



Bruxelles, 27.1.2014
COM(2014) 27 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro
talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale**

{SWD(2014) 27 final}

1. INTRODUZIONE

Il razzismo e la xenofobia, in ogni forma e manifestazione, sono incompatibili con i valori su cui si fonda l'Unione europea. In base al trattato di Lisbona, l'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia¹.

La decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale² (in appresso "la decisione quadro") è stata adottata all'unanimità il 28 novembre 2008 dopo sette anni di negoziati. La complessità dei negoziati si spiega principalmente alla luce delle differenze tra gli ordinamenti e le tradizioni giuridiche degli Stati membri sulla tutela del diritto alla libertà di espressione e relative limitazioni, anche se esiste una base comune tale da definire nei confronti del fenomeno del razzismo e della xenofobia un'impostazione penale comune all'Unione europea, per fare in modo che gli stessi comportamenti costituiscano reati in tutti gli Stati membri e che siano previste pene efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche e giuridiche che hanno commesso simili reati o ne sono responsabili.

La lotta contro il razzismo e la xenofobia rientra nel contesto dei diritti fondamentali: la decisione quadro parte dalla necessità di tutelare i diritti di gruppi, persone e della società in generale, prevedendo sanzioni penali contro forme di razzismo e xenofobia particolarmente gravi e rispettando al contempo i diritti fondamentali della libertà di espressione e della libertà di associazione. La decisione incarna pertanto "l'importanza vitale di combattere ogni forma e manifestazione di discriminazione razziale" sottolineata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che ha confermato la necessità di "sanzionare o persino prevenire nelle società democratiche le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio fondato sull'intolleranza"³. La decisione quadro va applicata nel rispetto dei diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di espressione e la libertà di associazione.

Conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, del protocollo n. 36 dei trattati, prima dello scadere del periodo di transizione il 1° dicembre 2014, non sono applicabili le attribuzioni della Commissione a norma dell'articolo 258 del TFUE riguardo all'avvio di procedure di infrazione per l'applicazione della decisione quadro, adottata prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

In base alla decisione quadro la Commissione elabora una relazione scritta che valuta in che misura gli Stati membri hanno attuato tutte le disposizioni della normativa. La presente relazione si basa sulle misure di recepimento notificate dagli Stati membri (si veda l'allegato) e sulle informazioni tecniche richieste loro dalla Commissione in fase di analisi (giurisprudenza nazionale, lavori preparatori, orientamenti ecc.), come anche sulle informazioni raccolte in occasione delle cinque riunioni del gruppo di esperti governativi e grazie a uno studio commissionato dalla Commissione⁴.

¹ Articolo 67, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

² GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55.

³ Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23.9.1994 (*Jersild c. Danimarca*) e del 6.7.2006 (*Erbakan c. Turchia*). Si veda anche la sentenza del 9.7.2013 (*Vona c. Ungheria*) specificatamente sulla libertà di riunione e di associazione.

⁴ Studio sul quadro giuridico applicabile ai discorsi di incitamento all'odio razziale e xenofobo e ai reati basati sull'odio razziale e xenofobo negli Stati membri dell'UE (JUST/2011/EVAL/FW/0146/A4).

Gli Stati membri dovevano trasmettere entro il 28 novembre 2010 il testo delle misure nazionali di recepimento della decisione quadro. Tutti gli Stati membri hanno comunicato le misure nazionali adottate per recepire la decisione.

2. ELEMENTI PRINCIPALI DELLA DECISIONE QUADRO

La decisione quadro definisce un'impostazione penale comune per talune forme di razzismo e di xenofobia, nello specifico per due tipi di reato, comunemente noti come discorsi di incitamento all'odio razziale e xenofobo e reati basati sull'odio razziale e xenofobo⁵.

Per quanto riguarda i "discorsi di incitamento all'odio", gli Stati membri devono garantire che siano punibili i seguenti comportamenti intenzionali se diretti contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica:

- l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio, anche mediante la diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale;
- l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei:
 - crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, quali definiti agli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale (in appresso "CPI");
 - crimini definiti all'articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale, allegato all'accordo di Londra dell'8 agosto 1945;

quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di uno o più dei suoi membri.

