

# Unione europea ed *hate speech*: tra esigenze di tutela della libertà di espressione e contrasto al razzismo

Claudia Morini

## 1. Introduzione

Il presente contributo si inserisce nel contesto delle *Giornate sul razzismo 2025*, promosse dall'Università del Salento, quest'anno dedicate al tema "Narrazioni". L'evento ha inteso porre al centro della riflessione scientifica il ruolo delle parole, dei discorsi e delle rappresentazioni nella costruzione delle relazioni sociali e politiche che possono alimentare e giustificare il fenomeno del razzismo. Il riferimento alle narrazioni non è stato meramente evocativo: esso, invero, ha voluto richiamare l'attenzione sulla necessaria consapevolezza che il linguaggio non costituisce uno strumento neutro di descrizione della realtà, bensì un potente mezzo di produzione di significati, di costruzione dell'alterità e, in taluni casi, di legittimazione dell'esclusione e della violenza. Le narrazioni ostili e discriminatorie rappresentano, infatti, uno degli snodi fondamentali attraverso cui il razzismo contemporaneo si manifesta e si riproduce, soprattutto nello spazio pubblico digitale. I discorsi d'odio contribuiscono alla stigmatizzazione di individui e gruppi, normalizzano l'intolleranza e possono fungere da fattore abilitante di condotte violente. In tale prospettiva, l'analisi giuridica dell'*hate speech* non può prescindere da una riflessione sul potere performativo del linguaggio e sul suo impatto sulla coesione sociale e sulla tenuta democratica.

All'interno di questo quadro, l'Unione europea si trova oggi ad affrontare una sfida particolarmente complessa: garantire un elevato livello di tutela della libertà di espressione, riconosciuta come uno dei pilastri dello spazio democratico europeo, senza consentire che essa venga strumentalizzata per giustificare o diffondere razzismo, xenofobia e discriminazione. Il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della dignità umana costituisce, dunque, uno dei nodi più delicati del diritto europeo contemporaneo, soprattutto alla luce della trasformazione digitale dello spazio comunicativo.

In questo scritto si intende pertanto analizzare il ruolo dell'Unione europea nel contrasto ai discorsi d'odio a sfondo razziale, collocando tale azione nel più ampio contesto dell'ordinamento multilivello di tutela dei diritti fondamentali. Muovendo dal quadro internazionale e regionale europeo, l'analisi si concentrerà sugli strumenti giuridici adottati dall'UE, sulle evoluzioni più recenti in materia di responsabilità delle piattaforme digitali e sulle prospettive future, con particolare attenzione al dibattito sull'estensione dell'elenco dei c.d. "eurocrimini". L'obiettivo è quello di evidenziare come il diritto dell'Unione stia progressivamente costruendo un modello di

regolazione dell'*hate speech* fondato su un difficile, ma imprescindibile, equilibrio tra libertà e tutela dei diritti.

## 2. Il razzismo come fenomeno giuridico e sociale nell'Unione europea

Nel dibattito giuridico europeo, il razzismo è ormai inteso come un fenomeno complesso, che trascende la dimensione individuale per assumere una portata strutturale e sistemica. Secondo la definizione elaborata dalla *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza* (*European Commission against Racism and Intolerance, ECRI*) del Consiglio d'Europa, per razzismo deve intendersi

la convinzione che un motivo quale la "razza", il colore della pelle, la lingua, la religione, la cittadinanza o l'origine nazionale o etnica giustifichi il disprezzo per una persona o un gruppo di persone o l'idea che una persona o un gruppo di persone siano superiori<sup>1</sup>.

Tale definizione chiarisce, al contempo, che l'uso delle espressioni "razza" o "origine razziale" non implica in alcun modo l'accettazione di teorie pseudoscientifiche fondate sull'esistenza di razze umane distinte.

Il razzismo, lungi dal costituire un problema circoscritto alle sole vittime dirette, produce effetti negativi sull'intero corpo sociale, minando la dignità umana, l'uguaglianza sostanziale e la fiducia nelle istituzioni democratiche. Come evidenziato dall'*Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali* (*Fundamental Rights Agency, FRA*), ampie fasce della popolazione europea continuano a sperimentare forme diffuse di discriminazione fondate sull'origine etnica o razziale, nonostante l'esistenza di un articolato quadro normativo antidiscriminatorio. I dati raccolti dalla FRA mostrano come percentuali significative di persone di origine nordafricana, rom o subsahariana dichiarino di aver subito discriminazioni, segnalando una persistente distanza tra tutela formale e protezione effettiva<sup>2</sup>.

