assegnare adeguate risorse umane per la moderazione dei contenuti in tutte le aree geografiche coperte dalle loro attività. Nei loro sforzi volti a decentralizzare la moderazione dei contenuti, dovrebbero tenere conto delle eventuali tensioni interstatali.

Relativamente al paragrafo 34:

138. Gli intermediari di internet dovrebbero assumere un numero sufficiente di moderatori di contenuti per consentire una valutazione appropriata dei potenziali discorsi d'odio.

139. L'imparzialità dei moderatori di contenuti è importante per evitare qualsiasi fattore che possa nuocere alla trasparenza e all'obiettività (ossia l'assenza di pregiudizi) del loro approccio per la moderazione dei contenuti, quali dei legami con la persona che ha segnalato o pubblicato il contenuto.

140. I moderatori di contenuti dovrebbero ricevere una formazione iniziale e continua adeguata sulle norme internazionali e nazionali in materia di diritti umani e sulla legislazione relativa al discorso d'odio, sui loro legami con le condizioni di servizio e le norme interne degli intermediari, nonché sui provvedimenti da adottare in caso di conflitto. Tale formazione potrebbe essere impartita all'interno dell'azienda oppure all'esterno, ricorrendo eventualmente all'assistenza di associazioni di intermediari. Il suo campo d'applicazione dovrebbe corrispondere all'importanza del ruolo svolto dagli intermediari e dell'influenza che le loro attività possono esercitare sulla capacità degli utenti di esercitare il loro diritto alla libertà di espressione (vedi CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 2.3.4). Qualsiasi formazione sul discorso d'odio dovrebbe fornire ai moderatori di contenuti una buona comprensione dei contesti locali, culturali, socio-politici e storici pertinenti, metterli in grado di affrontare la questione delle lingue, in particolare quelle minoritarie, e offrire una conoscenza completa e aggiornata delle diverse sfumature del linguaggio.

141. I moderatori di contenuti, i segnalatori attendibili (trusted flaggers) e i verificatori dei fatti si basano su sistemi umani e algoritmici. Pertanto, gli intermediari di internet dovrebbero indicare in modo appropriato se gli utenti saranno oggetto di una decisione presa da un algoritmo, e in particolare di una selezione personalizzata di una serie di contenuti inerenti ad argomenti specifici (content curation) (vedi al riguardo CM/Rec(2020)1 sugli impatti dei sistemi algoritmici sui diritti umani).

142. Visto che i moderatori di contenuti sono costantemente esposti a contenuti dannosi, un'attenzione particolare deve essere accordata alle loro condizioni lavorative e alla loro salute mentale. Gli intermediari di internet dovrebbero pertanto vigilare affinché i moderatori di contenuti dispongano di un sostegno psicologico appropriato (per maggiori dettagli, vedi CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 2.3.4). Dovrebbero inoltre garantire tali norme anche quando esternalizzano tale attività a terzi, eventualmente basati in altri paesi, con leggi relative al diritto del lavoro diverse e meno protettive (vedi Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti, § 34).

Relativamente al paragrafo 35:

143. Le organizzazioni della società civile dovrebbero avere accesso a dati affidabili e adeguati, per essere in grado di fornire il loro contributo al miglioramento delle politiche e delle prassi delle autorità nazionali e degli intermediari di internet in materia di discorso d'odio (vedi Nota orientativa sulla moderazione dei contenuti).

144. Un'efficace cooperazione tra gli intermediari di internet e le organizzazioni della società civile presuppone la possibilità di instaurare un dialogo regolare, inclusivo e trasparente, "al fine di condividere e di esaminare delle informazioni e di promuovere l'utilizzo responsabile delle evoluzioni tecnologiche emergenti legate agli intermediari di internet che incidono sull'esercizio e sul godimento dei diritti umani, nonché i loro aspetti giuridici e politici" (CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 12), in particolare per quanto concerne il discorso d'odio.

145. Gli obiettivi e le finalità di questa cooperazione, come pure le responsabilità e i doveri delle parti coinvolte, dovrebbero essere chiaramente definiti e tenere conto della rapida evoluzione dell'ambiente digitale.

146. Una cooperazione tra gli intermediari di internet e le organizzazioni della società civile al fine di contrastare il discorso d'odio dovrebbe ugualmente comprendere lo sviluppo e il miglioramento continuo dei meccanismi di segnalazione dei discorsi d'odio online. Un'illustrazione di questo tipo di cooperazione è rappresentata dalla valutazione dello stato di attuazione del Codice di condotta dell'Ue del 2016 per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online, che comprende numerosi esercizi di monitoraggio nel corso dei quali delle organizzazioni della società civile hanno segnalato nell'arco di numerose settimane a delle imprese informatiche dei contenuti potenzialmente in contrasto con le disposizioni del diritto penale dei loro paesi rispettivi, che hanno recepito la Decisione quadro del Consiglio dell'Ue 2008/913/GIA sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (vedi per maggiori informazioni la 5a valutazione del Codice di condotta, scheda informativa, giugno 2020).

Relativamente al paragrafo 36:

147. I sistemi di pubblicità online, il micro-targeting, i sistemi di amplificazione dei contenuti e i sistemi di raccomandazione sono tecnologie che utilizzano una vasta raccolta di dati degli utenti per consentire la creazione e la diffusione di contenuti personalizzati.

148. Tali tecnologie possono facilitare l'amplificazione del discorso d'odio, la disinformazione e la diffusione di stereotipi discriminatori in relazione a uno qualsiasi dei motivi indicati al § 2 della Raccomandazione. In tale contesto, è già stato sottolineato che occorre accordare un'attenzione particolare alle sfide specifiche poste da queste tecnologie in materia di uguaglianza di genere e stereotipi di genere, visto che l'uso di algoritmi può trasmettere e rafforzare gli stereotipi di genere esistenti e contribuire a perpetuare il sessismo (vedi CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo).

149. In tutte le fasi del trattamento, compresa la raccolta dei dati, gli intermediari di internet dovrebbero valutare l'impatto che queste tecnologie avranno sui diritti umani e adoperarsi per evitare ogni pregiudizio potenziale, anche involontario o nascosto. Dovrebbero ugualmente valutare i rischi di discriminazione o altri effetti negativi sui diritti umani e le libertà fondamentali delle persone interessate. Inoltre, dovrebbero "valutare in modo critico la qualità, la natura, l'origine e la quantità dei dati personali utilizzati, riducendo i dati inutili, ridondanti o marginali nella fase di studio, di sviluppo e di formazione, e verificare successivamente l'esattezza del modello, quando è alimentato da nuovi dati" (Linee guida T-PD(2019)01 in materia di intelligenza artificiale e protezione dei dati, § II.4). In seguito, gli intermediari di internet dovrebbero garantire la trasparenza di questi sistemi, la loro comprensibilità e le eventuali clausole di opt-out o di opt-in (opposizione o consenso dei destinatari a ricevere dei messaggi)

Relativamente al paragrafo 37:

150. La moderazione del contenuto, che sia effettuata da un essere umano o da una macchina, non è infallibile. Gli intermediari di internet dovrebbero pertanto, in maniera regolare, effettuare delle valutazioni interne degli impatti diretti o indiretti esercitati sui diritti umani dai loro prodotti, servizi, sistemi, dalle loro politiche e pratiche. In tale ambito, dovrebbero valutare regolarmente i loro sistemi di moderazione del contenuto, concentrandosi sulla libertà di espressione e sul diritto al rispetto della vita privata, sull'uguaglianza e la non discriminazione e accertarsi che tali diritti siano tutelati. Queste valutazioni hanno lo scopo di verificare l'efficacia delle politiche, dei regolamenti e delle misure utilizzati dagli intermediari di internet per lottare contro il discorso d'odio e accertarsi che raggiungano i loro obiettivi (vedi § 26 della Raccomandazione).