A norma dell'articolo 1, paragrafo 2, della decisione quadro, gli Stati membri possono decidere di rendere punibili *soltanto* i comportamenti i) atti a turbare l'ordine pubblico o ii) che sono minacciosi, offensivi o ingiuriosi. L'articolo 1, paragrafo 4, prevede che uno Stato membro può rendere punibili la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini summenzionati *solo* qualora tali crimini siano stati accertati da una decisione passata in giudicato di un organo giurisdizionale nazionale di detto Stato membro e/o di un tribunale internazionale, oppure esclusivamente da una decisione passata in giudicato di un tribunale internazionale. Questa possibilità non è prevista per l'apologia dei suddetti crimini.

Quanto ai "reati basati sull'odio", gli Stati membri devono garantire che la motivazione razzista e xenofoba sia considerata una circostanza aggravante o, in alternativa, che tale motivazione possa essere presa in considerazione dal giudice all'atto della determinazione della pena.

3. RECEPIMENTO DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

3.1. Discorsi di incitamento all'odio razziale e xenofobo (articolo 1)

3.1.1. Istigazione pubblica alla violenza o all'odio

I codici penali della maggior parte degli Stati membri contemplano disposizioni su comportamenti che rientrano nell'"istigazione alla violenza o all'odio", anche se la terminologia utilizzata ("provocare", "incitare", "diffondere", "promuovere", "istigare", "esortare" ecc.) e i criteri applicati variano da uno Stato membro all'altro. In Danimarca, Finlandia e Svezia non esistono disposizioni specifiche sull'istigazione ma piuttosto

⁵ Termini tuttavia non presenti nella decisione quadro.

disposizioni che qualificano come reato il ricorso a espressioni di minaccia, insulto, abuso, diffamazione o sprezzo basate sulla razza, il colore della pelle, la religione o convinzioni personali e l'origine nazionale o etnica.

Nella maggioranza degli Stati membri sono espressamente contemplati tanto la violenza quanto l'odio (BE, BG, DE, EE, ES, EL, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SI, SK). Per l'efficacia della decisione quadro è però importante che sia considerata reato l'istigazione pubblica sia alla violenza che all'odio. Estonia, Grecia e Portogallo contemplano entrambi i termini, anche se in Estonia è necessario che sussista un conseguente pericolo per la vita, la salute e le proprietà di una persona, in Grecia è reato istigare a *comportamenti o azioni che possano condurre all'odio o alla violenza* e il Portogallo prevede un ulteriore elemento organizzativo da parte dei presunti autori. Nessuna di queste tre condizioni è però prevista dalla decisione quadro. Le legislazioni ceca, irlandese, ungherese, polacca, romena e britannica menzionano esplicitamente soltanto l'odio, anche se in Irlanda e nel Regno Unito il concetto di violenza è di fatto ricompreso in quello di odio, nella Repubblica ceca è coperto in determinate circostanze e in Ungheria lo è tramite la giurisprudenza nazionale.

Ai sensi della decisione quadro, vittime dell'istigazione possono essere un gruppo di persone o un membro di tale gruppo. Dodici Stati membri (BE, DE, EL, FR, HR, CY, LT, LU, MT, AT, PT e SK) menzionano espressamente gruppi e singoli membri, conformemente alla decisione quadro; nei Paesi Bassi l'istigazione all'odio è diretta *contro persone*, mentre quella alla violenza contro *una persona*. Otto Stati membri (CZ, DK, IE, ES, HU, RO, FI e SE) fanno esplicito riferimento soltanto a un gruppo di persone; sette Stati membri non menzionano espressamente né gruppi né singoli individui; secondo quanto notificato da Bulgaria, Lettonia, Polonia e Slovenia, i rispettivi reati prevedono atti diretti sia contro gruppi che contro singoli individui, mentre l'Estonia, l'Italia e il Regno Unito non hanno fornito informazioni dettagliate al riguardo e in Estonia l'istigazione è considerata reato solo se mette in pericolo una persona.

