

Strumento di autovalutazione per prevenire e contrastare il discorso d'odio



Comitato direttivo sull'antidiscriminazione, la diversità e l'inclusione (CDADI)

Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strumento di autovalutazione per prevenire e contrastare il discorso d'odio

Comitato direttivo sull'antidiscriminazione, la diversità e l'inclusione (CDADI)

Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI)

Le opinioni espresse in questo lavoro sono responsabilità dell'autore e non riflettono necessariamente la politica ufficiale del Consiglio d'Europa.

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). Tutta l'altra corrispondenza relativa a questo documento deve essere indirizzata al Dipartimento antidiscriminazione del Consiglio d'Europa.

Council of Europe / Consiglio d'Europa

F-67075 Strasbourg Cedex France

E-mail: cdadi@coe.int

Design e impaginazione della copertina:
Documents and Publications Production
Department (DPDP), Council of Europe

Foto: Council of Europe
& Shutterstock

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

© Consiglio d'Europa, Maggio 2025

Strumento di autovalutazione

1. Ambito di applicazione, definizione e approccio

Obiettivo chiave n. 1 - Esiste un approccio globale al discorso dell'odio nell'ambito dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto (§§ 1-6 della CM/Rec(2022)16).

Azione 1.1 - È riconosciuta un'ampia gamma di caratteristiche o situazioni personali reali o attribuite, quali la "razza", 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.

- ☐ Riconoscete meno di 6 caratteristiche personali sopra elencate?

Dare priorità all'azione per valutare attivamente se la lista delle caratteristiche riconosciute debba essere ulteriormente ampliata per includere tutte quelle identificate nel § 2 della CM/Rec(2022)16.

- ☐ Riconoscete 10 o più delle caratteristiche personali sopra elencate?

Considerare la possibilità di ampliare la lista delle caratteristiche riconosciute per includere tutte quelle identificate nel § 2 della CM/Rec(2022)16.

- ☐ Riconoscete tutte le caratteristiche protette sopra elencate?

Assicurarsi che siano in atto procedure per rivedere regolarmente la gamma di caratteristiche protette in modo che rimangano aggiornate rispetto alle norme internazionali, i rapporti di monitoraggio e le linee guida esistenti.

Azione 1.2 - Esiste una serie di misure adeguatamente calibrate per prevenire e combattere efficacemente i discorsi d'odio, a seconda del loro livello di gravità (§ 3 della CM/Rec(2022)16).

- ☐ Le leggi e le politiche esistenti distinguono sufficientemente i tipi di espressione offensiva o dannosa che non sono abbastanza gravi da essere legittimamente limitati ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo?

Rivedere le leggi e le politiche interne in base alla giurisprudenza pertinente della Corte e, se del caso, considerare di attuare misure non giuridiche, tra cui contro-narrazioni o discorsi alternativi, educazione e sensibilizzazione.

- ☐ Utilizzate una gamma completa di misure giuridiche, comprese quelle civili, amministrative e penali?

Considerare di sviluppare ulteriormente le disposizioni amministrative, civili e penali in materia di discorsi d'odio.

Azione 1.3 - Il tema del discorso d'odio tra le diverse parti interessate è oggetto di un approccio concertato e collaborativo (§ 5 della CM/Rec(2022)16).

- ☐ I soggetti interessati sono tutti a conoscenza del vostro approccio nei confronti del discorso dell'odio e ne sono coinvolti?

Considerare di istituire meccanismi per lo scambio regolare di informazioni, il coordinamento e le attività di revisione con le parti interessate, compresi i funzionari pubblici, i media, gli intermediari di internet, la società civile e le persone destinatarie di discorsi d'odio.

- ☐ Tutte le vostre leggi, politiche e altre risposte sono suffragate dalle opinioni e dalle esperienze di coloro che sono bersaglio di discorsi d'odio?

Contattare attivamente le persone prese di mira dal discorso d'odio per integrarne il punto di vista nelle leggi, nelle politiche e nelle altre risposte ai discorsi d'odio.

2. Quadro giuridico

Obiettivo chiave 2 - Le misure giuridiche per combattere i discorsi d'odio online e offline offrono un ricorso efficace a coloro che sono presi di mira, pur rispettando il diritto alla libertà di espressione, riconoscendo vari livelli di gravità, e sono applicate in modo coerente con efficaci garanzie giuridiche e materiali contro qualsiasi uso improprio o abuso della legislazione sui discorsi d'odio (§§ 7 e seguenti della CM/Rec(2022)16).