151. Le valutazioni dell'impatto sui diritti umani dovrebbero essere realizzate in un quadro regolamentare chiaro, comprendente la sorveglianza da parte di un'autorità di regolamentazione indipendente o da parti interessate indipendenti che dispongano di competenze pertinenti e in un modo inclusivo e trasparente. Tali valutazioni dovrebbero coprire i prodotti, servizi e sistemi degli intermediari di internet (vedi CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 2.1.4), e i criteri per la valutazione del rischio dovrebbero consentire di determinare se un individuo o un gruppo è colpito in modo sproporzionato dal discorso d'odio. La misura in cui un intermediario di internet dovrebbe effettuare le valutazioni d'impatto sui diritti umani dovrebbe dipendere dalle sue dimensioni (vedi § 21 della Raccomandazione).

152. Nel corso di tali valutazioni di impatto sui diritti umani, occorre accertarsi che siano invitati a partecipare dei rappresentanti dei gruppi destinatari del discorso d'odio e che si tenga conto dei contributi forniti dalle comunità prese di mira e da gruppi delle parti interessate, tra cui la società civile e i gruppi emarginati (vedi lo Studio di fattibilità del Comitato ad hoc sull'Intelligenza artificiale, CAHAI(2020)23, § 106). Il coinvolgimento di rappresentanti dei gruppi presi di mira dal discorso d'odio nei processi di predisposizione, sviluppo e attuazione faciliterà l'elaborazione e l'applicazione di politiche e misure destinate ad affrontare in modo più efficace i danni causati dalla diffusione del discorso d'odio online.

153. Per garantire una valutazione significativa dell'efficacia delle misure in atto, gli intermediari di internet dovrebbero altresì sottoporsi regolarmente ad audit esterni indipendenti, imparziali, completi ed efficaci (vedi § 26 della Raccomandazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa 2019, Decodificare l'intelligenza artificiale: 10 misure per proteggere i diritti umani).

154. La legge può stabilire che gli audit indipendenti siano effettuati da auditor o un'autorità di regolamentazione indipendente. Potrebbero altrimenti essere effettuati da organismi terzi, quali, ad esempio, un ente di autoregolamentazione indipendente istituito dall'industria, da controllori indipendenti o da un'organizzazione della società civile abilitata a svolgere tale compito.

155. Gli intermediari di internet dovrebbero dare un seguito appropriato a queste valutazioni d'impatto e a questi audit esterni mediante misure basate sui risultati riscontrati e verificando e valutando l'efficacia delle risposte individuate (vedi Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, § 2.1.4).

Media

Relativamente al paragrafo 38:

156. È essenziale che i giornalisti e i media possano godere di libertà redazionale, di indipendenza e di autonomia, fondate su una solida protezione della libertà di espressione (vedi per maggiori dettagli *Jersild c. Danimarca*, citato in precedenza, § 31, la risoluzione R (97)20 relativa al "discorso d'odio", la risoluzione R (97)21 sui media e la promozione di una cultura della tolleranza, la Raccomandazione del CERD/C/GC/35 sulla lotta contro il discorso d'odio razziale, § 40 e la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, STE n. 157, Articolo 9).

157. Si dovrebbe rivolgere un'attenzione particolare, adottando misure di protezione efficaci, alla situazione dei giornalisti, soprattutto quelli maggiormente colpiti dal discorso d'odio, quali le giornaliste e i giornalisti appartenenti a minoranze (vedi CM/Rec(2016)4 sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e altri operatori dei media).

Relativamente ai paragrafi 39 e 40:

158. Le organizzazioni dei media e i giornalisti sono incoraggiati a promuovere una cultura della tolleranza e della comprensione e a facilitare il dialogo tra i gruppi, nell'ambito dei loro sforzi per combattere il discorso d'odio. A tal fine, sono invitati ad aderire alle norme di autoregolamentazione, a includere gli obiettivi sopracitati in tali norme e nei loro codici di condotta e a sviluppare e attuare adeguati programmi di formazione per giornalisti (vedi Raccomandazione n. R (97)21 sui media e la promozione di una cultura della tolleranza, l'Articolo 6 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali STE n. 157 e le Linee guida di Tallinn sulle minoranze nazionali e i media nell'era digitale, 2019, Alto Commissario dell'OSCE sulle minoranze nazionali).

159. Le organizzazioni dei media dovrebbero adottare misure concrete, specifiche e mirate per accertarsi che il loro personale sia diversificato e inclusivo, ivi compreso nell'ambito delle decisioni redazionali. Nei loro sforzi volti a domandare, ricevere, comunicare e diffondere delle informazioni, dovrebbero ricercare una

molteplicità di fonti e di voci provenienti da diverse comunità (vedi Strategia e Piano d'azione delle Nazioni Unite sul discorso d'odio 2020, §§ 53.1–53.2 e Risoluzione n. R (97)21 sui media e la promozione di una cultura della tolleranza, § 2).

160. I media del servizio pubblico devono costituire, in virtù del loro mandato, una fonte essenziale di informazioni imparziali e di diverse opinioni politiche, il che significa che devono garantire il giusto livello di indipendenza da qualsiasi ingerenza politica o economica. Sono particolarmente idonei a promuovere il pluralismo e la consapevolezza della diversità di opinioni, come pure le contro-narrazioni e i discorsi alternativi, dando in particolare la possibilità ai diversi gruppi della società di ricevere e di trasmettere informazioni, di esprimersi e di scambiare idee. In tal modo, possono fornire un contributo significativo alla promozione della coesione sociale, della diversità culturale e di una comunicazione pluralista, accessibile a tutti.

Relativamente al paragrafo 41:

161. Le organizzazioni dei media e i professionisti del media, tra cui i giornalisti, dovrebbero non soltanto conformarsi alla legislazione relativa al discorso d'odio, ma dovrebbero accordare un'attenzione particolare al pieno rispetto dei diritti umani in tutte le loro attività, come lo sottolineano le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri CM/Rec(2016)3 sui diritti umani e le imprese, n. R (97)20 sul "discorso d'odio", e n. R (97)21 sui media e la promozione di una cultura della tolleranza. Tali garanzie devono estendersi all'ambiente online, dove, ad esempio, i media, i portali di informazione online o altri organi gestiti dalle organizzazioni dei media sono responsabili non soltanto del loro contenuto editoriale, ma possono anche essere responsabili per i commenti offensivi postati da terzi sotto forma di espressioni d'odio (vedi *Delfi AS c. Estonia*, citato in precedenza, § 159).

162. I media e i giornalisti sono vivamente incoraggiati a portare a conoscenza del pubblico gli incidenti relativi ai discorsi d'odio e a sensibilizzare l'opinione pubblica sui danni causati dalla discriminazione, l'odio, gli stereotipi negativi e la stigmatizzazione. Per fornire informazioni esatte e affidabili e facilitare una migliore comprensione dei diversi punti di vista, i media e i giornalisti dovrebbero prestare la massima attenzione al fine di dare ai diversi gruppi e alle comunità della società la possibilità di esprimersi (vedi CM/Rec(2018)1 sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà dei media).

163. I media e i giornalisti dovrebbero vigilare sui rischi di divulgare pregiudizi e di promuovere gli stereotipi negativi nei confronti di certi individui o gruppi. Dovrebbero evitare qualsiasi riferimento inutile a situazioni o caratteristiche personali che possano suscitare pregiudizi o intolleranza, in particolare quando riferiscono notizie o fatti legati alla criminalità, alla legge e all'ordine pubblico.

164. Le organizzazioni dei media sono inoltre vivamente incoraggiate a partecipare a iniziative trasparenti e partecipative miranti a determinare la correttezza delle affermazioni mediante una verifica indipendente dei fatti, e in particolare a contribuire alle iniziative condotte in cooperazione con le organizzazioni della società civile, con esperti e con altre parti interessate, al fine di garantire un'informazione esatta, affidabile e pluralista. I resoconti su questioni di interesse pubblico, in particolare le questioni penali o di salute pubblica, richiedono un'attenzione particolare per verificare l'accuratezza dei dati ed evitare la diffusione di informazioni che potrebbero contribuire ad accrescere la diffusione di pregiudizi e la stigmatizzazione nei confronti di certe persone.