La decisione quadro entra in gioco se le vittime di istigazione si definiscono in riferimento alla razza, al colore della pelle, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica. I motivi elencati non sono stati però recepiti in tutti gli Stati membri, sebbene l'obiettivo sembri generalmente raggiunto: Belgio, Ungheria, Cipro e Slovacchia fanno esplicito riferimento a tutti i motivi, mentre il Lussemburgo menziona lo status familiare corrispondente al termine "ascendenza"; Danimarca, Irlanda, Austria, Portogallo, Svezia e Regno Unito menzionano tutti i motivi eccetto l'ascendenza, mentre Bulgaria, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lettonia e Ungheria non fanno riferimento né al colore della pelle né all'ascendenza; Malta e Slovenia non menzionano l'ascendenza e l'origine nazionale, mentre la Lituania omette il colore della pelle e l'origine etnica; Repubblica ceca, Grecia, Paesi Bassi, Polonia e Romania non menzionano né il colore della pelle, né l'ascendenza, né l'origine nazionale. I termini "origine" (EE, FR, SI e FI) e "origine etnica" (RO) vengono considerati di significato equivalente al termine "ascendenza", mentre il termine "nazionalità" (BG e LT) pare non riflettere il più ampio significato del termine "origine nazionale".

3.1.2. Diffusione o distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale di istigazione alla violenza o all'odio

In forza della decisione quadro vanno considerati reati anche gli atti di istigazione pubblica alla violenza o all'odio mediante la diffusione o la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale, e quindi non unicamente la comunicazione orale. Nella maggioranza degli Stati membri (BE, BG, DE, EL, IE, FR, HR, CY, LT, LU, MT, NL, PL, PT e UK) le disposizioni in merito indicano debitamente i mezzi di diffusione specifici, mentre alcuni Stati membri rimandano alle sezioni di interpretazione generale del codice penale (CZ, HU e

SK) oppure a relazioni ufficiali (FI) o lavori preparatori (SE). La Lettonia fa riferimento alla giurisprudenza che ha sanzionato la comunicazione online, la Spagna utilizza l'espressione "diffonde informazioni offensive", l'Italia "divulga idee", in Estonia, Austria e Slovenia è unicamente previsto che l'atto sia commesso pubblicamente, mentre in Danimarca lo è pubblicamente o con l'intento di ottenere una più ampia diffusione.

3.1.3. *Pubblica apologia, negazione o minimizzazione grossolana del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra*

In forza della decisione quadro gli Stati membri devono considerare reati l'apologia, la negazione e la minimizzazione grossolana dei crimini definiti agli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della CPI (crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra), dirette pubblicamente contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro.

Questa disposizione può essere recepita senza fare esplicito riferimento allo statuto della CPI, nel caso in cui la legislazione nazionale preveda una definizione di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra che rispecchi lo statuto. Otto Stati membri (BG, HR, CY, LU, LT, MT, SI e SK) considerano reati i tre tipi di comportamento (ossia, l'apologia, la negazione e la minimizzazione grossolana, pubblicamente espresse). Cipro, Lussemburgo, Malta, Slovenia e Slovacchia fanno esplicito riferimento o riproducono quasi fedelmente i suddetti articoli dello statuto, mentre in Slovacchia i comportamenti devono essere diffamatori o minacciosi nei confronti del gruppo o del singolo individuo.

Sette Stati membri non menzionano espressamente questi tipi di comportamento: Spagna, Francia, Italia e Polonia contemplano soltanto l'apologia, il Portogallo la negazione e Lettonia e Romania l'apologia e la negazione (in Romania la *minimizzazione* è considerata reato solo se praticata attraverso la distribuzione di materiale). Lettonia e Portogallo fanno riferimento a tutti i crimini internazionali, la Romania al genocidio e ai crimini contro l'umanità e Spagna e Italia soltanto al genocidio.