In tale contesto si è collocato il *Piano d'azione dell'Unione europea contro il razzismo 2020-2025*, presentato dalla Commissione europea il 18 settembre 2020, che si è proposto di rafforzare l'azione dell'UE nella costruzione di un'«Unione dell'uguaglianza». Il *Piano* ha riconosciuto esplicitamente il carattere strutturale del razzismo e ha sottolineato come la lotta alle discriminazioni costituisca un presupposto

---

<sup>1</sup> ECRI, *General Policy Recommendation N. 15 on Combating Hate Speech*. Aadopted on 8 December 2015, Council of Europe, Strasbourg 21 March 2016, p. 15, trad. mia, link: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15>, ultima consultazione: 17.02.2026.

<sup>2</sup> Cfr. EIGE, *Union of Equality: EU Anti-Racism strategy*, Ref. Ares(2025)5518543 – 08.07.2025, in «eige.europa.eu», 22.07.2025, link: <https://eige.europa.eu/about/documents-registry/union-equality-eu-anti-racism-strategy>, ultima consultazione: 17.02.2026.

essenziale per garantire la piena partecipazione di tutti alla vita sociale, economica e politica dell'Unione. Pur non avendo natura vincolante, esso ha rappresentato una cornice di riferimento fondamentale per l'adozione e l'interpretazione delle politiche e degli strumenti giuridici dell'UE in materia di contrasto al razzismo.

L'azione dell'Unione di cui diremo a breve, si innesta su un impianto normativo consolidato, che trova il suo fulcro nella *Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*. Tale direttiva vieta ogni forma di discriminazione diretta e indiretta fondata sulla razza o sull'origine etnica in ambiti fondamentali quali l'occupazione, l'istruzione, la protezione sociale e l'accesso ai beni e ai servizi. Tuttavia, la sola dimensione antidiscriminatoria non è sufficiente a contrastare efficacemente le nuove forme di razzismo veicolate attraverso il linguaggio e i discorsi pubblici, in particolare nello spazio digitale.

### **3. La libertà di espressione come pilastro democratico e diritto non assoluto**

La libertà di espressione occupa una posizione centrale negli ordinamenti democratici contemporanei ed è riconosciuta come diritto fondamentale tanto a livello nazionale quanto europeo e internazionale. Nell'ordinamento dell'Unione europea essa è sancita dall'art. 11 della *Carta dei diritti fondamentali (CDF)*, che tutela la libertà di espressione e di informazione, mentre nel sistema convenzionale trova consacrazione nell'art. 10 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)*. A livello costituzionale interno, il riferimento imprescindibile è invece rappresentato dal noto art. 21 della Costituzione italiana, che garantisce a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La centralità della libertà di manifestazione del pensiero discende dalla sua funzione strutturale all'interno del sistema democratico: essa costituisce il presupposto del pluralismo, del confronto tra idee e della partecipazione consapevole alla vita pubblica. In assenza di un libero e aperto scambio di opinioni, non può dirsi realizzata una democrazia sostanziale. La giurisprudenza europea ha più volte sottolineato come la libertà di espressione protegga non soltanto le informazioni o le idee accolte favorevolmente o considerate innocue, ma anche quelle che offendono, disturbano o inquietano lo Stato o una parte della popolazione, in quanto tali esigenze sono inerenti al pluralismo e alla tolleranza propri di una società democratica.

Tuttavia, sin dalle sue prime elaborazioni, la libertà di espressione non è mai stata concepita come un diritto assoluto. Tanto l'art. 10, par. 2, CEDU quanto l'art. 11 CDF prevedono invero la possibilità di sottoporre il suo esercizio a restrizioni, purché previste dalla legge, giustificate da finalità legittime e necessarie in una società democratica. Il riferimento ai "doveri e responsabilità" che accompagnano l'esercizio

della libertà di espressione evidenzia come essa debba essere costantemente bilanciata con altri diritti e interessi di pari rango, primo fra tutti il rispetto della dignità umana. In questa prospettiva, il bilanciamento tra libertà di espressione e tutela dei diritti altrui assume una dimensione particolarmente delicata quando il linguaggio diventa veicolo di discriminazione, ostilità o violenza. Il cosiddetto *balancing of interests* si impone, pertanto, come tecnica giuridica imprescindibile in un sistema di diritti fondamentali non gerarchizzati, nel quale nessun diritto può essere esercitato in modo da annientare o svuotare di contenuto gli altri. La dignità della persona umana, riconosciuta come valore fondante dell'ordinamento europeo, funge da limite invalicabile all'esercizio anche della libertà di parola.