165. In periodo elettorale, i media dovrebbero prevedere la possibilità di denunciare nei loro servizi le informazioni false, le disinformazioni e la propaganda, in particolare se tali informazioni prendono di mira persone e gruppi a causa delle caratteristiche identitarie, in particolare l'appartenenza a una minoranza o a uno status giuridico diverso, e/o danneggiano le relazioni tra i gruppi.

Relativamente al paragrafo 42:

166. Nell'elaborazione delle loro politiche, le autorità di regolazione del settore della radiodiffusione e gli organismi di autoregolamentazione dei media dovrebbero attuare disposizioni concrete per contrastare in modo efficace il discorso d'odio, promuovendo attivamente la tolleranza, il pluralismo e la diversità di opinioni nei media.

167. Gli Stati membri dovrebbero ugualmente garantire l'indipendenza delle autorità di regolazione dell'audiovisivo grazie a una serie di norme su tutti gli aspetti delle loro attività e mediante misure che le mettano in grado di esercitare le loro funzioni in modo efficace ed efficiente (per maggiori dettagli, vedi Raccomandazione Rec(2000)23 sull'indipendenza e le funzioni delle autorità di regolamentazione del settore della radiodiffusione e CM/Rec(2016)4 sulla protezione del giornalismo e la sicurezza dei giornalisti e altri operatori dei media).

Relativamente al paragrafo 43:

168. Le organizzazioni della società civile, attraverso le loro diverse attività, possono svolgere un ruolo essenziale nella prevenzione e il contrasto del discorso d'odio offline and online. Sono incoraggiate a predisporre politiche specifiche per prevenire e contrastare le espressioni di incitamento all'odio e, se necessario e ove possibile, a proporre corsi di formazione al proprio personale, ai propri soci e al personale volontario.

169. Le organizzazioni della società civile sono inoltre incoraggiate a cooperare tra di loro e a coordinare i loro sforzi, in particolare associando le organizzazioni che operano a contatto con le persone e i gruppi presi di mira dal discorso d'odio. Dovrebbero ugualmente collaborare con altre parti interessate del settore pubblico e privato, per garantire un approccio globale in materia di prevenzione e contrasto del discorso d'odio.

170. Quando le organizzazioni della società civile sono prese di mira dal discorso d'odio a causa delle loro attività di sensibilizzazione e del sostegno fornito alle minoranze e ad altri gruppi, le altre parti interessate dovrebbero esprimere piena solidarietà nei loro confronti. I media, dal canto loro, dovrebbero fornire informazioni oggettive e fattuali sul loro attivismo a favore della difesa dei diritti umani e su tutti i casi giudiziari controversi in cui potrebbero essere coinvolte.

171. Le organizzazioni della società civile possono fornire un contributo importante alla prevenzione e al contrasto del discorso d'odio raccogliendo e analizzando dati, garantendo un monitoraggio del discorso d'odio, cercando di risolvere il problema delle mancate segnalazioni, formando i professionisti e il personale delle altre parti interessate che partecipano alla prevenzione e alla lotta contro il discorso d'odio e producendo e diffondendo contro-narrazioni e narrazioni alternative. Gli Stati membri e le altre parti interessate dovrebbero, come enunciato ai §§ 6c, 17, 26 e 35 della Raccomandazione, coinvolgere le organizzazioni della società civile nelle attività relative al trattamento del discorso d'odio online e nell'elaborazione, lo sviluppo e l'attuazione di campagne di comunicazione e di educazione per accrescere la sensibilizzazione generale sul discorso d'odio e sui danni che arreca.

4. SENSIBILIZZAZIONE, EDUCAZIONE, FORMAZIONE E RICORSO ALLA CONTRO-NARRAZIONE E AL DISCORSO ALTERNATIVO

172. Il Capitolo 4 espone le misure non giuridiche che gli Stati membri dovrebbero elaborare e attuare per affrontare tutte le forme di discorso d'odio (vedi § 3 della Raccomandazione), in cooperazione con altre parti interessate, compresi gli attori principali citati al Capitolo 3.

Relativamente ai paragrafi 44 e 45:

173. I §§ 44 e 45 della Raccomandazione ribadiscono i principi enunciati all'Articolo 7 della CIEDR e all'Articolo 6.1 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali STE n. 157 sull'importanza di combattere i pregiudizi che conducono alla discriminazione razziale. Tali principi sottolineano inoltre la necessità di favorire la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra nazioni e gruppi razziali o etnici e il dialogo interculturale, nonché l'esigenza di adottare misure efficaci per promuovere il reciproco rispetto e la mutua comprensione e la cooperazione, in particolare nel settore dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione. La Corte ha, dal canto suo, sottolineato la necessità di attuare politiche determinate di contrasto alla discriminazione razziale, al fine di ridurre il discorso d'odio, affermando che "le autorità devono ricorrere a ogni mezzo disponibile per combattere il razzismo, rafforzando in tal modo la visione democratica di una società in cui la diversità sia percepita non come minaccia, bensì come fonte di ricchezza" (vedi *Aksu c. Turchia*, citato in precedenza, § 44). Lo stesso vale per il discorso d'odio basato su motivi diversi dal razzismo.

174. Come indicato al § 1 della Raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero attuare un'azione globale ed efficace per prevenire e contrastare il discorso d'odio e promuovere un discorso tollerante e inclusivo. Tali misure dovrebbero essere adottate nei confronti di ogni forma di discorso d'odio (vedi § 3 della Raccomandazione). Conformemente al principio di proporzionalità, il diritto civile e il diritto amministrativo dovrebbero applicarsi unicamente nei casi che raggiungono il livello minimo di gravità richiesto perché sia fatto valere l'Articolo 8 della Convenzione, e il diritto penale dovrebbe essere applicato come *extrema ratio* per le espressioni d'odio più gravi (vedi §§ 24 ss. e §§ 43 ss. della Nota esplicativa).

175. Le raccomandazioni enunciate al Capitolo 4 aiutano a comprendere e ad affrontare le cause profonde del discorso d'odio, a prevenirlo e a combatterlo mediante la sensibilizzazione e l'educazione, e a favorire

la creazione di società pacifiche, inclusive e giuste (vedi gli impegni 2, 7 e 8 della Strategia e Piano d'azione delle Nazioni Unite sul discorso d'odio). Le motivazioni e i fattori che scatenano il discorso d'odio possono comprendere la disinformazione, gli stereotipi negativi e la stigmatizzazione, gli obiettivi politici, le disuguaglianze basate su caratteristiche protette e status giuridico, l'impunità, i rancori storici o attuali, i divari economici all'interno del paese, l'assenza di uno spazio civico libero e sicuro e la disinibizione online. Tutti questi fattori possono essere sintomi di problemi strutturali più profondi che devono essere affrontati dagli Stati membri. La registrazione delle denunce, il monitoraggio e l'analisi del discorso d'odio e delle tendenze correlate (vedi Capitolo 6) sono essenziali per individuare e comprendere queste cause profonde e predisporre misure efficaci per prevenirlo e contrastarlo.

176. La disinformazione comprende informazioni false, imprecise o fuorvianti verificabili, deliberatamente create e diffuse per procurare danni oppure ottenere vantaggi economici o politici ingannando il pubblico (vedi progetto di raccomandazione del MSI-REF sui principi di governance dei media e della comunicazione, Allegato, paragrafo 4).