Azione 2.1 - Il diritto penale è applicato in modo coerente, come ultima risorsa e per le espressioni più gravi di odio.

- ☐ Il vostro diritto penale nazionale definisce chiaramente quali espressioni di discorso d'odio sono soggette a responsabilità penale, in conformità con le norme internazionali vincolanti e non vincolanti?

Stabilire procedure per rivedere regolarmente il diritto penale nazionale onde assicurarsi di avere pienamente rispettato gli obblighi previsti dalle norme internazionali, in particolare l'ICERD, la Convenzione sul genocidio, il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica, la Decisione Quadro UE 2008/913/GAI, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la RPG n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale, insieme alle motivazioni che accompagnano questi documenti e alle pertinenti raccomandazioni generali e specifiche per Paese indicate dagli organismi di monitoraggio e da altri organi del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni intergovernative. Ove opportuno, valutare di ratificare ulteriori strumenti.

- ☐ Le indagini sono condotte in modo efficace nei casi in cui sussista il ragionevole sospetto che si sia verificato, offline o online, un episodio di discorso d'odio punibile penalmente?

Stabilire procedure per riesaminare regolarmente le indagini condotte dalla polizia, dalla procura o da altri organi per garantire che siano in grado di stabilire i fatti rilevanti e determinare se l'espressione corrisponde alla definizione giuridica di discorso d'odio e induce sanzioni efficaci attraverso un'analisi imparziale di tutti gli elementi pertinenti. Se necessario, modificare le procedure per migliorarne l'efficacia, la determinazione e l'imparzialità.

- ☐ La vostra legislazione antidiscriminazione si applica a tutte le espressioni di discorsi d'odio vietate dal diritto penale, civile o amministrativo?

Estendere l'ambito di protezione offerto dalla legislazione nazionale antidiscriminazione in modo che tutti coloro che sono bersaglio di discorsi d'odio possano ottenerne riparazione senza dover sporgere denuncia alle autorità di contrasto.

Azione 2.2 - Esistono misure per garantire il diritto alla libertà di espressione (§ 8 della CM/Rec(2022)16).

- ☐ Esistono procedure per evitare che la legislazione sui discorsi d'odio inibisca il dibattito pubblico e metta a tacere le voci critiche, gli oppositori politici o le persone appartenenti a minoranze?

Contattare attivamente i partiti politici di opposizione, le voci critiche dei media, le persone appartenenti a minoranze ed altri gruppi emarginati per integrare i loro punti di vista nelle leggi, nelle politiche e nelle altre risposte ai discorsi d'odio.

Lavorare a stretto contatto con i professionisti del settore giuridico per garantire che il quadro giuridico consenta restrizioni solo quando soddisfa pienamente i requisiti dell'articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la pertinente giurisprudenza della Corte

Azione 2.3 - Una protezione giuridica efficace contro i discorsi d'odio è prevista dal diritto civile e amministrativo, in particolare dalla legislazione in materia di responsabilità civile, dalla legislazione antidiscriminazione e dal diritto in materia di illeciti amministrativi (§ 13 della CM/Rec(2022)16).

- ☐ I rimedi civili e amministrativi per i discorsi d'odio includono il risarcimento, la cancellazione, il blocco, il provvedimento ingiuntivo e la pubblicazione a riconoscimento del fatto che un'affermazione costituisca un discorso d'odio, nonché, in base al diritto amministrativo, pene pecuniarie e la perdita della licenza?

Prendere in considerazione emendamenti per estendere la gamma di rimedi disponibili.

- ☐ Le autorità o le istituzioni pubbliche sono tenute per legge a prevenire e combattere attivamente i discorsi d'odio e la loro diffusione ed a promuovere l'uso di discorsi tolleranti e inclusivi?

Considerare l'introduzione di tali requisiti di legge e garantire che le loro attività in questo senso siano riviste regolarmente, con il coinvolgimento di altre parti interessate, compresi coloro che sono oggetto di discorsi d'odio.

Azione 2.4 - Gli attori statali e non statali, compresi gli intermediari di internet, hanno ruoli e responsabilità definiti per valutare, indagare e combattere i discorsi d'odio online che rispettino le norme in materia di diritti umani e garantiscano un giusto processo (§§ 16-26 della CM/Rec(2022)16).