L'evoluzione tecnologica e la diffusione dei *social media* hanno ulteriormente complicato l'esercizio di questo bilanciamento. La possibilità di comunicare istantaneamente con una platea potenzialmente illimitata ha amplificato la portata dei messaggi veicolati e ha accresciuto il rischio che espressioni discriminatorie o offensive producano effetti lesivi su larga scala. In tale contesto, la riflessione giuridica sulla libertà di espressione non può prescindere dall'analisi dell'impatto delle tecnologie digitali, che hanno trasformato radicalmente le modalità di formazione dell'opinione pubblica e di esercizio dei diritti fondamentali.

#### **4. Hate speech: nozione giuridica, natura performativa e incidenza dello spazio digitale**

L'*hate speech*, o discorso d'odio, rappresenta una delle espressioni più complesse e insidiose della comunicazione contemporanea, in quanto va ben oltre la mera manifestazione di opinioni critiche o sgradite. Giuridicamente, esso è definito come ogni forma di espressione volta a denigrare, marginalizzare o incitare all'ostilità nei confronti di individui o gruppi identificati sulla base di caratteristiche come razza, origine etnica, religione, genere, orientamento sessuale, disabilità o altre condizioni protette<sup>3</sup>. Ciò che distingue il discorso d'odio da altre forme di comunicazione risiede nella sua "natura performativa": le parole non si limitano a descrivere la realtà, ma agiscono concretamente su di essa, producendo effetti sociali tangibili come intimidazione, esclusione o emarginazione. In questo senso, l'*hate speech* non è solo un fenomeno linguistico, ma un vero e proprio strumento di potere simbolico, capace di modellare percezioni, atteggiamenti e comportamenti nella società.

Il discorso d'odio si struttura attorno a tre dimensioni interconnesse. La prima riguarda il linguaggio stesso, spesso costruito su stereotipi, generalizzazioni offensive

---

<sup>3</sup> Vedi Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on "hate speech"*, pp. 106-108, link: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680505d5b), ultima consultazione: 17.02.2026.

o insulti che mirano a delegittimare la dignità dei soggetti colpiti. La seconda dimensione è quella perlocutoria: l'effetto che le parole producono sul destinatario o sulla comunità di riferimento, generando paura, disagio, stigma o senso di minaccia. Infine, non meno importante, è la dimensione dell'incitamento all'azione, poiché *l'hate speech* può spingere individui o gruppi a comportamenti discriminatori, aggressivi o violenti.

Il fenomeno assume particolare rilevanza nel contesto digitale, dove le piattaforme *online* amplificano esponenzialmente la portata del discorso d'odio. *Social network, forum* e applicazioni di messaggistica istantanea permettono la diffusione rapida e capillare di contenuti offensivi, creando comunità virtuali in cui il linguaggio d'odio può essere normalizzato e radicalizzato. La viralità dei messaggi *online*, unita spesso alla difficoltà di moderazione efficace, rende *l'hate speech* non solo più visibile, ma anche più pericoloso, perché la sua influenza si estende ben oltre l'immediatezza della comunicazione individuale, incidendo sulla percezione collettiva della diversità e sulla coesione sociale.

## 5. Il quadro giuridico internazionale

La regolamentazione dell'*hate speech* trova fondamento in un complesso di strumenti giuridici internazionali che cercano di bilanciare la tutela della libertà di espressione con la protezione dei diritti fondamentali della persona. Il diritto internazionale non solo non offre alcuna protezione a messaggi di incitamento all'odio o alla discriminazione, ma chiede interventi volti a prevenire e ad arginare la diffusione di detti messaggi, che diventano ancora più pericolosi per la democrazia, quando la diffusione avviene attraverso i *social media*, compromettendo altri diritti umani oggetto di tutela sul piano internazionale come la dignità della persona, che implica il divieto di ogni discriminazione. Il quadro normativo è consolidato.