177. Sulla base della loro esperienza e delle conoscenze acquisite, gli Stati membri dovrebbero inserire nelle loro politiche, legislazioni, strategie e piani d'azione contro il discorso d'odio (vedi § 5 della Raccomandazione) delle misure in materia di sensibilizzazione, educazione, formazione, promozione di contro-narrative e di discorsi alternativi e facilitazione del dialogo interculturale. La Dichiarazione del Comitato dei Ministri sull'eredità della Campagna della gioventù contro il discorso dell'odio No Hate Speech Movement (Decl(29/05/2019), il suo addendum CM(2019)42-add e il § 4 della Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, ad esempio, sottolineano l'importanza di: sensibilizzare sull'entità e sul rischio del discorso d'odio, prendere posizione e contrastare il discorso d'odio online e offline, esprimere solidarietà alle persone che sono state bersaglio specifico del discorso d'odio, attirare l'attenzione sulle forme sottostimate o scarsamente denunciate, creare contro-narrazioni e narrative alternative al discorso d'odio, garantire l'educazione ai media e all'informazione grazie all'educazione formale e non formale, la cooperazione intersettoriale e interistituzionale. Si noti che alcune di queste misure saranno più pertinenti in certi contesti nazionali piuttosto che in altri, poiché la loro efficacia varia in funzione della dinamica e della natura del discorso d'odio a seconda dei diversi contesti sociali.

Relativamente al paragrafo 46:

178. Le misure di sensibilizzazione servono a realizzare diversi obiettivi per quanto riguarda il discorso d'odio: devono stimolare la consapevolezza del pubblico e dei decisori politici dell'entità del discorso d'odio e dei danni che causa, proporre modalità e mezzi disponibili per contrastarlo e ottenere riparazione (vedi Capitolo 5), lottare contro la disinformazione e promuovere i principi e i valori dei diritti umani, il dialogo interculturale e l'apprezzamento e il riconoscimento della diversità e dell'uguaglianza.

179. Gli Stati membri e le altre parti interessate dovrebbero garantire che le campagne adattino i loro messaggi e i loro approcci ai bisogni dei loro pubblici target. Ogni qualvolta si riveli possibile, le persone e i gruppi destinatari del discorso d'odio dovrebbero essere coinvolti nell'elaborazione e l'attuazione di tali campagne. Vedi, al riguardo la Raccomandazione CM/Rec(2010)5 sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, la Dichiarazione del Comitato dei Ministri sull'ascesa dell'antiziganismo e della violenza razzista nei confronti dei Rom in Europa, adottata il 1 febbraio 2012, la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare 1743 (2010) Islam, islamismo e islamofobia in Europa, la Risoluzione del Consiglio d'Europa 1563 (2007) "Combattere l'antisemitismo in Europa", la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare 2036 (2015) "Combattere l'intolleranza e la discriminazione in Europa, in particolar modo nei confronti dei cristiani".

Relativamente ai paragrafi 47, 48 e 49:

180. Le competenze che si possono sviluppare tramite l'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza democratica sono descritte nella Raccomandazione CM/Rec(2010)7 relativa alla Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e l'educazione ai diritti umani. Tali competenze comprendono lo sviluppo di conoscenze, di attitudini personali e sociali, di uno spirito critico e di una comprensione che consenta di limitare i conflitti, di apprezzare maggiormente e comprendere le differenze tra i diversi credi religiosi e i gruppi etnici, di instaurare un rapporto di reciproco rispetto per la dignità umana e i valori condivisi, di incoraggiare il dialogo e di promuovere la non violenza per la risoluzione dei problemi e dei conflitti. Resta inteso che tali competenze sono essenziali per dotare le persone dei mezzi necessari per riconoscere il discorso d'odio, il rischio che rappresenta per una società democratica e di prendere le misure appropriate per combatterlo.

181. Le risposte in campo educativo per affrontare il discorso d'odio, in particolare gli stereotipi negativi e i pregiudizi sui quali si basano, dovrebbero includere ugualmente la trasmissione della conoscenza della cultura, della storia, della lingua e della religione delle minoranze e di altri gruppi, come pure della popolazione maggioritaria all'interno di uno Stato membro, come previsto dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, STE n. 157 Articolo 12.

182. Conformemente alla Raccomandazione CM/Rec(2014)6 del Comitato dei Ministri agli Stati membri su una Guida dei diritti umani per gli utenti di internet, gli Stati membri dovrebbero accertarsi che gli utenti di internet possano esercitare i loro diritti e libertà su internet e ridurre al minimo la loro esposizione ai rischi rappresentati dall'ambito della comunicazione online. Orientamenti supplementari sullo sviluppo dell'educazione a internet e ai media sono forniti nella Raccomandazione CM/Rec(2019)10 per sviluppare e promuovere l'educazione alla cittadinanza digitale e nella Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet. Quest'ultimo testo sottolinea inoltre l'importanza di un approccio sensibile all'età e al genere e sulla necessità di instaurare una cooperazione con le parti interessate pertinenti, in particolare del settore privato, dei media del servizio pubblico, della società civile, degli istituti scolastici, degli ambiti accademici e tecnici.

183. Per garantire l'efficacia del programma di insegnamento in materia di lotta contro il discorso d'odio, gli Stati membri dovrebbero proporre una formazione appropriata agli insegnanti e mettere a loro disposizione testi scolastici e supporti online pertinenti. Dovrebbero inoltre incaricare le organizzazioni educative competenti e indipendenti della revisione periodica dei testi scolastici, dei materiali di formazione e dei metodi di insegnamento, per eliminarne gli stereotipi e promuovere l'uguaglianza e la non discriminazione.

184. Numerosi strumenti per l'attuazione dell'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza democratica sono stati elaborati dal Dipartimento della gioventù e dal Dipartimento dell'educazione del Consiglio d'Europa. Comprendono i manuali educativi Compass, Compasito, e Mirrors, i manuali sulla cittadinanza democratica e il dialogo interculturale, il Manuale di educazione alla cittadinanza digitale e il Manuale sulla conoscenza di internet (Internet Literacy Handbook). Tutte queste pubblicazioni e i manuali costituiscono un supporto all'apprendimento formale, informale e non formale. Validi insegnamenti sono stati tratti dalle esperienze positive nel campo della lotta al discorso d'odio grazie all'educazione ai diritti umani, in particolare grazie al ricorso alle contro-narrazioni, ottenute con l'uso dei Manuali educativi Bookmarks e We CAN!, sviluppati per la campagna della gioventù del Consiglio d'Europa "Movimento contro il discorso dell'odio" (No Hate Speech Movement). Un altro utile strumento è il Toolkit delle Nazioni Unite "UN Faith for Rights Framework and Toolkit, 2019", che utilizza una metodologia di apprendimento tra pari. Altri esempi che illustrano iniziative educative organizzate dalla società civile sono forniti nello studio "Against Hate. Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech" di Tina Đaković e Cvijeta Senta, 2019, che ha raccolto le buone pratiche di un certo numero di organizzazioni della società civile in Croazia e Finlandia.

185. Il § 48 dovrebbe essere letto in combinato disposto con i § 47 e § 49 della Raccomandazione. Le iniziative in materia di educazione e di sensibilizzazione al discorso d'odio dovrebbero essere adattate all'età e al livello di maturità dei bambini o dei giovani a cui si rivolgono. La Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2018)7 sulle Linee guida per il rispetto, la protezione e la realizzazione dei diritti dei minori nel contesto digitale precisa maggiormente il campo d'applicazione delle iniziative di educazione e di sensibilizzazione, dei programmi e degli strumenti messi a disposizione degli utenti che dovrebbero essere sviluppati con la partecipazione dei bambini. Tali iniziative e strumenti dovrebbero mirare a promuovere lo sviluppo sano e il benessere dei bambini e a sensibilizzarli sui loro diritti e sui diritti altrui, ivi compreso in ambito digitale. Orientamenti supplementari sono forniti dagli Articoli 28 e 29 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia.

186. Gli Stati membri dovrebbero promuovere una partecipazione significativa dei bambini e dei giovani all'esame di tutte le questioni che li riguardano, garantendo i diritti, i mezzi, lo spazio, le possibilità e il sostegno necessari per rafforzare la partecipazione dei giovani (vedi la Carta europea riveduta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale adottata in occasione della 10ª sessione del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, il 21 maggio 2003 e il Manuale del Consiglio d'Europa "Di la tua!", novembre 2015).