Quanto al requisito sull'incidenza dei comportamenti che potrebbero istigare alla violenza o all'odio, in Francia, Italia, Lettonia, Lussemburgo e Romania non è necessario che tali comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza e all'odio, mentre Bulgaria, Spagna, Portogallo e Slovenia richiedono più di una mera probabilità di istigazione.

In tredici Stati membri (BE, CZ, DK, DE, EE, EL, IE, HU, NL, AT, FI, SE e UK) non esistono disposizioni penali che disciplinino tali comportamenti. Germania e Paesi Bassi hanno affermato che la rispettiva giurisprudenza nazionale applicabile alla negazione o alla minimizzazione grossolana dell'Olocausto si applicherebbe anche a questi comportamenti.

3.1.4. *Pubblica apologia, negazione o minimizzazione grossolana dei crimini definiti nello statuto del Tribunale militare internazionale*

A norma della decisione quadro gli Stati membri sono tenuti a considerare reati l'apologia, la negazione e la minimizzazione grossolana pubbliche dei crimini contro la pace, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità perpetrati dai principali criminali di guerra dei paesi europei dell'Asse. Questi comportamenti possono essere considerati una precisa manifestazione di antisemitismo, se posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio, ed è pertanto essenziale che siano considerati reato nei codici penali nazionali⁶.

⁶ La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che "negare i crimini contro l'umanità rappresenta una delle forme più gravi di diffamazione razziale a danno degli ebrei e di istigazione all'odio contro di

Tale disposizione può essere recepita senza menzionare specificatamente lo statuto del Tribunale militare internazionale, a condizione che sia riferita chiaramente a specifici crimini storici perpetrati dai paesi europei dell'Asse. Francia, Cipro, Lussemburgo e Slovacchia fanno esplicito riferimento allo statuto del Tribunale militare internazionale, anche se il diritto francese si limita attualmente alla *contestazione* dei crimini mentre quello lussemburghese non fa riferimento ai crimini contro la pace.

Sei Stati membri (BE, CZ, DE, LT, HU e AT) fanno riferimento al *regime nazista* o alla *Germania nazista* in quanto specifici perpetratori di questi crimini. Dei sei Stati, il Belgio menziona espressamente solo il genocidio, mentre la Repubblica ceca e l'Ungheria fanno riferimento sia al genocidio che a altri crimini contro l'umanità. La Romania prevede la negazione e l'apologia dell'Olocausto e fa riferimento alla *minimizzazione* solo in relazione alla distribuzione di materiale. La Slovenia menziona la negazione, l'apologia e la minimizzazione dell'Olocausto. La Lituania e la Polonia limitano l'incriminazione per i crimini perpetrati dal regime nazista rispettivamente nei confronti della *nazione e dei cittadini lituani* e della *nazione e dei cittadini polacchi*, anche se la Polonia menziona esclusivamente la negazione.

Negli altri 15 Stati membri (BG, DK, EE, EL, IE, ES, HR, IT, LV, MT, NL, PT, FI, SE e UK) non esistono disposizioni specifiche che qualifichino questi comportamenti come reato. I Paesi Bassi, la Finlandia e il Regno Unito hanno trasmesso decisioni di condanna riguardanti la minimizzazione, l'apologia e la negazione dell'Olocausto fondate su disposizioni di diritto penale che rendono passibili di sanzioni rispettivamente l'istigazione, i contrasti etnici o l'incitamento all'odio.

3.1.5. *Attribuzioni opzionali*

L'articolo 1, paragrafo 2, dà agli Stati membri facoltà di rendere punibili soltanto i discorsi di incitamento all'odio i) atti a turbare l'ordine pubblico o ii) che sono minacciosi, offensivi o ingiuriosi. Alcuni Stati membri si sono avvalsi di questa possibilità: Cipro e Slovenia hanno ripreso appieno la disposizione, prevedendo entrambe le alternative; in Austria il reato di istigazione alla violenza (non all'odio) è subordinato all'attitudine del comportamento a turbare l'ordine pubblico; in Germania invece tutti i comportamenti summenzionati sono reati se atti a turbare la quiete pubblica; analogamente la giurisprudenza ungherese subordina l'incriminazione di questi comportamenti all'attitudine a disturbare la quiete pubblica; Malta subordina il reato di istigazione alla violenza o all'odio a comportamenti minacciosi, offensivi o ingiuriosi e, al pari della Lituania, prevede entrambe le opzioni per l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana; mentre Irlanda e Regno Unito hanno reso punibili i comportamenti di incitamento all'odio se minacciosi, offensivi o ingiuriosi.

Riguardo all'opzione di cui all'articolo 1, paragrafo 4, Francia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Malta, Romania e Slovacchia hanno deciso di avvalersene per i comportamenti consistenti a negare e minimizzare grossolanamente in pubblico i crimini definiti nello statuto della CPI, mentre Cipro, Lituania, Lussemburgo, Romania e Slovacchia sfruttano questa possibilità per i comportamenti consistenti a negare e minimizzare grossolanamente in pubblico i crimini definiti nello statuto del Tribunale militare internazionale⁷.

essi" (*Garaudy c. Francia*, sentenza del 24.6.2003). La CEDU ha inoltre precisato che la negazione o il revisionismo di "fatti storici chiaramente accertati – come l'Olocausto – [...] sono sottratti dall'articolo 17 [divieto di abuso dei diritti] alla tutela di cui all'articolo 10 [libertà di espressione]" (*Lehideux e Isorni c. Francia*, sentenza del 23.9.1998).

⁷

L'opzione non vale per l'apologia di tali crimini.

3.2. Istigazione e complicità (articolo 2)

Per quanto concerne l'articolo 2, riguardante l'istigazione ai reati di cui all'articolo 1 e la complicità nel porli in essere, praticamente tutti gli Stati membri applicano le norme orizzontali generali che disciplinano questi comportamenti⁸.

3.3. Sanzioni penali (articolo 3)

La maggior parte degli Stati membri soddisfa il requisito di rendere punibili i comportamenti collegati ai discorsi di incitamento all'odio con sanzioni penali che prevedono la reclusione per una *durata massima* compresa almeno tra uno e tre anni. La pena massima per i discorsi di incitamento all'odio va da 1 anno (BE) a 7 (UK, in caso di condanna successiva a incriminazione). In diversi Stati membri (BE, EL, IE, FR, CY, LV, LT, LU, NL, PL, RO, FI, SE e UK) i giudici hanno prerogativa di comminare un'ammenda in alternativa alla reclusione. La pena massima per la pubblica apologia, negazione o minimizzazione grossolana di crimini va da 1 anno di reclusione e un'ammenda (BE) a 20 anni (AT), mentre Germania, Francia, Cipro, Lettonia, Lituania e Romania lasciano ai giudici la possibilità di comminare un'ammenda o altra pena.

3.4. Reati basati sull'odio razziale e xenofobo (articolo 4)

A norma della decisione quadro gli Stati membri devono contemplare nei rispettivi codici penali la motivazione razzista e xenofoba quale circostanza aggravante o, in alternativa, garantire che possa essere presa in considerazione dal giudice all'atto della determinazione della pena. Dato che le motivazioni razziste e xenofobe hanno una natura discriminatoria e colpiscono persone, gruppi e la società nel suo insieme, gli Stati membri devono garantire che siano individuate e contrastare in modo adeguato.

Quindici Stati membri (CZ, DK, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, MT, AT, RO, FI, SE e SK) si sono avvalsi della prima possibilità prevista all'articolo 4, stabilendo nei rispettivi codici penali che la motivazione razzista e xenofoba è una circostanza aggravante per *tutti i reati*. Otto Stati membri (BE, BG, DE, FR, HU, PL, PT e UK) contemplano la motivazione razzista o xenofoba quale circostanza aggravante per determinati reati (spesso violenti) come l'omicidio, gravi danni fisici e altre forme di violenza nei confronti di persone o proprietà. Di questo gruppo di Stati membri, tre si avvalgono anche della seconda opzione di cui all'articolo 4: il Belgio contempla disposizioni penali in forza delle quali la motivazione razzista *può* essere presa in considerazione dai giudici (BE), mentre Germania e Regno Unito hanno notificato le giurisprudenza e dati statistici dettagliati per dimostrare che la motivazione razzista e xenofoba viene presa di fatto in considerazione.