- ☐ La vostra legislazione distingue chiaramente i ruoli e le responsabilità degli attori statali (ad esempio, polizia e procure, autorità di regolamentazione, istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani e organismi per la parità) e degli attori privati (ad esempio, i media, gli

intermediari di internet interessati, gli organismi di autoregolamentazione e le organizzazioni della società civile, compresi i cosiddetti segnalatori attendibili) per esaminare, segnalare e rispondere ai discorsi d'odio (§ 17 della CM/Rec(2022)16)?

Coinvolgere tutte le principali parti interessate (attori statali e privati) nella revisione periodica della legislazione esistente per garantire che sia chiaramente definita, capita ed applicata.

- ☐ Gli intermediari di internet hanno responsabilità giuridiche per prevenire la diffusione di discorsi d'odio, accompagnate da processi di rimozione trasparenti ed equi e da meccanismi di ricorso per garantire la responsabilità e la protezione dei diritti degli utenti (§ 22 della CM/Rec(2022)16)?

Collaborare con le principali parti interessate per garantire che gli intermediari di Internet capiscano i loro obblighi in materia di diritti umani e dispongano di misure per attuare e rivedere tali obblighi nei loro meccanismi di rimozione e di ricorso.

- ☐ I quadri giuridici e normativi impediscono un'ottemperanza eccessiva o un'applicazione discriminatoria?

Garantire che gli intermediari di internet non siano ritenuti responsabili se, dopo un'attenta valutazione fattuale e giuridica, non rimuovono contenuti che in seguito le autorità competenti considerano in violazione del diritto penale, civile o amministrativo, o rimuovono contenuti che in seguito vengono considerati legali.

3. Raccomandazioni rivolte agli attori principali

Obiettivo chiave 3 - Gli attori principali collaborano per promuovere una cultura dei diritti umani e della tolleranza, condannando i discorsi d'odio pur rispettando la libertà di espressione (§§ 28-54 della CM/Rec(2022)16).

Funzionari pubblici, organi eletti e partiti politici:

Azione 3.1 - I funzionari pubblici, gli organi eletti ed i partiti politici condannano i discorsi di odio e promuovono i valori dei diritti umani, compresa la libertà di espressione.

- ☐ I funzionari pubblici, gli organi eletti ed i partiti politici hanno condannato coerentemente e pubblicamente i discorsi di odio e hanno integrato i valori dei diritti umani nelle loro comunicazioni e politiche?

Collaborare con le parti interessate per promuovere una cultura dei diritti umani e redigere o rivedere codici di condotta e procedure di ricorso o di sanzione.

Intermediari di internet:

Azione 3.2 - Gli intermediari di internet identificano ed attenuano i discorsi d'odio attraverso politiche di moderazione dei contenuti trasparenti ed in linea con i diritti umani.

- ☐ Gli intermediari di internet hanno stabilito e comunicato in modo trasparente le pratiche di moderazione dei contenuti che sono guidate dalle norme in materia di diritti umani e prevedono la supervisione umana?

Sviluppare e attuare un processo completo di valutazione dei diritti umani per le politiche esistenti e nuove di moderazione dei contenuti. Ciò dovrebbe includere revisioni periodiche da parte di esperti indipendenti e consultazioni con la società civile per garantire che le politiche siano efficaci, trasparenti e rispettino la libertà di espressione combattendo il discorso dell'odio.

Media:

Azione 3.3 - I media promuovono un dibattito pubblico coerente con la cultura dei diritti umani, garantendo una rappresentazione accurata e diversificata.

- ☐ Le strategie di informazione dei media evitano attivamente i discorsi d'odio, promuovendo al contempo una cultura dei diritti umani e dando voce a comunità diverse?

Incoraggiare le autorità di regolamentazione indipendenti e gli organismi di coregolamentazione e/o autoregolamentazione dei media a creare e applicare un codice etico per i giornalisti ed i media che includa linee guida per comunicare su temi sensibili legati ai discorsi dell'odio. Questo codice dovrebbe incoraggiare un giornalismo responsabile che rispetti la diversità ed eviti gli stereotipi, con regolari sessioni di formazione per i professionisti dei media su questi temi.