187. Il § 49 raccomanda agli Stati membri di sostenere ugualmente le attività educative formali e non formali e i programmi culturali anche al di fuori degli istituti scolastici. A tal fine, gli Stati membri potrebbero sostenere le iniziative di altri attori principali, tra cui in particolare il settore culturale, per contrastare più ampiamente il discorso d'odio e affrontare le radici del fenomeno (vedi § 43 della Raccomandazione).

Relativamente al paragrafo 50:

188. I membri dei servizi di contrasto, della magistratura e dei servizi sanitari sono spesso i primi interlocutori delle persone prese di mira da espressioni d'odio. Questi professionisti dovrebbero ricevere una formazione iniziale e continua sul comportamento professionale che ci si attende da loro nell'ambito delle loro funzioni e sulla necessità di essere accoglienti e di astenersi dall'esprimere stereotipi negativi e pregiudizi quando sono in contatto con persone destinatarie del discorso d'odio. La loro professionalità contribuisce a favorire le segnalazioni del discorso d'odio, a rafforzare l'efficacia del monitoraggio, delle indagini e delle sanzioni degli incidenti legati al discorso d'odio e a migliorare l'accesso al diritto alla riparazione per le persone che ne sono state vittime.

189. I programmi di formazione destinati al personale delle autorità pubbliche qui sopra indicate e degli altri enti pubblici competenti dovrebbero permettere una buona comprensione della definizione del discorso d'odio, i criteri pertinenti per valutarne la "gravità" (vedi § 4 della Raccomandazione) e la gamma di adeguate risposte giuridiche e di altro tipo di cui si dispone. Degli esempi che illustrano le prassi delle autorità nazionali e delle organizzazioni della società civile sono forniti nello studio "Against Hate. Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech" di Tina Đaković e Cvijeta Senta, 2019, pp. 54 ss.

Relativamente al paragrafo 51:

190. Secondo lo Studio "Sanctions that do justice – Justice for victims of violent crime Part III", dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2019, sono numerose le vittime che si aspettano che, a seguito di un procedimento penale, gli autori di discorsi di incitamento all'odio riflettano sugli atti compiuti e non li commettano più. Vista tale preferenza delle vittime per l'ottenimento di sanzioni orientate alla rieducazione dell'autore del reato, gli Stati membri dovrebbero promuovere l'adozione di sanzioni che facciano appello alla capacità degli autori di discorsi d'odio di comprendere che hanno violato le disposizioni che tutelano la dignità umana e i diritti umani altrui e di assumersi quindi la responsabilità della propria condotta.

191. Alcuni programmi di formazione ritenuti efficaci rivolti agli autori di reato sono stati messi in atto in numerosi paesi europei. Scopo di tali programmi è cambiare le mentalità, le percezioni, gli atteggiamenti, e, di conseguenza, i comportamenti degli autori di atti d'odio, che sono nella maggior parte dei casi giovani uomini ed estremisti. Per citare alcuni esempi: Servizio di probation austriaco, Dialog statt Hass, le attività sulla violenza misogina condotte dal Bundesarbeitsgemeinschaft opferschutzorientierter Täterarbeit, (Gruppo di lavoro federale Austriaco sulla protezione delle vittime) BAG-OTA, che ha sviluppato delle norme per i programmi di formazione, che prendono sistematicamente in considerazione i diritti delle vittime, il programma tedesco la Democrazia Viva! (Demokratie leben!) e "Taking Responsibility – Breaking away from Hate and Violence", un progetto della rete europea per la prevenzione della criminalità, basata in Belgio, LES ACTIONS un progetto di S.A.V.E. Belgio; "Garda Youth Diversion Projects", iniziative locali interistituzionali di prevenzione della delinquenza giovanile in Irlanda e "Reducing youth crime", un programma del governo olandese per la formazione e l'educazione di giovani delinquenti alla fine del periodo di detenzione.

Relativamente al paragrafo 52:

192. Le università e gli istituti scolastici che propongono programmi e corsi di giornalismo, come pure i professionisti dei media, gli organi dei media e gli organismi di autoregolamentazione dei media sono incoraggiati a integrare nei loro corsi di formazione continua dei moduli sui doveri e le responsabilità dei giornalisti e dei media in materia di esercizio del diritto alla libertà di espressione. Potrebbero includere corsi su come riferire casi di discorso d'odio senza amplificare i pregiudizi, o delle riflessioni sul loro ruolo nella promozione di una cultura dei diritti umani e dell'inclusione, conformemente alla Raccomandazione R (97)21 sui media e la promozione di una cultura della tolleranza (vedi anche §§ 38–39 della presente Raccomandazione e §§ 158–160 della Nota esplicativa). Questi corsi di formazione dovrebbero rafforzare le competenze dei giornalisti e degli altri professionisti dei media, mettendoli in grado di riconoscere il discorso d'odio, di denunciarlo e di reagirvi, in modo da evitare di utilizzare o di diffondere essi stessi dei discorsi d'odio o dei pregiudizi.

Relativamente al paragrafo 53:

193. Visto il loro ruolo e la loro influenza sulla società, le personalità pubbliche che occupano posizioni dirigenziali, come i responsabili politici, gli alti funzionari, i leader religiosi, i dirigenti economici e i leader delle comunità dovrebbero non soltanto astenersi dal pronunciare espressioni d'odio, come sottolineato al §§ 35 e 36 della Raccomandazione, ma dovrebbero anche contribuire a contrastarlo mediante il ricorso a contro-narrazioni o narrative alternative. Dovrebbero anche condannare il suo utilizzo e avvalersi della loro posizione

per promuovere la comprensione tra i gruppi, esprimendo in particolare solidarietà alle persone prese di mira dal discorso d'odio e fornendo loro i mezzi di reagire e di ripristinare la loro dignità.

194. Le contro-narrazioni e il discorso alternativo sono studiati per combattere il discorso d'odio, al fine di screditare, decostruire e condannare le narrative su cui si basa e rafforzare i valori da esso minacciati, quali i diritti umani e la democrazia. Le contro-narrazioni e i discorsi alternativi favoriscono ugualmente l'apertura mentale, il rispetto della differenza, la libertà e l'uguaglianza. Mentre la contro-narrazione è una reazione breve e diretta al messaggio d'odio, il discorso alternativo in genere non rimette in discussione il discorso d'odio e non lo affronta direttamente, ma cerca piuttosto di cambiare l'ambito della discussione (vedi Manuale del Consiglio d'Europa *We CAN!*, 2017). L'utilizzo di forme di contro-narrazioni e di discorsi alternativi è particolarmente importante per affrontare il discorso d'odio il cui livello di gravità non è tale da richiedere procedure penali, civili o amministrative (vedi §§ 3 e 4 della Raccomandazione).

195. Al riguardo, la Risoluzione dell'APCE 2275(2019) sul ruolo e sulle responsabilità dei dirigenti politici nella lotta contro il discorso d'odio e l'intolleranza invita gli Stati membri e i loro Parlamenti a promuovere attività di informazione e di sensibilizzazione rivolte alle persone che ricoprono cariche politiche e ai/alle rappresentanti eletti/e a ogni livello. Tali attività dovrebbero concentrarsi in particolare sulle iniziative e le misure volte a prevenire e contrastare il discorso d'odio e l'intolleranza, quali la Carta dei partiti politici europei per una società non razzista, del 1998, e l'Alleanza parlamentare contro l'odio. Dovrebbero fornire ai funzionari pubblici delle formazioni relative ai diritti fondamentali, all'uguaglianza e alla non discriminazione e incoraggiare i responsabili politici a diffondere, ivi compreso tramite i social media, messaggi positivi riguardanti le minoranze nei loro rispettivi paesi (vedi anche: CERD/C/GC/35 sulla lotta contro il discorso di odio razzista, § 37, il Piano d'azione di Rabat delle Nazioni Unite, § 57 sui codici etici per i responsabili politici, la Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI sulla lotta contro il discorso dell'odio § 98, i Principi di Camden sulla libertà di espressione e l'uguaglianza § 10.1, il Rapporto dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani A/HRC/22/17/Add.4 relativo ai workshop di esperti sul divieto dell'incitamento all'odio nazionale, razziale o religioso, Allegato § 36 e il documento A/HRC/40/58 Libertà di religione o di credo, Allegato 1 § 22).