Polonia, Portogallo e Slovenia rinviano a disposizioni generali di diritto penale in forza delle quali va tenuto conto della motivazione complessiva dell'autore del reato, mentre l'Estonia fa riferimento alla circostanza aggravante di altre motivazioni di base. L'Ungheria ha notificato un elevato numero di denunce e condanne per reati basati sull'odio, ma non ha ancora trasmesso la giurisprudenza pertinente, mentre nei Paesi Bassi linee guida ufficiali indicano la necessità di tenere conto della motivazione razzista o xenofoba. Irlanda e Lussemburgo invece si sono limitati a notificare che i giudici hanno sempre la possibilità di tener conto di questa motivazione.

⁸ A quanto pare soltanto Malta prevede una disposizione specifica per l'istigazione a questi reati e la complicità nel porli in essere.

3.5. Responsabilità delle persone giuridiche e sanzioni applicabili (articolo 5 e articolo 6)

Le persone giuridiche devono essere ritenute responsabili per i discorsi di incitamento all'odio da parte di una persona che occupa una *posizione direttiva* in seno alla persona giuridica oppure nel caso in cui la mancanza di direzione da parte di tale persona abbia reso possibili discorsi di incitamento all'odio a opera di una persona soggetta alla sua autorità. La decisione quadro non obbliga gli Stati membri a imporre sanzioni penali, anche se le misure devono essere in ogni caso *efficaci, proporzionate e dissuasive*.

Nella maggior parte degli Stati membri (eccetto Grecia, Spagna, Italia e Slovacchia⁹) la legislazione prevede la responsabilità delle persone giuridiche per i discorsi di incitamento all'odio e, nella maggioranza dei casi, la questione è disciplinata tramite disposizioni orizzontali del codice penale¹⁰ e l'imposizione di ammende penali.

L'articolo 5 va recepito con riferimento a *tutte* le persone che agiscono nell'interesse della persona giuridica. Alcune leggi nazionali non sono chiare in proposito (BE, DK e LU), mentre altre prevedono condizioni aggiuntive, quali l'*arricchimento* della persona giuridica (BG), il requisito secondo cui *il reato contravviene ai doveri della persona giuridica* (HR) e la norma in base alla quale l'azione penale può essere avviata nei confronti di una persona giuridica solo se il giudice ha imposto *in precedenza* una sanzione a una persona fisica (HU).

3.6. Norme costituzionali e principi fondamentali (articolo 7)

In sede di notifica, Francia, Ungheria, Svezia e Regno Unito hanno ricordato l'articolo 7 della decisione quadro.

La Commissione è particolarmente attenta a garantire che il recepimento della decisione quadro rispetti pienamente tutti i diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Come stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui¹¹.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che la tolleranza e il rispetto per la dignità di tutti gli esseri umani costituiscono le fondamenta di una società democratica e pluralista. La CEDU ha inoltre affermato che le osservazioni contrarie ai valori di base della Convenzione non godono della tutela garantita dall'articolo 10 (libertà di espressione)¹².

3.7. Avvio delle indagini o dell'azione penale (articolo 8)

Gli Stati membri devono garantire che le indagini sulle espressioni di odio o la relativa azione penale non siano subordinate a una denuncia o un'accusa a opera della vittima, quanto meno nei casi più gravi. Nella maggioranza degli Stati membri esistono disposizioni specifiche, spesso orizzontali, di diritto penale che garantiscono indagini e/o azioni penali *ex*

⁹ La Slovacchia prevede una forma di responsabilità indiretta, consentendo la "requisizione di una somma di denaro".

¹⁰ La Francia prevede un sistema specifico per alcuni reati commessi a mezzo stampa, che esclude la responsabilità delle persone giuridiche.

¹¹ A norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali e, analogamente, dell'articolo 10, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riguarda specificatamente la libertà di espressione.

¹² Sentenze del 4.12.2003 (*Gündüz c. Turchia*) e del 24.6.2003 (*Garaudy c. Francia*).

officio per la maggior parte dei reati, compresi i discorsi di incitamento all'odio. Alcuni Stati membri hanno fornito giurisprudenza, dichiarazioni ufficiali e altre informazioni per dimostrare che questa disposizione è attuata nella pratica.

3.8. Competenza giurisdizionale (articolo 9)

Tutti gli ordinamenti degli Stati membri contemplano il principio di territorialità, in applicazione del quale la competenza giurisdizionale per i reati basati sull'odio è definita con riferimento a condotte poste in essere *interamente o in una parte nel territorio nazionale*. Tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Irlanda e del Regno Unito, hanno inoltre notificato norme di diritto penale che estendono nello specifico la competenza giurisdizionale ai comportamenti posti in essere *da uno dei loro cittadini*. Per Italia, Portogallo e Romania quest'ultima norma sulla competenza giurisdizionale non si applica ai discorsi di incitamento all'odio.

Per quanto riguarda le persone giuridiche, 21 Stati membri non hanno trasmesso indicazioni convincenti circa il recepimento della norma che prevede che ciascuno Stato membro stabilisce la competenza giurisdizionale per i comportamenti posti in essere *a vantaggio di una persona giuridica avente la sede sociale sul suo territorio*.

I discorsi di incitamento all'odio su internet sono uno dei modi più diffusi per manifestare atteggiamenti razzisti e xenofobi. È quindi necessario che gli Stati membri abbiano gli strumenti per intervenire in questi casi. Nello stabilire la competenza giurisdizionale per i comportamenti posti in essere nel proprio territorio, ciascuno Stato membro deve garantire che la propria competenza giurisdizionale si estenda ai casi in cui tali comportamenti siano realizzati mediante un sistema di informazione e l'autore o il materiale ospitato su tale sistema siano situati nel suo territorio. Soltanto Cipro ha recepito completamente tali norme. In Danimarca, Malta e Slovenia la legislazione fa specificamente riferimento ai sistemi di informazione, mentre quella croata fa riferimento ai reati commessi a mezzo stampa elettronica. Repubblica ceca, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Portogallo, Romania, Slovacchia e Svezia hanno fatto presente che le norme generali sulla competenza dei rispettivi ordinamenti si applicano anche ai discorsi di incitamento all'odio su internet, anche se non hanno trasmesso informazioni dettagliate al riguardo. Belgio, Bulgaria, Germania, Francia e Regno Unito rinviano alla giurisprudenza per dimostrare che i giudici nazionali hanno trattato cause riguardanti i sistemi di informazione e che nella maggioranza dei casi la competenza giurisdizionale è determinata quando l'autore del reato è fisicamente presente/residente nel paese interessato oppure qualora il materiale sia accessibile in tale paese o rivolto chiaramente al suo pubblico.

4. PRATICHE RACCOMANDATE PER RAFFORZARE L'ATTUAZIONE DELLA DECISIONE QUADRO

Le informazioni ricevute dagli Stati membri mostrano che le autorità competenti a indagare e perseguire i comportamenti in questione necessitano di strumenti e competenze pratiche per poter individuare e contrastare i reati che rientrano nell'ambito della decisione quadro e per interagire e comunicare con le vittime¹³. Dette autorità devono conoscere adeguatamente la legislazione pertinente e avere orientamenti chiari.

La creazione di unità speciali di polizia per i crimini di odio e di uffici della procura specializzati sui discorsi di incitamento all'odio e sui reati basati sull'odio, l'elaborazione di

¹³ Per il rispetto dei diritti fondamentali è essenziale che gli atti xenofobi e di razzismo siano indagati e adeguatamente puniti, come confermano le sentenze dalla CEDU del 6.7.2005 (*Nachova e altri c. Bulgaria*), del 10.3.2010 (*Cakir c. Belgium*) e del 27.1.2011 (*Dimitrova e altri c. Bulgaria*).

orientamenti dettagliati, come anche una formazione specifica per le forze di polizia, i pubblici ministeri e i giudici, sono esempi di buone pratiche in grado di supportare l'attuazione della normativa.

Può inoltre contribuire a una migliore attuazione lo scambio di informazioni e di buone pratiche esteso al personale delle autorità di contrasto, ai pubblici ministeri, ai giudici, alle organizzazioni della società civile e a altri soggetti coinvolti.

Per la loro natura specifica, in particolare la difficoltà insita nell'identificare gli autori di contenuti illegali su internet e di sopprimere questi contenuti, i discorsi di incitamento all'odio sul web implicano per le autorità giudiziarie e di contrasto la necessità di disporre di competenze particolari in termini di esperienze, risorse e cooperazione transfrontaliera.

I discorsi di incitamento all'odio e i reati basati sull'odio sono condotte raramente denunciate¹⁴. Data la natura di tali reati, le vittime si rivolgono spesso a servizi che offrono loro assistenza più che fare denuncia alla polizia. Una rapida attuazione della direttiva sulle vittime è quindi essenziale per garantire una reale tutela contro i discorsi di incitamento all'odio e i reati basati sull'odio.

Dati affidabili, comparabili e raccolti sistematicamente possono contribuire a un'attuazione più efficace della decisione quadro. Le denunce di discorsi di incitamento all'odio e di reati basati sull'odio vanno sistematicamente riportate, così come gli antefatti, per poter valutare il livello di azioni penali e sentenze. La raccolta di dati sui discorsi di incitamento all'odio e sui reati basati sull'odio non è uniforme nell'UE e non è quindi possibile fare raffronti attendibili tra i paesi¹⁵. La Commissione ha chiesto agli Stati membri di fornirle la casistica dei discorsi di incitamento all'odio, dei reati basati sull'odio e della relativa azione penale. I dati trasmessi da 17 Stati membri sono riportati nell'allegato della presente relazione.

Comportamenti razzisti e xenofobi da parte di opinion leader possono contribuire a creare un clima sociale che legittima il razzismo e la xenofobia e dare così origine a comportamenti più gravi, quali la violenza razzista. La pubblica condanna del razzismo e della xenofobia da parte delle autorità, dei partiti politici e della società civile contribuisce a riconoscere la gravità di tali fenomeni e a lottare in modo decisivo contro le espressioni e i comportamenti razzisti e xenofobi¹⁶.

5. CONCLUSIONI

A quanto consta attualmente, diversi Stati membri non hanno recepito in pieno o correttamente tutte le disposizioni della decisione quadro, in particolare quelle sui reati di negazione, apologia o minimizzazione grossolana di determinati crimini. Le disposizioni sull'istigazione all'odio o alla violenza di stampo razzista e xenofobo vigenti nella maggior parte degli Stati membri non sempre inglobano pienamente i reati previsti dalla decisione quadro. Si riscontrano inoltre alcune lacune anche per quanto riguarda la motivazione razzista e xenofoba dei reati, la responsabilità delle persone giuridiche e la giurisdizione.

¹⁴ Si veda, in particolare, la relazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights* (Dare visibilità ai reati basati sull'odio nell'Unione europea: riconoscere i diritti delle vittime), 2012.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 6.7.2006 (*Erbakan c. Turchia*) e del 16.7.2009 (*Féret c. Belgio*).

La Commissione ritiene pertanto che il pieno e corretto recepimento negli ordinamenti nazionali della decisione quadro in vigore sia un primo passo per combattere in maniera efficace e coerente in tutta l'UE il razzismo e la xenofobia attraverso il diritto penale.

Nel 2014 la Commissione avvierà dialoghi bilaterali con gli Stati membri al fine di garantire il pieno e corretto recepimento della decisione quadro, tenendo in debito conto la Carta dei diritti fondamentali e, in particolare, la libertà di espressione e di associazione¹⁷.

¹⁷ In forza del protocollo n. 36, articolo 10, del trattato di Lisbona, i procedimenti di infrazione per le decisioni quadro non possono essere lanciati prima del 1° dicembre 2014.