Organizzazioni della società civile:

Azione 3.4 - Le organizzazioni della società civile sviluppano strategie per combattere efficacemente i discorsi d'odio attraverso la cooperazione tra le principali parti interessate.

- ☐ Le organizzazioni della società civile hanno sviluppato politiche specifiche contro i discorsi d'odio e si sono impegnate in partenariati efficaci per migliorare questi sforzi?

Organizzare progetti di collaborazione o reti che facilitino la condivisione di buone pratiche, risorse e strategie tra le organizzazioni della società civile per combattere i discorsi d'odio. Ciò dovrebbe includere partenariati con agenzie governative, intermediari internet e media per coordinare gli sforzi ed amplificare l'impatto.

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

Obiettivo chiave 4 - Lo sviluppo e l'attuazione di azioni di sensibilizzazione, educazione, formazione e uso di contro-narrazione e discorsi alternativi per prevenire e combattere i discorsi di odio (§§ 44-54 della CM/Rec(2022)16).

Azione 4.1 - Adottare una strategia multiforme che affronti le cause profonde dei discorsi d'odio attraverso l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico.

- ☐ Sono state attuate iniziative globali di sensibilizzazione ed educazione per informare il pubblico sulla natura, le conseguenze ed i modi per contrastare i discorsi d'odio (§§ 45-47 della CM/Rec(2022)16)?

Collaborare con le principali parti interessate per sviluppare campagne di sensibilizzazione che utilizzino varie piattaforme mediatiche per educare il pubblico sui discorsi d'odio, il loro impatto sulla società, le misure riparatorie disponibili e l'importanza della contro-narrazione.

Azione 4.2 - Rafforzare le iniziative educative e di sensibilizzazione per garantire che i bambini ed i giovani sviluppino le capacità per capire ed affrontare i discorsi di odio.

- ☐ Esistono iniziative educative complete per i bambini ed i giovani per affrontare i discorsi d'odio sia offline che online, che integrino l'educazione ai diritti umani, la cittadinanza democratica e l'alfabetizzazione mediatica nei programmi di studio (§§ 47-48 della CM/Rec(2022)16)?

Lavorare con gli educatori, i genitori, gli assistenti, gli animatori socioeducativi e con bambine e giovani per garantire che l'educazione ai diritti umani, la cittadinanza democratica e l'alfabetizzazione mediatica siano integrate nei programmi di studio e forniscano ai bambini ed ai giovani le competenze necessarie per riconoscere e rispondere efficacemente ai discorsi di odio.

Azione 4.3 - Rafforzare le capacità e le competenze dei professionisti e del pubblico per identificare, prevenire e combattere i discorsi d'odio.

- ☐ Esistono programmi di formazione mirati per i professionisti ed il pubblico in generale per identificare, prevenire e rispondere efficacemente ai discorsi d'odio (§§ 49-52 della CM/Rec(2022)16)?

Collaborare con le principali parti interessate per sviluppare e rivedere i programmi di formazione per le forze dell'ordine, la magistratura, gli educatori e gli operatori dei media che si concentrano sull'identificazione dei discorsi d'odio, sulla comprensione dei loro effetti e sull'impiego di strategie per contrastarli.

Action 4.4 – Promuovere iniziative di contro-narrazione e discorsi alternativi

- ☐ Sono stati compiuti sforzi per sostenere e incoraggiare l'uso di contro-narrazione e discorsi alternativi da parte di personalità pubbliche, media e società civile (§§ 53-54 della CM/Rec(2022)16)?

Collaborare con le principali parti interessate per sviluppare e rivedere iniziative che consentano a personaggi pubblici, media e società civile di impegnarsi attivamente e promuovere le contro-narrazioni.

5. Sostegno per coloro che sono destinatari di discorsi d'odio

Obiettivo chiave 5 - Sostenere pienamente coloro che sono destinatari di discorsi d'odio (§§ 55-57 della CM/Rec(2022)16).

Azione 5.1 - Creare sistemi di supporto che offrano assistenza psicologica, medica e legale di facile utilizzo e accesso per le vittime di discorsi d'odio e per coloro che ne sono bersaglio.

- ☐ Esistono servizi di supporto di facile utilizzo per le vittime e le persone prese di mira dai discorsi d'odio, come assistenza legale, consulenza e informazioni sui loro diritti?