Relativamente al paragrafo 54:

196. Gli attori principali, tra cui in particolare gli organismi per la promozione dell'uguaglianza e le organizzazioni della società civile, sono spesso in stretto contatto con le persone e i gruppi presi di mira dal discorso d'odio e occupano di conseguenza una posizione centrale per promuovere l'utilizzo delle contro-narrazioni e dei discorsi alternativi, se del caso in cooperazione con le persone e i gruppi presi di mira. Gli Stati membri sono dunque incoraggiati a sostenere le attività di questi attori principali, vigilando affinché possano conservare la loro indipendenza, conformemente al loro mandato o al loro ruolo di rappresentanti di una comunità.

197. È in crescita il numero di lavori di ricerca sull'effetto del ricorso a contro-narrazioni e a discorsi alternativi e di altri diversi approcci metodologici, compresa in particolare la demistificazione della disinformazione, che mostrano come le contro-narrazioni possano contribuire a rendere più corretti ed equilibrati quegli scambi sui social media che corrono il rischio di essere sommersi da discorsi d'odio (vedi, ad esempio, i risultati delle ricerche effettuate dall'ONG I am here international e i programmi e le pubblicazioni dell'Istituto per il dialogo strategico sulla lotta contro l'estremismo e la disinformazione).

5. SUPPORTO ALLE PERSONE PRESE DI MIRA DAL DISCORSO D'ODIO

Relativamente al paragrafo 55:

198. Il discorso d'odio ha effetti molto estesi sulla società, che non colpiscono unicamente le persone destinarie o le vittime dirette, ma anche intere comunità e, alla fine, la società nel suo insieme. Quando delle espressioni d'odio sono rivolte, ad esempio, contro una personalità importante di origine immigrata, non feriscono soltanto tale persona, ma tutti gli immigrati provenienti dallo stesso paese o continente, o perfino gli immigrati in generale. Tale tipo di discorso d'odio può produrre l'effetto di spingere la persona presa di mira direttamente o altri immigrati a ritirarsi dal discorso politico e di conseguenza può incidere negativamente sulla democrazia e sulla società nel suo insieme (vedi, ad esempio, i casi descritti nel Rapporto dell'ECRI sulla Norvegia, 6° ciclo di monitoraggio, §§ 44 e 45).

199. Come lo sottolinea il § 7 della Nota esplicativa, la presente Raccomandazione contiene misure volte a proteggere e ad aiutare non soltanto le persone direttamente prese di mira dal discorso d'odio, ma anche tutte quelle che ne sono il bersaglio indiretto. Le vittime del discorso d'odio hanno bisogno di un sostegno

psicologico, medico e giuridico e gli Stati membri dovrebbero predisporre meccanismi di supporto efficaci per aiutarle a far fronte ai pregiudizi subiti.

200. Gli Stati membri possono decidere di incaricare degli enti pubblici o privati indipendenti (ad esempio, gli istituti nazionali per i diritti umani, o gli organismi per la promozione dell'uguaglianza o le organizzazioni della società civile) di istituire i meccanismi di supporto necessari. Questo approccio può ugualmente servire a rafforzare l'indipendenza di tali meccanismi di supporto. Quando le autorità pubbliche sono incaricate di fornire tale assistenza, può essere utile coinvolgere le organizzazioni della società civile nell'erogazione dei servizi di sostegno, poiché sono sovente il primo interlocutore a cui si rivolgono le persone prese di mira dal discorso d'odio.

201. Le vittime del discorso d'odio online hanno bisogno di un'assistenza specifica, poiché le espressioni di incitamento all'odio possono continuare a lungo ad essere accessibili online, possono diffondersi rapidamente su molteplici piattaforme ed essere conservate, per essere poi riattivate in un altro momento. Tali caratteristiche possono accrescere il rischio del danno per la vittima e la probabilità di una rivittimizzazione. I meccanismi di supporto richiedono conoscenze ed esperienze specifiche sul modo migliore per prendere in considerazione tali fattori e su come contattare e interagire con successo con gli intermediari di internet e con i servizi di contrasto.

202. Il diritto nazionale e internazionale spesso prevede un supporto specifico per le vittime di reati o di discriminazione. Il termine vittime designa le persone colpite da discorsi d'odio di livello più grave, che violano il diritto penale, civile o amministrativo (vedi § 3 della presente Raccomandazione). In diritto internazionale, si intende spesso per vittima qualsiasi persona fisica che abbia subito un danno, anche fisico, mentale, emotivo o perdite economiche causati da atti od omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale in uno Stato membro (Rec(2006)8 sull'assistenza alle vittime di reato e Direttiva 2012/29/UE in materia di protezione delle vittime di reato Articolo 2.1.a) o di norme relative ai diritti umani riconosciute a livello internazionale (§§ 1 e 19 della Dichiarazione dei principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime di criminalità e di abuso di potere, adottata dalla Risoluzione 40/34 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 29 novembre 1985). Le Direttive dell'UE sull'uguaglianza utilizzano nello stesso modo il termine "vittima di discriminazione" per designare le persone protette dalla legislazione antidiscriminazione, che rientra essenzialmente nel diritto civile e amministrativo e solo in certi casi nel diritto penale (vedi Direttiva del Consiglio dell'UE 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, § 19 e la Direttiva del Consiglio dell'UE 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, § 29). Secondo tali definizioni, il termine vittima comprende anche, ove appropriato, la cerchia familiare più ristretta o le persone a carico della vittima diretta.

203. Ove appropriato, gli Stati membri dovrebbero fornire un'assistenza giuridica gratuita e un'assistenza mirata, un supporto medico e psicologico, in particolare alle persone prese di mira da discorsi d'odio con rilevanza penale (vedi anche Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2006)8 sull'assistenza alle vittime di reato). Tale assistenza mira ad attenuare gli effetti negativi del reato e a garantire che le vittime siano assistite in tutti gli aspetti della loro reintegrazione sociale, nella comunità, a casa e sul luogo di lavoro. I servizi di assistenza alle vittime dovrebbero essere forniti nelle lingue pertinenti (vedi Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, §§ 105–106 e la Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato). Le vittime di discriminazione dovrebbero ricevere un sostegno analogo, che è spesso garantito dagli organi per la promozione dell'uguaglianza.

204. Per quanto riguarda l'assistenza giuridica in sede civile, occorre prestare attenzione alle Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'efficienza e l'efficacia dei regimi di assistenza giudiziaria in materia di diritto civile e amministrativo CM(2021)36-add2final, che prevede che gli Stati membri dispongano di procedure per verificare i mezzi finanziari del richiedente e la probabilità di un esito positivo.

205. Inoltre, è importante che le parti interessate esprimano solidarietà alle persone prese di mira dal discorso d'odio. Dovrebbero incontrarle, come pure i loro rappresentanti, ascoltare le loro testimonianze e, se lo ritengono opportuno, rilasciare delle dichiarazioni pubbliche sui media online e offline in cui riconoscono i pregiudizi causati dal discorso d'odio alle singole persone, alle comunità e alla società nel suo insieme e ne condannano l'uso (Vedi Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio § 98 e Strategia e Piano d'azione delle Nazioni Unite sul discorso d'odio, Azione 6 e Azione 8, § 37).