A livello di *soft law*, rileva innanzitutto la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 9 dicembre 1948, nella quale è garantita la tutela da ogni discriminazione e «contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione» (art. 7). Tra le fonti vincolanti, invece, emerge innanzitutto la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (*Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD*) del 21 dicembre 1965, al cui art. 4 è precisato che gli Stati devono punire, adottando, a tal fine, anche misure positive:

ogni propaganda ed ogni organizzazione che s'ispiri a concetti ed a teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di

una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e discriminazione razziale<sup>4</sup>.

Un espresso divieto di incitamento all'odio è stato inserito *nel Patto sui diritti civili e politici* del 16 dicembre 1966<sup>5</sup>. L'art. 20, infatti, impone agli Stati di vietare nell'ordinamento interno «qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza». Sul piano applicativo, in diverse occasioni, il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite non ha accordato una protezione della libertà di espressione quando questa ha riguardato discorsi discriminatori.

Di recente, rileva poi la *Convenzione OIL n. 190 del 2019 sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro*, ratificata in Italia il 29 ottobre 2021 ed entrata in vigore sul piano internazionale il 25 giugno 2021, e la relativa *Raccomandazione n. 206*. L'art. 3 (d) afferma che essa si applica

alla violenza e alle molestie nel mondo del lavoro che si verifichino in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscano dal lavoro: [...] d) a seguito di comunicazioni di lavoro, incluse quelle rese possibili dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>6</sup>.

Tale strumento, dunque, pur focalizzandosi sul mondo del lavoro, estende le garanzie alla prevenzione di molestie e violenze, anche digitali, evidenziando la necessità di controllare i contenuti *online* che possano ledere la dignità e la sicurezza dei lavoratori.

Gli atti internazionali appena menzionati, ci consentono di sottolineare come l'*hate speech* non sia un problema puramente morale o sociale, ma una questione rilevante anche per il diritto internazionale, in cui la protezione della dignità umana e della convivenza pacifica costituisce un principio inderogabile. Inoltre, essi ci rimandano un quadro giuridico nel quale esiste un delicato equilibrio tra libertà di espressione e protezione dei soggetti più vulnerabili: le parole, quando usate per incitare all'odio,

---

<sup>4</sup> OHCHR, *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, Risoluzioni dell'Assemblea Generale (XX), 21.12.1965, trad. it. al link: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/archivi/strumenti-internazionali/convenzione-internazionale-sulleliminazione-di-ogni-forma-di-discriminazione-razziale-1965>, ultima consultazione: 17.02.2026.

<sup>5</sup> Si veda OHCHR, *International Covenant on Civil and Political Rights*, General Assembly resolution 2200A (XXI), 16.12.1966, in «ohchr.org», link: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>, ultima consultazione: 17.02.2026.

<sup>6</sup> Trad. mia. Per l'Italia è entrata in vigore il 29 ottobre 2022. Il testo è reperibile al seguente link: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190), ultima consultazione: 17.02.2026. La *Convenzione* è accompagnata dalla relativa *Raccomandazione n. 206 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro*, link: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms\\_713418.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/normativeinstrument/wcms_713418.pdf), ultima consultazione: 17.02.2026.

non sono neutre, ma esercitano un impatto concreto e tangibile sulla vita delle persone e sulla coesione sociale. Tale consapevolezza costituisce la base normativa per lo sviluppo di strumenti giuridici e di regolamentazione che affrontino in maniera efficace la diffusione del discorso d'odio, sia nel mondo reale sia in quello digitale.

## 6. Il contesto regionale europeo: il Consiglio d'Europa. Cenni

A livello regionale europeo un ruolo centrale è rivestito dal Consiglio d'Europa e, in particolare dalla giurisprudenza relativa alla CEDU, perché se è vero che manca, a differenza del *Patto sui diritti civili e politici*, una norma *ad hoc* che vieti l'incitamento all'odio, è anche vero che la Corte di Strasburgo, tenendo conto che la *Convenzione* è uno strumento vivente, ha fornito un contributo fondamentale nell'escludere dal perimetro di applicazione dell'art. 10 CEDU, che assicura la libertà di espressione, le opinioni con finalità discriminatorie e i messaggi di odio in quanto contrastanti con i principi e i valori in essa affermati. Lo stesso art. 10, d'altra parte, richiede che siano poste limitazioni alla libertà di espressione se necessarie in una società democratica, proprio perché la libertà di espressione comporta doveri e responsabilità.

Se nei casi più gravi, la Corte ha applicato l'art. 17 (divieto di abuso di diritto), negli altri ha imposto agli Stati un bilanciamento tra il diritto alla libertà di espressione (art. 10) e altri diritti garantiti dalla *Convenzione*: la libertà di espressione non può essere utilizzata come "mezzo" per violare altre libertà e diritti, tra cui in particolare la dignità dell'individuo.

Gli Stati, quindi, sono tenuti a vigilare che nell'esercizio della libertà di espressione non si oltrepassino certi limiti anche con riguardo alla reputazione e a diritti altrui. In numerosi casi, in cui i ricorrenti lamentavano la lesione della propria libertà di parola a causa di normative nazionali volte a reprimere i discorsi d'odio, la Corte europea non ha riscontrato la violazione dell'art. 10 CEDU, ritenendo al contrario necessario «sanzionare e prevenire la diffusione di espressioni che incitano, promuovono, giustificano l'odio fondato sull'intolleranza», purché tali restrizioni siano «proporzionate allo scopo perseguito»<sup>7</sup>, tanto è vero che «le leggi volte a contrastare il linguaggio dell'odio e a reprimere atti ispirati dal razzismo e dalla xenofobia, rappresentano – in una società democratica – una limitazione legittima della libertà di espressione in favore della tutela necessaria della reputazione degli individui e delle libertà fondamentali»<sup>8</sup>

Inoltre, a partire dal 2015 sono sempre più i casi dinanzi alla Corte relativi alle conseguenze di commenti su *social network* e tramite *internet*, casi che hanno toccato il delicato tema della responsabilità dei gestori delle piattaforme. La prima sentenza in

---

<sup>7</sup> CEDU (Prima sezione), *Erbakan v. Turkey*, n. 59405/00, sentenza del 6 luglio 2006.

<sup>8</sup> CEDU (Prima sezione), *Gündüz v. Turkey* (No. 2), n. 59745/00, decisione del 13 November 2003.

materia è stata *Delfi AS v. Estonia* del 2015, appunto, con la quale la Corte europea ha ritenuto inammissibile il ricorso di un rappresentante di un portale *web* di informazione, condannato per diffamazione a causa della diffusione di commenti offensivi e incitanti all'odio sulla propria pagina<sup>9</sup>. La condanna per diffamazione del gestore del portale non ha costituito, secondo la Corte, una violazione della libertà di manifestazione del pensiero poiché il gestore non ha intrapreso alcuna misura volta a rimuovere i commenti che mettevano a rischio i diritti e l'integrità fisica altrui. Nel sistema convenzionale, infatti, l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero comporta doveri e responsabilità cui sono sottoposti anche i gestori delle piattaforme *internet*.

Complessivamente, i dati giurisprudenziali della Corte sono chiari: analizzando la giurisprudenza in tema di discorso d'odio *on line* o *off line*, pur trattandosi di casi molto diversi fra loro, emerge come la Corte consideri l'*hate speech* una violazione dei valori fondamentali della Convenzione, primo tra tutti la dignità della persona. Parallelamente alla giurisprudenza, il Consiglio d'Europa, attraverso il Comitato dei Ministri, ha adottato strumenti di *soft law* volti a guidare gli Stati membri nell'elaborazione di politiche di contrasto all'*hate speech*.

Si pensi, ad esempio, alla primaria *Raccomandazione 97/20* del Comitato dei Ministri, adottata nel 1997, ai sensi della quale l'*hate speech* consiste in quelle espressioni che

diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di minaccia basate sull'intolleranza – inclusa l'intolleranza espressa dal nazionalismo aggressivo e dall'etnocentrismo –, sulla discriminazione e sull'ostilità verso le minoranze, i migranti e le persone di origine straniera<sup>10</sup>.

Ancora, si consideri la *Raccomandazione di politica generale n. 15* della già menzionata ECRI, del 21 marzo 2016. Nel suo *Preambolo* si specifica che ai fini della raccomandazione si intende per discorso dell'odio

il fatto di fomentare, promuovere o incoraggiare, sotto qualsiasi forma, la denigrazione, l'odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce una persona o un gruppo e la giustificazione di tutte queste forme o espressioni di odio testé citate, sulla base della "razza", del colore della pelle, dell'ascendenza, dell'origine nazionale o etnica, dell'età, dell'handicap, della

---

<sup>9</sup> Vedi CEDU (Grande Camera), *Delfi AS v. Estonia*, n. 64569/09, sentenza del 16 giugno 2015.

<sup>10</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on "hate speech"*, cit., p. 107, trad. mia.



lingua, della religione o delle convinzioni, del sesso, del genere, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale e di altre caratteristiche o stato personale<sup>11</sup>.

Da ultimo, con la *Raccomandazione (2022)16* del 20 maggio 2022, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha promosso un approccio comprensivo alla lotta contro il discorso d'odio entro un quadro di diritti umani, indirizzando misure legislative, amministrative e preventive, con un'attenzione specifica all'ambiente *online*, che oggi costituisce il principale veicolo di diffusione di tali messaggi. La stessa raccomandazione ha invitato gli Stati a dotarsi di un quadro giuridico efficace per affrontare *hate speech* – sia *offline* che *online* – e a definire responsabilità chiare per le autorità pubbliche, i fornitori di servizi *internet* e altri soggetti interessati, nel rispetto dei diritti umani e delle garanzie procedurali.

In questo modo, il modello europeo non si è limitato a sancire la libertà di espressione, ma ha riconosciuto i confini del suo esercizio in presenza di discorsi che ledono valori e diritti fondamentali, richiedendo un'azione normativa e politica multilivello per promuovere una convivenza democratica inclusiva.

## 7. L'azione dell'Unione europea contro i discorsi d'odio

Giungendo all'ambito dell'Unione europea, qui l'attenzione dedicata al contrasto alla diffusione dell'odio, soprattutto in rete, si pone in linea con l'esigenza di tutelare la dignità umana e l'uguaglianza tra cittadini, sancita all'art. 21, par. 1, CDF, che vieta qualsiasi forma di discriminazione, nonché dai trattati. In particolare, l'art. 2 del *Trattato sull'Unione europea (TUE)*, nell'enucleare i valori sui quali si fonda l'Unione, espressamente prevede il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. La norma specifica che siffatti valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. Il successivo art. 3 TUE, nel fissare gli obiettivi dell'Unione, espressamente richiama la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni.

Un importantissimo e rilevante atto di diritto derivato è, invece, la *Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*. Essa ha rappresentato il primo tentativo sistematico di armonizzazione europea in materia di *hate speech* e *hate crime*, imponendo agli Stati membri di prevedere nei loro ordinamenti la punibilità dell'incitamento pubblico alla violenza o all'odio su base razziale, etnica, religiosa o su

---

<sup>11</sup> ECRI *General Policy Recommendation N°15 - European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, cit., trad. it, p. 3, link: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech-ital/16808b5b04>, ultima consultazione: 17.02.2026.

altri motivi correlati alla xenofobia. Tale norma fissa standard minimi comuni per sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. In virtù di tale *Decisione* gli Stati membri sono tenuti a perseguire penalmente «l'istigazione pubblica [anche online] alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza all'origine nazionale o etnica»<sup>12</sup>. Questa decisione quadro, dunque, intende garantire che gravi manifestazioni di razzismo e xenofobia siano punibili con sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive in tutta l'UE. La sua effettiva attuazione è pertanto fondamentale per far sì che l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio ricevano una risposta penale efficace e che le vittime di questi reati siano riconosciute come tali e dispongano di mezzi di ricorso efficaci.

In proposito, è fondamentale anche la *Direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime di reato* che mira, tra le altre cose, proprio a garantire giustizia, protezione e sostegno alle vittime di reati basati sull'odio, sui pregiudizi, sulla discriminazione e sull'incitamento all'odio. Essa, pur non essendo stata adottata specificamente per tutelare le vittime di *hate speech*, ha rafforzato la dimensione di protezione di tutte le vittime di reati motivati dall'odio, garantendo loro accesso a informazioni, supporto e protezione efficaci, e contribuendo così a una risposta integrata che va oltre la mera repressione penale. Essa, inoltre, ha imposto agli Stati membri di garantire che le vittime di reato siano trattate in modo equo e non discriminatorio, accordando particolare attenzione proprio alle vittime di reati motivati da pregiudizi o discriminazioni.

Recentemente, l'UE ha lanciato un'iniziativa di portata strategica volta a estendere l'elenco dei c.d. "eurocrimini" nell'art. 83, par. 1, del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE) includendo espressamente l'*hate speech* e l'*hate crime*. L'adozione di questa iniziativa richiede una decisione unanime del Consiglio, con il consenso del Parlamento europeo, e solo successivamente la Commissione potrà proporre atti legislativi vincolanti, con l'obiettivo di garantire un livello uniforme di protezione nell'intero spazio UE. Sul punto torneremo nelle conclusioni.

Il percorso normativo intrapreso dall'UE riflette la centralità dell'idea che l'*hate speech*, per la sua capacità di minare i diritti fondamentali e l'uguaglianza, richieda una risposta comune a livello europeo, pur mantenendo il necessario equilibrio con la libertà di espressione e i principi di necessità e proporzionalità.

---

<sup>12</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*, in «eur-lex.europa.eu», art. 1, lett. a), link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913>, ultima consultazione: 17.02.2026.

## 8. *Hate speech online, responsabilità delle piattaforme e Digital Services Act*

La *Decisione quadro 2008/913*, imponeva agli Stati membri di perseguire penalmente l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio per motivi di colore della pelle, religione, ascendenza, razza o origine etnica, anche qualora essa abbia luogo *online*. Nonostante ciò, il fenomeno dell'incitamento all'odio *online* ha continuato la sua ascesa e, purtroppo, l'istigazione all'odio razziale attraverso le nuove tecnologie è una "manifestazione del pensiero" drammaticamente all'ordine del giorno.

La costante diffusione dell'*hate speech* nell'ambiente digitale ha, pertanto, imposto anche alle istituzioni europee di ripensare gli strumenti regolatori tradizionali, dando luogo a una normativa innovativa, il c.d. *Digital Services Act* (DSA), ovvero il *Regolamento (UE) 2022/2065, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)*. Il DSA introduce un regime graduale di obblighi per i servizi di intermediazione digitale, con specifiche diligenze che variano in funzione delle dimensioni e dell'impatto delle piattaforme, in particolare per le c.d. *Very Large Online Platforms* (VLOPs) e *Very Large Online Search Engines* (VLOSEs), ovvero quei servizi con oltre 45 milioni di utenti mensili nell'Unione, che sono soggetti a obblighi rafforzati di gestione del rischio e trasparenza.

Sebbene il DSA non definisca la nozione di *hate speech* né determini direttamente quali contenuti siano illegali (tale definizione rimane ancorata al diritto UE e nazionale), esso impone obblighi di *notice-and-action* per la segnalazione e rimozione dei contenuti illeciti e richiede procedure di reddito che consentano agli utenti di contestare le decisioni di moderazione. Questo quadro mira a rendere effettiva l'applicazione delle norme esistenti contro l'*hate speech* anche nello spazio digitale, attraverso la responsabilizzazione delle piattaforme nel mitigare la diffusione di contenuti che violano la legge.

All'interno di questo regime, assume particolare rilievo il *Codice di condotta UE sul contrasto dell'illecito incitamento all'odio online*, originariamente adottato nel 2016 e successivamente rivisto e integrato nella cornice del DSA come *Codice di condotta+* nel 2025. Tale codice promuove impegni volontari da parte delle piattaforme per affrontare la diffusione di *hate speech* illegale, rafforzandone i meccanismi di segnalazione, rimozione e trasparenza dei risultati, nonché la condivisione di dati statistici sulle tendenze di *hate speech* e sui sistemi di raccomandazione che possono amplificarlo. Tra i nuovi obblighi vi è quello di esaminare almeno il 67% delle segnalazioni di discorsi d'odio entro 24 ore e la cooperazione con *monitoring reporters* (enti pubblici o ONG incaricati di segnalare contenuti illegali). Attualmente, il *Codice* ha 12 firmatari, tra cui sette VLOPs: Facebook, Instagram, LinkedIn, Snapchat, TikTok, X (ex Twitter) e YouTube, oltre a Dailymotion, Jeuxvideo.com, Microsoft, Rakuten Viber e Twitch. L'integrazione del *Codice* nel DSA rappresenta un'importante evoluzione dalla *soft law* a strumenti integrati nel quadro di *governance* digitale,

offrendo criteri e indicatori per valutare l'adeguatezza delle misure adottate dai provider nella gestione dei rischi legati all'odio *online*.

Questo approccio multilivello – combinando obblighi giuridici, codici di condotta e collaborazione tra istituzioni e società civile – mira a creare un ambiente digitale in cui la libertà di espressione è preservata, ma non usata come scudo per la diffusione di odio e discriminazione, promuovendo allo stesso tempo trasparenza, responsabilità e diritti di rimedio per gli utenti.

## 9. Prospettive evolutive e conclusioni

Come anticipato, il futuro dell'azione dell'Unione europea per il contrasto dei reati generati dall'odio si caratterizza per un approccio di tipo "sanzionatorio". Invero, è in discussione la possibilità di estendere la lista dei c.d. "euro-crimini", facendo leva sulla possibilità prevista dall'art. 83, par. 1, III capoverso TFUE. Come è noto, infatti, ai sensi dell'art. 83 TFUE, par. 1, I capoverso, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in aree di criminalità particolarmente grave che presentino una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Attualmente, la lista dei reati identificati include il terrorismo, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, il traffico illecito di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Tuttavia, il III capoverso del par. 1 dell'articolo in esame, prescrive che in funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio possa adottare, all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, una decisione che individui altre sfere di criminalità che rispondano ai criteri di cui sopra.

L'inserimento dei reati generati dall'odio e di incitamento all'odio in questa lista, permetterebbe invero alla Commissione di presentare a Parlamento e Consiglio una proposta di direttiva contenente norme minime sulla definizione dei reati e delle sanzioni: si tratterebbe, dunque, di un nuovo, fondamentale strumento di tutela e di contrasto all'*hate speech*.

Nel corso del Consiglio "Giustizia e Affari interni" del 3 e 4 marzo 2022, il Consiglio ha invero esaminato la proposta di decisione: tale iniziativa è stata accolta da una larghissima maggioranza anche se è necessario ancora continuare a lavorare sulla stessa al fine di raggiungere quanto prima l'unanimità richiesta per l'adozione.

A chiusura di questo nostro contributo, appaiono opportune alcune considerazioni conclusive. Innanzitutto, le "narrazioni" che raccontiamo ogni giorno influenzano profondamente le nostre società. Promuovere narrazioni inclusive, rispettose ed empatiche, pertanto, è essenziale per prevenire l'odio e per costruire una società basata sul rispetto reciproco. L'UE ha un ruolo cruciale in questo processo: essa sta oggi

cercando di costruire un quadro giuridico che permetta di proteggere i suoi cittadini e le sue cittadine dall'incitamento all'odio, senza compromettere la libertà di espressione, vero caposaldo democratico.

Accanto agli obblighi imposti agli Stati, non c'è dubbio che oggi le aziende come Meta abbiano una responsabilità almeno dal punto di vista sociale che le porta a ricercare una soluzione che concili libertà di espressione e contrasto alla diffusione di messaggi discriminatori. Oltre all'adesione al *Codice di condotta*, la citata *Decisione quadro 2008/913/GAI* fissa la responsabilità delle persone giuridiche anche per omessa vigilanza nei casi di istigazione con messaggi di odio e discriminatori.

Se poi è vero che gli obblighi contenuti nei trattati in materia di diritti umani si rivolgono agli Stati, va sottolineato che da più parti è stato richiesto alle compagnie dell'ICT di applicare le norme internazionali a tutela dei diritti umani.

In conclusione, la regolamentazione dell'*hate speech* in Europa è un esempio paradigmatico della complessità del bilanciamento tra libertà di espressione, responsabilità giuridica e tutela delle vittime: da un lato, la libertà di espressione resta un valore fondamentale delle democrazie pluraliste; dall'altro, l'incitamento all'odio, se non efficacemente regolato, mina la dignità umana e la coesione sociale. La risposta europea richiede la cooperazione tra Stati, istituzioni europee, piattaforme digitali e società civile. Solo un approccio integrato, responsabile e rispettoso dei diritti fondamentali può garantire che la libertà di espressione si eserciti in un contesto che promuova la convivenza democratica inclusiva e il rispetto per tutte le persone, senza lasciare spazio alla normalizzazione dell'odio e della discriminazione: le parole, se usate responsabilmente, possono diventare strumenti di coesione e non di divisione.