Collaborare con le organizzazioni della società civile e altri attori chiave per offrire servizi quali assistenza legale gratuita, consulenza ed educazione sui diritti, assicurandosi che siano accessibili a tutti, in varie lingue e tenendo conto delle varie età e generi.

6. Monitoraggio e analisi dei discorsi d'odio

Obiettivo chiave 6 - Il monitoraggio, la revisione e l'analisi di dati disaggregati sui discorsi d'odio sono alla base delle strategie di prevenzione e lotta contro i discorsi d'odio (§§ 58-61 della CM/Rec(2022)16).

Azione 6.1 - Tracciare e analizzare i discorsi d'odio con dati dettagliati e disaggregati che rispettino i diritti umani e le leggi sulla privacy e coprano sia i discorsi illegali che quelli nocivi.

- ☐ Sono stati istituiti meccanismi per il monitoraggio dettagliato, l'analisi, la revisione e la condivisione pubblica degli episodi di discorsi d'odio, che rispettino la privacy e si concentrino sull'impatto sui vari gruppi demografici disaggregati?

Collaborare con le principali parti interessate per stabilire e rivedere i metodi per raccogliere, studiare e condividere informazioni dettagliate e disaggregate sui discorsi d'odio, nel rispetto della privacy e dei diritti umani.

7. Coordinamento nazionale e cooperazione internazionale

Obiettivo chiave 7 - Le politiche volte a prevenire e combattere i discorsi d'odio sono coerentemente ben coordinate per garantire pratiche che si rafforzano reciprocamente all'interno e tra gli Stati membri (§§ 62-63 della CM/Rec(2022)16).

Azione 7.1 - Gli Stati membri promuovono il coordinamento nazionale attraverso consultazioni regolari, aperte e ampie con tutte le parti interessate e collaborano a livello internazionale per armonizzare le norme giuridiche e le pratiche per combattere i discorsi d'odio, rispettando ed applicando le norme e le prassi mondiali ed europee.

- ☐ Sono stati istituiti meccanismi per un dialogo continuo e trasparente con le parti interessate e per la cooperazione internazionale al fine di allineare le strategie di prevenzione e lotta ai discorsi d'odio con le norme globali?

Istituire un sistema chiaro per un dialogo continuo con un'ampia gamma di soggetti interessati pertinenti all'interno del vostro Stato e creare o aderire alle opportunità di cooperazione con altri Stati membri tramite organizzazioni internazionali, reti o partenariati.

CM/Rec(2022)16, che si compone di sette capitoli. All'interno di ogni capitolo sono identificati un obiettivo chiave e le relative aree di azione. Questi obiettivi e azioni devono essere letti congiuntamente alla relativa parte della Raccomandazione e alla relativa nota esplicativa. Al suo interno, ogni area d'azione presenta una serie di spunti di riflessione per guidare gli utenti verso una valutazione critica della pratica vigente. Sotto di esse, sono inoltre consigliate delle misure di follow-up. Questo strumento di autovalutazione è stato sviluppato come parte della Raccolta di buone pratiche per la lotta all'odio a livello nazionale, disponibile in inglese e francese: un rapporto prodotto dal Comitato direttivo sull'antidiscriminazione, la diversità e l'inclusione (CDADI) in collaborazione con il Comitato direttivo sui media e la società dell'informazione (CDMSI).

Prevenire e combattere i discorsi d'odio pone sfide specifiche a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Per affrontare in modo efficace ed esauritiva i discorsi d'odio nell'ambito dei diritti umani, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato nel maggio 2022 la Raccomandazione CM/Rec (2022)16 sulla lotta contro il discorso d'odio. Questa raccomandazione fornisce indicazioni agli Stati membri per l'attuazione di una serie di misure giuridiche e non giuridiche completa e calibrata. La Raccomandazione si basa sugli standard internazionali in materia di diritti umani e sulla pertinente giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e presta particolare attenzione allo spazio online, in cui avviene la maggior parte dei discorsi d'odio odierni. La Raccomandazione si rivolge anche ad altri attori chiave tra cui funzionari pubblici, organi elettivi e partiti politici, intermediatori digitali, media e organizzazioni della società civile.

Per saperne di più sulla Raccomandazione e sul lavoro del Consiglio d'Europa nell'ambito della lotta all'odio



Leggete la compilazione CDADI/CDMSI di buone pratiche sulla lotta all'odio a livello nazionale



PREMS 045625

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