Relativamente al paragrafo 56:

206. Gli Stati membri dovrebbero attuare misure per fare conoscere alle persone prese di mira dal discorso d'odio i loro diritti ai sensi della legge e l'esistenza di istituzioni create per assisterle. Le informazioni sulla possibilità di ottenere riparazione mediante procedimenti civili, amministrativi e penali dovrebbero essere messe a disposizione del pubblico in forma orale e scritta e facilmente comprensibile. Dovrebbero essere ugualmente tradotte nelle lingue regionali e minoritarie, essere accessibili alle persone con disabilità ed essere diffuse mediante canali che consentano di raggiungere le persone esposte a un rischio maggiore di essere destinatarie del discorso d'odio, in particolare i gruppi minoritari e altri gruppi, i difensori dei diritti umani e le persone che esercitano certe professioni, come i giornalisti.

207. Le persone prese di mira da forme di espressione offensive o pregiudizievoli che non hanno un livello di gravità tale da essere vietate in virtù della Convenzione (vedi § 3.2 della Raccomandazione) dovrebbero ugualmente ricevere informazioni precise sul supporto disponibile, in particolare tramite le organizzazioni della società civile. Tale supporto non giuridico può ad esempio includere delle iniziative di contro-narrazioni, come indicato al § 45 della Raccomandazione (vedi anche Strategia e Piano d'azione delle Nazioni Unite sul discorso d'odio, Azione 8, § 35). Le campagne di informazione sui meccanismi di ricorso contro il discorso d'odio dovrebbero quindi ugualmente indicare a quali enti possono rivolgersi le persone destinatarie di frasi offensive o pregiudizievoli per trovare assistenza e sostegno.

Relativamente al paragrafo 57:

208. Le persone prese di mira dal discorso d'odio spesso non osano segnalarlo alle autorità competenti. Gli ostacoli potenziali all'origine di queste sotto-segnalazioni sono descritti ai §§ 110–113 e 185 della Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio. Includono il timore delle persone di non essere prese sul serio dalle autorità, i loro dubbi circa l'esistenza di ricorsi efficaci, la paura di subire ritorsioni e i timori legati alla complessità e ai costi dei procedimenti giudiziari. Lo studio del NatCen del Regno Unito, "The experiences of victims of hate crime from 2018" e l'indagine pubblicata dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea "A long way to go for LGBTI equality from 2020", illustrano ugualmente il problema della sotto-segnalazione e la scarsa comprensione delle tipologie di incidenti che potrebbero essere qualificati come crimini generati dall'odio.

209. Nel garantire i diritti delle persone che segnalano episodi di discorsi d'odio, gli Stati membri dovrebbero vigilare sull'applicazione coerente del diritto per rispettare i diritti delle persone accusate, in particolare per le accuse false o vessatorie.

210. Per facilitare la segnalazione del discorso d'odio, il personale dei servizi di contrasto, dei servizi giudiziari, di assistenza medica e le altre autorità competenti dovrebbe essere sensibilizzate sui bisogni delle persone prese di mira dai discorsi d'odio. Sono proposti orientamenti supplementari su un approccio di lotta contro il discorso d'odio online sensibile alle vittime nel Capitolo 7 della pubblicazione del Consiglio d'Europa "Models of Governance of Online Hate Speech (Alexander Brown, 2020).

211. Gli Stati membri sono altresì incoraggiati a istituire o sostenere delle linee telefoniche nazionali gratuite per l'assistenza alle persone destinatarie del discorso d'odio (vedi Rec(2006)8 sull'assistenza alle vittime di reato). Dovrebbero coprire non soltanto il discorso di odio offline, ma completare ugualmente il meccanismo di segnalazione dei casi di discorso d'odio online (vedi § 19 della Raccomandazione e § 189 della Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio).

212. La Raccomandazione del Comitato dei Ministri Rec(2006)8 sull'assistenza alle vittime di reato prevede che gli Stati membri debbano garantire, in tutte le fasi del procedimento, la protezione dell'integrità fisica e psicologica delle vittime. Delle misure di protezione particolare dovrebbero essere adottate a favore delle vittime esposte al rischio di intimidazione, di ritorsioni o di rivittimizzazione (vedi inoltre Articolo 9 della Direttiva del Consiglio dell'Ue 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica).

213. Le spese di giustizia, le spese amministrative o legali possono costituire un ostacolo importante alla segnalazione del discorso d'odio. L'assistenza legale gratuita (vedi § 55 della Raccomandazione e Raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI sugli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale, § 16) costituisce un'altra misura importante per porre rimedio alla sotto-segnalazione dei casi di discorso d'odio.

6. MONITORAGGIO E ANALISI DEL DISCORSO D'ODIO

Relativamente ai paragrafi 58 e 59:

214. Gli Stati membri dovrebbero sorvegliare e analizzare continuamente il discorso d'odio, per potere elaborare politiche, disposizioni legislative, strategie e piani d'azioni efficaci per prevenirlo e contrastarlo. I risultati di questo monitoraggio dovrebbero essere utilizzati per migliorare costantemente tali politiche e il loro impatto.

215. Queste politiche di lotta contro il discorso d'odio basate su elementi di prova richiedono una buona comprensione delle cause profonde del fenomeno, delle situazioni che ne scatenano l'uso, delle varie forme che assume, della sua entità e del suo impatto. La registrazione delle segnalazioni e il monitoraggio degli episodi di discorso d'odio sono inoltre essenziali per definire, elaborare e fornire risposte appropriate per contrastarlo, adeguate al livello di gravità delle sue varie forme. La registrazione delle segnalazioni e il monitoraggio dovrebbero coprire tutte le diverse forme del discorso d'odio (vedi § 3 della Raccomandazione) ed essere effettuati separatamente dalla raccolta dei dati sui reati fomentati dall'odio, poiché i due fenomeni possono richiedere risposte diverse.

216. Gli Stati membri sono incoraggiati a intraprendere degli studi riguardanti i contesti in cui il discorso d'odio si manifesta nell'ambito della loro giurisdizione. Tali studi dovrebbero, ad esempio, prendere in considerazione i rancori storici, politici e socio-economici, le tensioni tra gruppi e i casi di violenza motivata dall'odio che potrebbero essere legati al discorso d'odio. Tali analisi della situazione dovrebbero adottare una metodologia chiara, specifica e sistematica che copra i forum e le piattaforme, online e offline, che servono da supporto al discorso d'odio.

217. Gli Stati membri dovrebbero quindi procedere a una raccolta dei dati e garantire un monitoraggio continuo del discorso d'odio, per coprire i vari contesti nei quali si manifesta. I dati dovrebbero essere disaggregati per genere ed età e riguardare gli autori, le persone prese di mira, la platea degli uditori e gli oppositori del discorso d'odio, nonché i fattori che consentono di valutare la sua gravità (vedi § 4 della Raccomandazione) e l'efficacia degli interventi. Le buone pratiche relative alle strategie efficaci per prevenire e contrastare il discorso d'odio dovrebbero essere diffuse (vedi Strategia e Piano d'azione delle Nazioni Unite sul discorso d'odio, Azione 2 e 3). Sulla base di tali dati, gli Stati membri dovrebbero effettuare analisi quantitative e qualitative dei trend del discorso d'odio, per identificare e monitorare i modelli a livello nazionale e locale, analizzare le loro eventuali cause profonde, in particolare le motivazioni e i fattori che influenzano il comportamento degli autori (vedi § 51 della Raccomandazione), ed elaborare politiche efficaci per prevenire e contrastare tali tendenze e modelli (per maggiori dettagli, vedi §§ 78–87 della Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, la Guida del Consiglio d'Europa sulle buone prassi per conciliare la libertà di espressione con altri diritti umani, CDDH (2019), §§ 287 ss. e 436, e la Raccomandazione dei Comitato dei Ministri CM/Rec(2019)1 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo, §§ II.B.1 e II.B.6).

218. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero effettuare un bilancio, a intervalli appropriati, di qualsiasi politica e attività intrapresa dalle autorità nazionali, regionali e locali competenti in materia di registrazione delle segnalazioni e di monitoraggio dei casi di discorso d'odio offline e online.

219. Gli Stati membri sono incoraggiati a includere e a utilizzare nel loro monitoraggio e nell'analisi del discorso d'odio i dati e le conclusioni delle organizzazioni intergovernative (ad esempio, il Consiglio d'Europa, comprese l'ECRI e il Commissario per i diritti umani, l'OCSE, EUROSTAT, la FRA e l'OSCE/ODHIR), delle istituzioni nazionali per i diritti umani, degli intermediari di internet, delle organizzazioni della società civile, del mondo accademico e di altre parti interessate, comprese quelle che operano a contatto con le persone prese di mira dal discorso d'odio.

Relativamente al paragrafo 60:

220. I servizi di contrasto dovrebbero essere incaricati di registrare ogni denuncia relativa al discorso d'odio vietato dal diritto penale, e gli esiti delle azioni giudiziarie intraprese a seguito di tali denunce (per maggiori dettagli, vedi la Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, §§ 78–83).

221. Gli Stati membri dovrebbero istituire un sistema di registrazione dei dati disaggregati sul discorso d'odio che consenta alle parti interessate di seguire l'iter delle denunce durante tutti i procedimenti giudiziari

fino alla decisione definitiva. Le parti interessate comprendono i decisori politici, le istituzioni nazionali per i diritti umani, i servizi statistici e i ricercatori.

Relativamente al paragrafo 61:

222. I dati e le analisi raccolti dagli Stati membri sul discorso d'odio e i relativi trend dovrebbero essere diffusi su vasta scala, per consentire a un'ampia gamma di parti interessate di utilizzarli per elaborare e attuare misure efficaci di prevenzione e di contrasto del discorso d'odio. Queste parti interessate dovrebbero comprendere tutti gli organismi e le persone con responsabilità specifiche nel campo della prevenzione e del contrasto del discorso d'odio, ma anche responsabili politici, leader religiosi e leader delle comunità, altre personalità pubbliche e i media (vedi la Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, § 86, il Capitolo 4 della presente Raccomandazione e la Guida alle buone pratiche promettenti sul modo di conciliare la libertà di espressione con altri diritti e libertà, in particolare in società culturalmente diversificate, adottata dal Comitato direttivo per i diritti umani del Consiglio d'Europa CDDH (2019) R91 Addendum 6, §§ 288–293).

223. A tal fine, gli Stati membri possono definire un quadro di accesso ai dati che consenta alle parti interessate e ai ricercatori che hanno un legittimo interesse di accedere ai dati pertinenti, in particolare per quanto concerne l'ambito online. Le autorità nazionali preposte alla protezione dei dati dovrebbero fornire orientamenti sul modo di garantire tale accesso nel rispetto della Convenzione 108+ del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale e, se del caso, del Regolamento generale sulla protezione dei dati (UE) 2016/679 (RGPD).

7. COORDINAMENTO NAZIONALE E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Relativamente al paragrafo 62:

224. La cooperazione e il coordinamento sono necessari per garantire la coerenza dell'attuazione della presente Raccomandazione e l'applicazione di politiche, strategie e piani d'azione volti a prevenire e contrastare il discorso d'odio. Tale coordinamento contribuisce a favorire una comprensione comune tra gli attori legislativi, esecutivi e giudiziari pertinenti. Le autorità dovrebbero inoltre instaurare una cooperazione e un dialogo con le altre parti interessate (vedi § 10 della Nota esplicativa). Tale cooperazione dovrebbe servire a garantire una chiara comprensione delle diverse manifestazioni del discorso d'odio e del modo di valutarne la gravità, un sostegno alle persone prese di mira, l'attuazione di misure non giuridiche, in particolare nel campo dell'educazione, nonché l'individuazione, il monitoraggio e l'analisi efficaci degli episodi di discorso d'odio (vedi al riguardo la Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2016)3 sui diritti umani e le imprese, la Raccomandazione CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet, il Piano d'azione di Rabat e la Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, § 193 sulla lotta contro la diffusione transfrontaliera del discorso d'odio).

225. Il processo di coordinamento e di cooperazione dovrebbe accordare un'attenzione particolare alle opinioni e ai bisogni delle persone prese di mira dal discorso d'odio, al fine di garantire che sia affrontato in modo globale ed efficace.

Relativamente al paragrafo 63:

226. Una cooperazione durevole a livello internazionale costituisce una dimensione importante dell'elaborazione e dell'attuazione di un approccio globale di lotta contro il discorso d'odio, come indicato al § 1 della Raccomandazione. È essenziale per evitare la frammentazione del sistema normativo e le misure legislative contraddittorie, in particolare per quanto riguarda il discorso d'odio online che trascende le frontiere nazionali e richiede un'interazione coerente con gli intermediari di internet (vedi § 82 della Nota esplicativa e la Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2018)2 sul ruolo e le responsabilità degli intermediari di internet).

227. Nel potenziare gli sforzi di cooperazione, gli Stati membri dovrebbero ugualmente, per quanto possibile, avvalersi degli accordi esistenti nel campo della cooperazione internazionale, quali i trattati di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria. Al riguardo, gli strumenti pertinenti possono includere, tra gli altri: la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale STE n. 030 e i suoi Protocolli addizionali STE n. 099 e STE n. 182, ove applicabile, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, n. 185 e il suo Protocollo addizionale STE n. 189, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici.

228. Gli Stati membri dovrebbero non soltanto cooperare tra di loro a livello internazionale, ma anche incoraggiare le parti interessate a partecipare a forum internazionali di discussioni, quali il Forum sulla Governance di internet (FGI) delle Nazioni Unite e il Dialogo europeo sulla governance di internet (EuroDIG). Dovrebbero inoltre valutare la possibilità di partecipare a forum di discussione promossi dalle organizzazioni della società civile.

229. Tale cooperazione può includere (i) scambi bilaterali e multilaterali tra gli Stati membri, al fine di promuovere e accrescere la visibilità delle buone pratiche di lotta contro il discorso d'odio. Rappresentano inoltre un'opportunità per incoraggiare l'esame tra pari e/o elaborare progetti di ricerca congiunti e valutare le metodologie e le risorse in questo campo; (ii) la creazione di archivi di conoscenze e di risorse; (iii) la promozione e l'attuazione di strumenti regionali e internazionali pertinenti, in particolare quelli relativi all'incriminazione di certe espressioni del discorso d'odio e alle indagini corrispondenti (vedi §§ 54 ss. della Nota esplicativa).

La Raccomandazione parte dal presupposto che il discorso d'odio è un fenomeno radicato, complesso e multidimensionale che rappresenta una minaccia diretta alla democrazia e ai diritti umani. Sempre più presente online e offline, non solo insidia diritti essenziali e fondamentali degli individui, ma anche umilia ed emargina gli individui e i gruppi presi di mira.

La raccomandazione fornisce una definizione operativa del discorso d'odio che distingue diversi livelli secondo la loro gravità e richiede un'attuazione di misure adeguatamente calibrate e proporzionali. Gli Stati membri sono invitati ad adottare un quadro giuridico e politico efficace che includa il diritto penale, civile e amministrativo, e ad istituire e attuare misure alternative, compresa la sensibilizzazione, l'educazione, l'uso di contro-narrazione e discorso alternativo. Gli Stati sono ugualmente incoraggiati a istituire meccanismi di supporto per assistere coloro che sono presi di mira dal discorso d'odio, a monitorare e impegnarsi nella cooperazione internazionale e coordinamento nazionale.

Alcune indicazioni sono anche fornite ad altre parti interessate che giocano un ruolo cruciale nell'attuazione di strategie globali per la prevenzione e la lotta al discorso d'odio, compresi funzionari pubblici, organi elettivi e partiti politici, intermediari internet, media e organizzazioni della società civile.

ITA

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 46 Stati membri, compresi tutti i paesi che fanno parte dell'Unione europea. Ogni Stato membro del Consiglio d'Europa è firmatario della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE