



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

IA E DISCRIMINAZIONI DI GENERE PROSPETTIVE FUTURE PER UNA REGOLAMENTAZIONE INCLUSIVA

a cura di

MARILISA D'AMICO e NICCOLÒ PANIGADA



G. Giappichelli Editore



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

Studi di diritto pubblico

125

La Collana “Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale” dell’Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.

Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.

La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review ad opera di revisori esterni.

IA E DISCRIMINAZIONI DI GENERE
PROSPETTIVE FUTURE
PER UNA REGOLAMENTAZIONE INCLUSIVA

a cura di

MARILISA D'AMICO e NICCOLÒ PANIGADA



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1825-4

ISBN/EAN 979-12-211-6583-8 (ebook-pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6721-4 (ebook-epub)

Il volume è edito con risorse del PRIN 2022 CUP G53D23002160006 - Finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU Misura M4C2 – Investimento 1.1.



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO**

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Elenco degli Autori e delle Autrici</i>	XV
<i>Note introduttive sul PRIN – AiGeDi (Artificial Intelligence between generating and tackling gender-based discriminations; L'intelligenza artificiale da causa a strumento di contrasto delle discriminazioni di genere)</i> <i>Marilisa D'Amico</i>	XVII
RELAZIONE INTRODUTTIVA	
SFIDE PER COMBATTERE LE DISCRIMINAZIONI DI GENERE NELL'ERA DELL'IA	
<i>Francisco Balaguer Callejón</i>	1
1. Introduzione	1
2. L'uguaglianza di genere come ultima frontiera del diritto costituzionale	3
3. L'era dell'IA e l'algoritmo come nuovo strumento di trasformazione storica	5
4. La parità di genere nell'era dell'intelligenza artificiale	7
4.1. L'orientamento dei diritti verso un mercato discriminatorio	7
4.2. Parità di genere e riproduzione culturale della discriminazione nell'era digitale	10
5. Conclusioni	13

PARTE I

DIRITTI COSTITUZIONALI, IDENTITÀ
E *BIAS* ALGORITMICI: PROSPETTIVE
GIURIDICHE NELL'ERA DELL'IA

CAPITOLO I

LE NUOVE FRONTIERE DELLE DISCRIMINAZIONI DI
GENERE: L'IMPATTO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE*Marilisa D'Amico*

17

- | | |
|---|----|
| 1. Intelligenza artificiale e discriminazioni di genere | 17 |
| 2. La discriminazione algoritmica e i suoi diversi fattori | 19 |
| 3. Il linguaggio degli algoritmi e l'impatto discriminatorio | 23 |
| 4. Lavoro femminile e IA | 28 |
| 5. AI Act europeo e diritti delle donne | 29 |
| 6. Considerazioni sul Trattato del Consiglio d'Europa | 30 |
| 7. Una nuova sfida: l'IA americana e il "free speech" algoritmico | 32 |
| 8. Postilla: la legge italiana e il riferimento specifico alla "parità di genere" | 33 |

CAPITOLO II

CONCEPTUAL EVOLUTION AND NORMATIVE TENSION
OF PERSONAL IDENTITY BETWEEN AI TECHNOLOGIES
AND BEYOND*Edoardo Carlo Raffiotta*

37

- | | |
|--|----|
| 1. Background | 37 |
| 2. The necessary protection of personal identity in the digital world | 38 |
| 3. The necessary protection of personal identity in the era of AI | 44 |
| 3.1. From the virtual to the metaverse, opportunities and criticalities of the
new dimensions of personal development | 47 |
| 4. Over-regulation in the EU and the need for fewer, more effective rules | 52 |
| 5. Between AI and metaverse technology | 55 |
| 6. A provocation. Conclusions | 55 |

CAPITOLO III

L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE DA CAUSA A
STRUMENTO DI CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI
DI GENERE E INTERSEZIONALI: CONSIDERAZIONI
A SEGUITO DI INDAGINE "DELPHI"

Elettra Stradella, Silvia Cervia, Gabriele Rugani 57

1. Introduzione: domanda di ricerca e metodologia 57
2. Le discriminazioni di genere e intersezionali derivanti dall'intelligenza artificiale 59
3. Le cause delle discriminazioni algoritmiche 61
4. Gli ambiti in cui si possono verificare gli effetti pregiudizievoli derivanti dall'IA 63
5. Il ruolo degli strumenti giuridici esistenti a livello UE nel prevenire e contrastare le discriminazioni derivanti dall'IA 65
6. Le strategie per addivenire a un'IA che non causi, e addirittura contrasti, discriminazioni di genere e intersezionali, con particolare riferimento al coinvolgimento degli *stakeholders* 69
7. Considerazioni conclusive 71

CAPITOLO IV

CERTIFICAZIONE DI PROVENIENZA DELLE RISPOSTE PER
L'USO PROFESSIONALE DEI *LARGE LANGUAGE MODEL*

Ernesto Damiani 73

1. Introduzione 73
2. Provenienza delle risposte LLM 75
 - 2.1. RAG con marcatori verificabili 76
3. Stato dell'arte tecnologico 79
4. Questioni aperte e direzioni future di ricerca 80
5. Conclusioni 81

CAPITOLO V

I DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ AL
COSPETTO DEI SISTEMI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE.
UN'ANALISI DELL'AI ACT E DELLA LEGGE N. 132/2025

Giuseppe Arconzo, Gaia Patarini 83

1. Disabilità e sistemi di intelligenza artificiale: opportunità e rischi 83

	<i>pag.</i>
2. Le persone con disabilità come soggetti vulnerabili da tutelare secondo l'AI Act	87
3. (<i>Segue</i>): le altre condizioni richieste per l'applicazione del sistema di tutela nell'AI Act	93
4. Il rilievo, nell'AI Act, dell'accessibilità dei sistemi di IA	95
5. Persone con disabilità e intelligenza artificiale nella legge italiana: sfide e potenzialità di uno strumento in divenire ... ma a costo zero	98
6. Conclusioni	102

CAPITOLO VI

MISOGINIA E *HATE SPEECH ONLINE* NEL DIRITTO DELL'UE

<i>Ilaria Anrò</i>	105
--------------------	-----

1. Introduzione: la lotta alla misoginia attraverso il contrasto all' <i>hate speech online</i> nel diritto dell'Unione europea	105
2. <i>Hate speech online</i> e strumenti di cooperazione giudiziaria penale	109
3. L'inserimento di <i>hate speech</i> e <i>hate crimes</i> tra i "reati europei"	111
4. La risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 a favore dell'estensione della lista <i>ex art.</i> 83 TFUE	115
5. Gli ostacoli tuttora esistenti e il cambio di strategia della Commissione	116
6. Alcune riflessioni conclusive	120

CAPITOLO VII

SISTEMI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE E VIOLENZA DI GENERE: DUE ITINERARI DI RIFLESSIONE TRA LORO CONVERGENTI

<i>Irene Pellizzone</i>	121
-------------------------	-----

1. Considerazioni introduttive sull'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale sul fenomeno della violenza di genere: un itinerario a due sensi	121
2. I punti di forza dei Sistemi di intelligenza artificiale: strumenti di contrasto alla violenza di genere (richieste di aiuto ed esame dei fattori di rischio)	125
3. Le donne come vittime predestinate dell'IA: <i>focus</i> sul <i>Deep Fake</i> non consensuale	129
4. Un importante passo avanti: l'intervento normativo attraverso la recente legge n. 132/2025	135
5. Prevenzione della violenza nei confronti delle donne e dell'intelligenza artificiale: un primo bilancio	136

pag.

CAPITOLO VIII

SALUTE DELLE DONNE E REGOLAMENTAZIONE DELL'IA: LA *GENDER-SENSITIVE GOVERNANCE* COME PARADIGMA DI EGUAGLIANZA SOSTANZIALE

Marta Tomasi

139

1. Introduzione. L'irrealizzato obiettivo dell'eguaglianza in salute 139
2. Salute delle donne e discriminazioni strutturali 140
3. L'automatizzazione delle diseguaglianze 142
4. La produzione del dato come spazio di diseguaglianza: la ricerca biomedica tra esclusione e *bias* 144
5. La pratica clinica come spazio di diseguaglianza: diagnosi, cura e dimensione strutturale della salute 148
6. La ricerca dell'eguaglianza di genere nello spazio della regolazione 152
7. Soluzioni normative a confronto: equità sostanziale e *gender-sensitive governance* 156

CAPITOLO IX

I SISTEMI DI IA PER IL CONTROLLO DELL'IMMIGRAZIONE: BENEFICI E RISCHI PER I DIRITTI UMANI E LA PARITÀ DI GENERE

Cecilia Siccardi

161

1. Premessa 161
2. *Smart borders e governance* digitale dell'immigrazione 162
3. L'impatto dei sistemi di IA sulla condizione delle donne migranti 166
4. L'AI Act e la disciplina dei sistemi per il controllo dell'immigrazione 169
5. Le garanzie previste per i sistemi "ad alto rischio" ed alcune eccezioni 172
6. Alcuni ostacoli all'applicabilità delle garanzie previste dall'AI Act 175
7. I sistemi vietati che vengono in rilievo nel contesto dell'immigrazione 177
8. Riflessioni conclusive 178

CAPITOLO X

IL POTERE PERFORMATIVO DEL LINGUAGGIO NELL'ERA DELL'IA

Nannerel Fiano

179

1. L'intelligenza artificiale e il suo linguaggio *vis à vis* con la Costituzione 179

	<i>pag.</i>
2. Il funzionamento dei LLM	181
3. L' <i>hate speech</i> , questo (s)conosciuto: dalla filosofia del linguaggio alla tutela costituzionale	183
4. La regolamentazione europea dell'intelligenza artificiale: quale linguaggio?	185
5. La legge n. 132/2025 e i profili linguistici	186
6. Conclusioni: per un linguaggio umano e tecnologico non discriminatorio	187

CAPITOLO XI

LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI AL TEMPO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE: IL COORDINAMENTO TRA AI ACT E GDPR

Pietro Villaschi 189

1. Introduzione: i dati come linfa vitale della società digitale	189
2. La perdurante attualità di una regolazione che limiti un trattamento "selvaggio" dei dati personali degli utenti della società digitale	190
3. AI ACT e GDPR: punti di contatto e complementarietà delle normative europee	192
4. AI ACT e GDPR: possibili problemi di coordinamento	193
5. Tra proposte di integrazione e rischi di sovra-regolazione	195

CAPITOLO XII

AI ACT E DISCRIMINAZIONI DI GENERE: TUTELA EXTRA-GIUDIZIALE E GIUDIZIALE A CONFRONTO

Paolo Gambatesa 197

1. Introduzione: l'algoritmo in una prospettiva costituzionale quale chiave di lettura per il contrasto delle discriminazioni di genere	197
2. Il contrasto alle discriminazioni di genere nei sistemi vietati e ad alto rischio. Una lettura in filigrana dell'AI Act	201
3. (<i>Segue</i>): le previsioni più esplicite della legge n. 132/2025	205
4. Luci e ombre dello strumento extra-giudiziale della valutazione di impatto ai sensi dell'art. 27 dell'AI Act	206
5. Le possibili prospettive di tutela giudiziale in un'ottica di integrazione dei livelli di protezione dei diritti	209
6. Considerazioni conclusive	212

pag.

CAPITOLO XIII

L'UTILIZZO DI SISTEMI DI IDENTIFICAZIONE BIOMETRICA REMOTA NEL REGOLAMENTO SULL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE TRA MECCANISMO DI AUTORIZZAZIONE E MECCANISMO DI SORVEGLIANZA

Giulia Agrati

215

1. Premessa 215
2. Introduzione: il divieto di utilizzo di sistemi di identificazione biometrica remota in "tempo reale" in spazi accessibili al pubblico e a fini di attività di contrasto alla criminalità e le rispettive eccezioni 217
3. Il meccanismo di autorizzazione e il ruolo dell'autorità giudiziaria o autorità amministrativa indipendente 219
4. Il meccanismo di controllo e il ruolo dell'autorità di vigilanza del mercato e dell'autorità nazionale per la protezione dei dati 224
5. Conclusioni 226

CAPITOLO XIV

LE DISCRIMINAZIONI DI GENERE NELL'ACCESSO AL LAVORO GENERATE O AMPLIFICATE DAI SISTEMI DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE: PROFILI COSTITUZIONALI

Niccolò Panigada

227

1. I sistemi di IA e la discriminazione di genere nell'accesso al lavoro: origine del problema a partire da alcuni casi concreti 227
2. L'ancoraggio costituzionale e sovranazionale 229
3. La legge italiana sull'intelligenza artificiale in relazione al mondo del lavoro 231
4. Rischi e criticità giuridiche ancora presenti 232
5. I rimedi previsti dall'ordinamento 234
6. Conclusioni 235

CAPITOLO XV

IA GENERATIVA E DIFFUSIONE DEGLI STEREOTIPI ONLINE. LA CONCETTUALIZZAZIONE DI UN AGENTE CONTRO IL LINGUAGGIO DISCRIMINATORIO

Marta Annamaria Tamborini

237

1. Premessa 237

	<i>pag.</i>
2. Le nuove frontiere della discriminazione algoritmica	239
3. <i>Bias</i> nel linguaggio, <i>bias</i> nell'algoritmo e diffusione di odio	241
4. L'IA generativa come alleato e non come minaccia	243
5. Il progetto dell'identificazione degli stereotipi e del linguaggio d'odio attraverso l' <i>Agent for Anti Discriminatory Language</i> (AAL)	243
6. Conclusioni	245

PARTE II

GOVERNANCE INCLUSIVA DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE: PRATICHE ISTITUZIONALI, FORENSI E AZIENDALI

CAPITOLO XVI

INTELLIGENZA ARTIFICIALE, DISCRIMINAZIONI DI GENERE E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Elena Buscemi

249

CAPITOLO XVII

INTELLIGENZA ARTIFICIALE E DISCRIMINAZIONI DI GENERE: IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI FORENSI NEL GOVERNO DI UN ECOSISTEMA INCLUSIVO

Antonino La Lumia

253

1. Premessa: perché parlare di IA, genere e avvocatura	253
2. IA e discriminazioni di genere: forme, casi, meccanismi	254
2.1. Dal pregiudizio sociale al <i>bias</i> algoritmico	254
2.2. Occupazione, selezione del personale e valutazione delle performance	254
3. L' <i>AI Act</i> europeo e la centralità del rischio discriminatorio	255
4. IA, genere e responsabilità delle istituzioni forensi	256
4.1. Dall'etica "dichiarata" alla responsabilità "praticata"	256
4.2. IA e dovere di riservatezza: una questione anche di genere	256
5. Parità di genere e accessibilità economica ai sistemi di IA	257
6. IA come strumento di contrasto delle discriminazioni: dal rischio all'opportunità	258
7. Conclusioni: un'agenda condivisa per un'IA inclusiva	258

pag.

CAPITOLO XVIII

INTELLIGENZA ARTIFICIALE RESPONSABILE, UN VANTAGGIO COMPETITIVO: UN FRAMEWORK AZIENDALE PER INNOVAZIONE, ETICA E SOSTENIBILITÀ

Gabriele Secol, Beatrice Zulianello

261

SEZIONE I

L'AI ACT IN AZIENDA

- | | |
|---|-----|
| 1. Gli impatti delle regolamentazioni europee nelle società di consulenza | 261 |
| 2. L'iniziativa aziendale | 262 |

SEZIONE II

INNOVAZIONE RESPONSABILE

- | | |
|---|-----|
| 3. La sostenibilità dell'innovazione | 263 |
| 4. Algoritmi discriminatori | 264 |
| 5. Processo di gestione dei <i>bias</i> nei sistemi di intelligenza artificiale | 266 |
| 6. Sensibilità degli strumenti | 267 |

SEZIONE III

IMPEGNO DI DELOITTE

- | | |
|---|-----|
| 7. Promozione dell'innovazione per il sociale | 269 |
|---|-----|

CAPITOLO XIX

INTELLIGENZA ARTIFICIALE TRA ROTTURA E TRANSIZIONE: DAL “*RED FLAG ACT*” ALLO *HUMAN OVERSIGHT*

Giuseppe Vaciago

271

- | | |
|--|-----|
| 1. Introduzione: la paura “sbagliata” e il rischio di una nuova grande rottura | 271 |
|--|-----|

SEZIONE I

GOVERNARE SENZA FRENARE

- | | |
|--|-----|
| 2. L' <i>AI Act</i> : ambizione, cornice di tutela e rischio di <i>over</i> -regolazione | 273 |
| 3. Lo <i>Human Oversight Officer</i> : profilo e ruolo operativo | 273 |

SEZIONE II

POTERI PRIVATI E DIRITTO PUBBLICO

- | | |
|---|-----|
| 4. Le piattaforme come nuovi regolatori privati | 275 |
|---|-----|

	<i>pag.</i>
5. Trasparenza, <i>auditing</i> e tutela effettiva degli utenti	276
SEZIONE III	
UN LESSICO PER IL FUTURO	
6. Dall'informatica giuridica al diritto dell'informatica	277
7. Proposte operative per i corpi intermedi e gli Ordini professionali	278
8. Conclusioni	279
CAPITOLO XX	
L'INTELLIGENZA ARTIFICIALE IN A2A	
<i>Patrick Oungre</i>	281
1. Introduzione: <i>overview</i> sull'utilizzo e sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale in A2A	281
2. I pillar di A2A e i progetti	281
2.1. L'obiettivo	281
2.2. Agenti IA a supporto dei team	282
2.3. Tecnologie agentiche a supporto dei processi	282
2.4. L'IA fisica	283
2.4.1. Progetto Prometeo	283
2.4.2. Progetto Pandora: manutenzione predittiva della rete elettrica	284
2.4.3. Progetto Ottimizzazione calore erogato impianti di teleriscaldamento	285
CAPITOLO XXI	
INTELLIGENZA ARTIFICIALE E IMPRESA: TRA INNOVAZIONE TECNOLOGICA E RESPONSABILITÀ CULTURALE	
<i>Alessandro Renna</i>	287
1. Premessa	287
2. Il vero problema non è la tecnologia	287
3. L'IA come leva competitiva delle organizzazioni: la nostra esperienza	288
4. L'IA come abilitatore di una nuova offerta tecnologica in ambito <i>legal</i>	289
5. Questioni interpretative aperte: il concetto di prevalenza	290
6. Conclusioni: un approccio europeo	291

ELENCO DEGLI AUTORI E DELLE AUTRICI

Giulia Agrati, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

Ilaria Anrò, Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

Giuseppe Arconzo, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Francisco Balaguer Calléjon, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Granada.

Elena Buscemi, Presidente del Consiglio comunale di Milano.

Silvia Cervia, Professoressa associata di Sociologia dei Processi Culturali e Comunicativi, Università di Pisa.

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Ernesto Damiani, Professore ordinario di Informatica, Università degli Studi di Milano.

Nannerel Fiano, Ricercatrice a tempo determinato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Paolo Gambatesa, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Antonino La Lumia, Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Milano.

Patrick Oungre, Chief Innovation, A.I. and R&D Officer, A2A.

Niccolò Panigada, Dottorando in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Gaia Patarini, Dottoranda in Immagine, linguaggio, figura, forme e modi della mediazione, Università degli Studi di Milano.

Irene Pellizzone, Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Edoardo Carlo Raffiotta, Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Alessandro Renna, Founder e CEO 4cAi.

Gabriele Rugani, Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea e Diritto pubblico comparato, Università di Pisa.

Gabriele Secol, Partner, Deloitte officine innovazione.

Cecilia Siccardi, Ricercatrice a tempo determinato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Elettra Stradella, Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Università di Pisa.

Marta Annamaria Tamborini, Dottoranda in Immagine, linguaggio, figura, forme e modi della mediazione, Università degli Studi di Milano.

Marta Tomasi, Professoressa associata di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Trento.

Giuseppe Vaciago, Avvocato Cassazionista esperto in diritto penale societario e delle nuove tecnologie e fondatore di LT42.

Pietro Villaschi, Ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Beatrice Zulianello, Analyst, Deloitte officine innovazione.

CAPITOLO VI
MISOGINIA E *HATE SPEECH* ONLINE
NEL DIRITTO DELL'UE
Ilaria Anrò

SOMMARIO: 1. Introduzione: la lotta alla misoginia attraverso il contrasto all'*hate speech online* nel diritto dell'Unione europea. – 2. *Hate speech online* e strumenti di cooperazione giudiziaria penale. – 3. L'inserimento di *hate speech* e *hate crimes* tra i "reati europei". – 4. La risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 a favore dell'estensione della lista *ex art. 83 TFUE*. – 5. Gli ostacoli tuttora esistenti e il cambio di strategia della Commissione. – 6. Alcune riflessioni conclusive.

1. *Introduzione: la lotta alla misoginia attraverso il contrasto all'hate speech online nel diritto dell'Unione europea.*

I dati della Mappa contro l'intolleranza, realizzata nell'ambito del progetto Vox e presentata il 13 marzo 2025, mostrano la misoginia tra le manifestazioni più frequenti di odio *online*¹. Secondo questi dati, l'*hate speech* prende di mira sempre più frequentemente il corpo delle donne, diversamente dal passato, quando a essere maggiormente colpita era la professionalità femminile. Un ulteriore dato che suscita preoccupazione riguarda l'origine delle manifestazioni di odio misogino *online*: il 20,81% dello *hate speech* risulta, infatti, proveniente dalle stesse donne (contro il 30,15% degli uomini). Da considerare anche il profilo dell'intersezionalità, essendo la discriminazione di genere sempre più connessa alla religione. A tal proposito, anche il *report* dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali del 2025 sottolinea che «*discrimination, often combined with hate and racism, continues to plague today's society, affecting everyone who is seen as different. Hate speech and harassment, including*

¹ Cfr. Mappa dell'Intolleranza 8, <https://www.voxdiritti.it/ottava-edizione-mappa-intolleranza/>.

*hate crime and physical bias-motivated violent crime, are very real threats»*².

Nell'Unione europea la lotta alla discriminazione tra uomo e donna è sempre stata una costante dell'integrazione. Come noto, già nel trattato istitutivo della Comunità economica europea, pur nell'assenza di norme dirette a tutelare i diritti fondamentali, vi era l'art. 119 (oggi art. 157 TFUE) che prevedeva il principio della parità di retribuzione tra lavoratore e lavoratrice per lo stesso lavoro³. Sebbene tale norma fosse stata inserita, su proposta della Francia, per evitare fenomeni di *dumping* sociale, essa è stata considerata fin da subito come un baluardo della lotta alla discriminazione. Tale norma si rivolgeva agli Stati membri imponendo agli stessi di adottare le discipline a livello nazionale per garantire effettività al diritto alla parità retributiva per uno stesso lavoro. Come noto, la Corte di giustizia, con la sentenza *Defrenne II*⁴, ha successivamente rivelato tutto il potenziale di questa norma, sancendone l'effetto diretto e dunque l'invocabilità da parte dei privati anche in situazioni c.d. orizzontali: dunque, una norma del trattato poteva essere invocata direttamente dalla lavoratrice nell'ambito di una controversia con il proprio datore di lavoro, anche privato⁵.

Oggi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede il principio della parità tra donne e uomini all'art. 23, come completamento del principio di non discriminazione di cui all'art. 21. La parità uomo-donna è anche un valore iscritto all'art. 2 TUE.

Senz'altro, la lotta alla misoginia affonda le sue radici nella lotta alla discriminazione, ma nell'attuale stadio dell'integrazione europea va oltre e si inserisce in una tendenza più recente di contrasto all'odio in tutte le sue forme. L'Unione europea, infatti, ha sviluppato una serie di norme e strumenti per il contrasto ai discorsi di odio, soprattutto per tenere contro dell'evoluzione delle nuove tecnologie che hanno enfatizzato il fenomeno, consentendone una propagazione al di là dei confini nazionali: il c.d. *hate speech online*⁶. Tali strumenti

² Fundamental Rights Agency, Fundamental Rights Report 2025, spec. 10.

³ Cfr. O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Milano, 2005, spec. 29 ss.

⁴ Corte Giust. UE, 8 aprile 1976, causa 43/75, *Gabrielle Defrenne contro Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, ECLI:EU:C:1976:56.

⁵ Sul punto v. F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2022.

⁶ Sull'emersione del fenomeno e il suo inquadramento giuridico v. G. ZICCARDI, *L'odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete*, Milano, 2016; ID., *Online Political Hate Speech in Europe: the rise of New Extremism*, Oxford, 2020; M. SPATTI, *L'azione dell'Unione europea nella lotta all'odio online: la responsabilizzazione dei social media*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto*

hanno, tuttavia, evidenziato la ricerca di un delicato equilibrio tra i diversi valori e diritti in gioco, in particolare tra la tutela della libertà di espressione e della dignità umana e tra potere pubblico e autonomia privata⁷.

Come anticipato, l'*hate speech online* si presenta come un fenomeno fortemente transnazionale, tale da richiedere, per un contrasto efficace, una regolamentazione sovranazionale: un messaggio di odio in rete, infatti, può propagarsi velocemente e coinvolgere persone presenti in più Stati, nonché essere riproposto su diverse piattaforme. Esso risulta tuttora privo di una definizione univoca nell'ambito dell'Unione europea. Spesso si fa riferimento alla definizione di *hate speech* utilizzata dal documento *United Nations strategy and plan of action on hate speech* ai sensi della quale «*any kind of communication in speech, writing or behaviour, that attacks or uses pejorative or discriminatory language with reference to a person or a group on the basis of who they are, in other words, based on their religion, ethnicity, nationality, race, colour, descent, gender or other identity factor*»⁸. Tale definizione, tuttavia, presenta dei profili di indeterminatezza che mal si conciliano con la libertà di espressione e manifestazione del pensiero.

L'ordinamento dell'Unione europea presenta diversi strumenti che concorrono al contrasto di tale fenomeno. In particolare, occorre osservare come l'azione dell'Unione europea per il contrasto all'*hate speech (online)* ma non solo) si svolga secondo tre direttrici: (i) l'adozione di norme dirette alla regolamentazione della condotta degli *internet service providers* (ISP), ovvero i fornitori di servizi nel modo digitale; (ii) gli strumenti di *soft law*; (iii) il ricorso a norme per l'incriminazione delle condotte di odio considerate penalmente rilevanti⁹.

dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, 909 ss.; M. D'AMICO, C. SICCARDI (a cura di), *La costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'hate speech online*, Torino, 2021; M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in *Riv. it. inform. e dir.*, 2021, 43 ss.; N. FIANO, *Le radici del male. Antisemitismo e costituzione*, Torino, 2024, spec. 109 ss.; D. BARLETTA, A. COLLOLA, *Contrasting Hate Speech as a Practice of Digital Citizenship*, in R. TORINO (a cura di), *Digital Citizenship in the European Union Framework*, Roma, 2024, 151 ss.

⁷ Cfr. M. BASSINI, *Social Networks as New Public Forums?*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, 311 ss.; ID., *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, cit.; ID., *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019.

⁸ *United Nations strategy and plan of action on hate speech*, 18 giugno 2019.

⁹ Per una ricostruzione più ampia di tali linee direttrici si consenta di rinviare a I. ANRÒ, *Online Hate Speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e ricorso al diritto penale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, 13 ss.

Con riferimento al punto (i), la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione¹⁰, che ha inserito le prime norme in tema di regolazione dei contenuti da parte dei prestatori di servizio *online*, ha rappresentato un primo strumento per la lotta all'*hate speech*. La direttiva si basava su un principio di assenza di un obbligo generale di sorveglianza (art. 15) e su una generale esenzione di responsabilità per i contenuti di terzi (artt. 12, 13, 14). L'esenzione di responsabilità operava a condizione che: 1) gli ISP non fossero effettivamente al corrente dell'illiceità dell'attività o dell'informazione o di fatti e circostanze da cui si potesse evincere la natura illecita delle attività o dei contenuti; 2) il fornitore di servizi, una volta ottenuta tale conoscenza o consapevolezza, agisse tempestivamente per rimuovere o disabilitare il contenuto. Gli stessi principi si ritrovano oggi nel *Digital Services Act* ("DSA")¹¹, il regolamento che ogni disciplina in maniera più ampia gli obblighi per gli ISP¹². Il DSA non ha modificato, nella sostanza, il regime di responsabilità e l'assenza di un obbligo generale di sorveglianza, continuando a prevedere l'esenzione purché in caso di notizia di informazioni o attività illecite il prestatore di servizi si attivi (il c.d. sistema di "*notice and take down*")¹³. Ha apportato, tuttavia, delle modifiche significative introducendo obblighi di mitigazione del rischio per un ecosistema digitale trasparente e sicuro, i quali variano a seconda della natura e delle dimensioni del servizio¹⁴. Il DSA, inoltre, introduce una nozione

¹⁰ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (direttiva sul commercio elettronico), in *GUUE* L 178 del 17 luglio 2000, 1 ss.

¹¹ 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), in *GUUE* L 277 del 27 ottobre 2022, 1 ss.

¹² Il DSA non ha abrogato la direttiva 2000/31, limitandosi a modificarla. Con specifico riferimento alle norme sulla responsabilità degli ISP per i contenuti di terzi l'art. 89 del DSA prevede che «1. Gli articoli da 12 a 15 della direttiva 2000/31/CE sono soppressi. 2. I riferimenti agli articoli da 12 a 15 della direttiva 2000/31/CE si intendono fatti rispettivamente agli articoli 4, 5, 6 e 8 del presente regolamento».

¹³ Cfr. G. ENES, I. NEVES, T. MORAIS ROCHA (eds.), *A Digital Europe for Citizens, Constitutional and Policymaking Challenge*, Cham, 2025. V. anche M. OROFINO, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. PIZZETTI, S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Torino, 2024, 134 ss.

¹⁴ In tema di responsabilità degli internet services providers si veda: G. MORGESE, *Moderazione e rimozione dei contenuti illegali online nel diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 12 gennaio 2022, 80 ss.; M. BASSINI, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi*

piuttosto ampia di «contenuto illegale», ritenendo tale «qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro conforme con il diritto dell'Unione, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto» (art. 3, lett. h).

Con riferimento al punto *sub ii*) e quindi agli strumenti di *soft law*, basti ricordare il codice di condotta per lottare contro forme illegali di incitamento all'odio online promosso dalla Commissione europea il 31 maggio 2016 e successivamente adottato in maniera volontaria dalle più importanti piattaforme come Google (YouTube), Facebook, X (in precedenza, Twitter) and Microsoft, poi seguite Instagram, Dailymotion, Snap Inc., Jeuxvideo.com, TikTok, LinkedIn, Rakuten Viber e Twitch. Detto codice di condotta è stato rivisto inserendo maggiori oneri alla luce dell'entrata in vigore del DSA e il 20 gennaio 2025 è stato integrato nel quadro normativo della legge sui servizi digitali, a seguito di una valutazione positiva della Commissione e del comitato europeo per i servizi digitali ¹⁵.

Recentemente, inoltre, è stato istituito un panel europeo di cittadini sulla lotta contro l'odio nella società. Il *panel*, formato da 150 cittadini, selezionati in maniera casuale in tutti i 27 Stati membri, si riunisce per esaminare le cause profonde dell'odio e i modi per affrontarle. L'obiettivo di detto *panel* di cittadini è «formulare raccomandazioni su come costruire ponti tra gruppi e comunità frammentati» ¹⁶.

Alla luce del quadro sopra richiamato, il presente contributo si concentra sulla terza direttrice, ovvero il ricorso a norme incriminatrici comuni, ripercorrendo gli strumenti più recenti adottati con particolare riferimento alla tutela delle donne e al contrasto alla misoginia *online*.

2. Hate speech online e strumenti di cooperazione giudiziaria penale.

Qualche anno dopo la direttiva sul commercio elettronico, l'Unione europea è passata ad adottare norme in materia di cooperazione giudiziaria penale per una lotta più incisiva al discorso d'odio.

pubblici» e «poteri privati». Spunti di comparazione, cit.; M. SPATTI, L'azione dell'Unione europea nella lotta all'odio online: la responsabilizzazione dei social media, cit.

¹⁵ Cfr. il comunicato stampa della Commissione europea del 20 gennaio 2025, *Il codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio online* +, reperibile online.

¹⁶ Cfr. il comunicato stampa della Commissione europea del 4 aprile 2024, *Panel europeo di cittadini per discutere della lotta contro l'odio nella società*, reperibile online.

Il primo importante strumento in questo senso è rappresentato dalla decisione quadro 2008/913/GAI che obbliga gli Stati membri a punire le condotte di odio, indipendentemente dal fatto che siano *online* o *offline*, ove essere siano forme ed espressioni di razzismo e xenofobia¹⁷. La decisione quadro precisa, al considerando 9, che la nozione di «odio» dovrebbe essere intesa come riferita «all'odio basato sulla razza, il colore, la religione, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica». Questa nozione copre sia le condotte di manifestazione di odio *online* che quelle *offline* e, dunque, appare piuttosto ampia sotto questo profilo. Al tempo stesso, tuttavia, tale definizione risulta limitata quanto al contenuto, essendo unicamente relativa all'odio di stampo etnico-razziale e religioso ed escludendo, ad esempio, l'odio per motivi diversi da quelli indicati, come la disabilità, il sesso, il genere, l'identità di genere.

La decisione quadro è diretta a garantire che gravi manifestazioni di razzismo e xenofobia siano punibili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nell'Unione europea, tramite l'armonizzazione della legislazione penale. In particolare, all'art. 1, par. 1, lett. a), essa sancisce il dovere per gli Stati di rendere punibili i comportamenti intenzionali consistenti nella «istigazione pubblica 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 o all'origine nazionale o etnica», mentre all'art. 4 viene affermato che «per i reati diversi da quelli di cui all'art. 1 e 2 [ovvero i reati di istigazione all'odio e apologia, negazione o minimizzazione dei crimini di genocidio e contro l'umanità] gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la motivazione razzista o xenofoba sia considerata una circostanza aggravante o, in alternativa, affinché tale motivazione possa essere presa in considerazione dal giudice all'atto della determinazione della pena».

Questa decisione quadro ha avuto una lunga gestazione, ben sette anni, dovuta principalmente alle differenze nazionali quanto al livello di tutela della libertà di espressione ed al bilanciamento con altri valori e diritti¹⁸. Anche la trasposizione negli Stati membri si è rivelata piuttosto difficoltosa, al pari della sua adozione. Nel 2014, la Commissione europea ha evidenziato che diversi Stati membri non avevano recepito del tutto o correttamente le disposizioni

¹⁷ 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 *GUUE*, L 328 del 6 dicembre 2008.

¹⁸ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento 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, 27 gennaio 2014, COM/2014/027 final.

della decisione quadro, in particolare quelle sui reati di negazione, apologia o minimizzazione grossolana di determinati crimini. Inoltre, secondo la Commissione, le disposizioni sull'istigazione all'odio, o alla violenza, di stampo razzista e xenofobo vigenti negli Stati membri non erano sempre del tutto conformi alla decisione quadro, sussistendo diverse lacune¹⁹. Per porre rimedio a tale situazione, la Commissione ha avviato una serie di colloqui bilaterali con gli Stati interessati. Lo Stato italiano provvedeva alla trasposizione solo nel 2017, mediante la legge europea di quell'anno, con notevole ritardo²⁰.

3. *L'inserimento di hate speech e hate crimes tra i "reati europei".*

La lotta contro il discorso d'odio attraverso il diritto penale è stata successivamente inserita tra le priorità della Commissione europea: nel settembre del 2020, infatti, la Presidente Ursula Von Der Leyen ha annunciato il proprio obiettivo di estendere la lista dei reati "europei" ex art. 83 TFUE per condannare «tutte le forme di crimini d'odio e incitamento all'odio»²¹, ovvero "hate crimes" e "hate speech" nella versione inglese dello stesso documento, sebbene ordinariamente la nozione di *hate speech* si riferisca già all'espressione di una condotta di odio più che ad un incitamento all'odio (già nel passaggio da una lingua all'altra si insinuano problemi definitivi).

Non è, inoltre, sempre lineare la distinzione tra la nozione di *hate speech* e *hate crimes*. Secondo la Guida dell'OSCE del 2014, gli *hate crimes* sono i crimini ispirati dall'odio, ovvero fatti penalmente rilevanti realizzati sulla base di pregiudizio e intolleranza: «il reato ispirato dall'odio consiste in un qualunque atto che sia: autonomamente tipizzato da una norma penale ('reato base' – base offence); e, in aggiunta, motivato dal pregiudizio basato su una specifica caratteristica della vittima ('la motivazione basata sul pregiudizio' – *bias motivation*)»²². Il reato base può essere diretto contro una o più persone o contro beni. La motivazione basata sul pregiudizio consiste nella discriminazione verso la vittima operata dall'autore dell'illecito, e centrata su una caratteristica che rappresenta un aspetto fondante ed essenziale di una comune identità di gruppo,

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Legge 20 novembre 2017, n. 167, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2017 (artt. 5, 6, 24).

²¹ Cfr. State of the Union 2020, Bruxelles, 16 settembre 2020.

²² Cfr. La guida dell'OSCE ODIHR, dal titolo "*Perseguire giudizialmente i crimini d'odio. Una guida pratica*", 2014, spec. 21.

come la razza, la lingua, la religione, l'etnia, la nazionalità, il genere o altra caratteristica.

Come noto, l'art. 83, par. 1, comma 1, TFUE prevede che Parlamento europeo e Consiglio possano adottare, mediante procedura legislativa ordinaria, «norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni». Tali reati sono attualmente individuati nella lista tassativa di cui all'art. 83, par. 1, comma 2, TFUE e sono: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. L'art. 83, par. 1, comma 3, prevede poi che «in funzione dell'evoluzione della criminalità» il Consiglio possa adottare una decisione che individui altre sfere di criminalità europea, ma a tal fine occorre una decisione all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.

Dunque, solo estendendo tale lista, con una modifica del Trattato, sarà possibile avere delle norme comuni in tema di *hate speech* e *hate crimes*, secondo il progetto della Commissione europea.

Successivamente, nel dicembre 2020, nella propria Comunicazione sul piano d'azione per la democrazia europea²³, la Commissione europea illustrava una vasta gamma di proposte e iniziative dirette a promuovere un più salubre ambiente digitale e informativo. In particolare, la Commissione europea, al fine di incoraggiare una più ampia ed eguale partecipazione democratica, prevedeva espressamente l'intenzione di compiere ulteriori sforzi nella lotta contro le fattispecie di *hate speech* digitale. Secondo il documento, la presenza in *internet* di forme di incitamento all'odio avrebbe, infatti, l'effetto di dissuadere le minoranze da esse colpite dall'esprimere le loro opinioni in rete e dal partecipare al discorso pubblico (par. 2.4). La Commissione prevedeva, pertanto, di adottare un'iniziativa per ampliare la sfera dei reati contenuta nell'art. 83 par. 1, TFUE per i quali è consentito a Parlamento e Consiglio stabilire norme minime di ravvicinamento delle legislazioni²⁴.

²³ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul piano d'azione per la democrazia europea, cit.

²⁴ Per un'analisi completa dell'art. 83 TFUE si v. C. AMALFITANO, *Art. 83 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 896 ss.

Nel dicembre 2021 la Commissione europea ha adottato una nuova comunicazione e una proposta per avviare l'*iter* di inserimento di nuove fattispecie nell'elenco dei "reati europei" di cui all'art. 83, par. 1, TFUE²⁵. Come illustrato in detta comunicazione, il primo passo a tal fine, è l'adozione, da parte del Consiglio, all'unanimità, di una decisione che identifichi le condotte di hate speech e di hate crime come una sfera di criminalità tale da rendere necessaria una regolamentazione europea. Successivamente, la Commissione potrà adottare una proposta di direttiva diretta a stabilire regole minime per la definizione e l'incriminazione delle condotte di *hate speech* e *hate crime*.

La comunicazione illustra le motivazioni alla base di questa proposta. In prima battuta, la Commissione sottolinea come la lotta all'*hate speech* e agli *hate crimes* sia una delle priorità dell'Unione europea, richiamando le diverse iniziative già avviate: dall'adozione della decisione quadro 2008/913/GAI, al Codice di Condotta per gli ISP, dal regolamento circa i contenuti terroristici online all'EU internet forum e al DSA (par. 2).

Nonostante gli strumenti già in essere, la Commissione illustra la necessità dell'adozione di un atto per estendere la lista dei reati di cui all'art. 83 TFUE, in quanto *hate speech* e *hate crimes* si configurerebbero come un'area di criminalità particolarmente grave. Secondo la Commissione, infatti, questo tipo di fattispecie si porrebbe in spiccato contrasto con i valori ed i diritti fondamentali dell'Unione europea, racchiusi dall'art. 2 e dall'art. 6 TUE. La Commissione richiama anche la giurisprudenza della Corte EDU per rafforzare l'idea che si tratti di condotte particolarmente lesive dell'integrità fisica e morale di una persona (par. 3.2).

Hate speech e *hate crimes* violerebbero, soprattutto, il diritto fondamentale alla dignità e all'uguaglianza delle persone nonché il diritto alla libertà di espressione, con un forte impatto sulla persona e la sua comunità di appartenenza (par. 3.2.3).

Secondo la Commissione, inoltre, tali condotte avrebbero una forte dimensione sociale, costituendo una seria minaccia per i valori democratici, la stabilità e la pace della stessa società. Esse impatterebbero, inoltre, negativamente sulla libertà di espressione, poiché le vittime potrebbero essere dissuase dall'utilizzo

²⁵ Commissione europea, *Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio*, COM(2021)777 final. Si veda anche lo studio preparatorio: Commissione europea, Directorate-General for Justice and Consumers, Spark Legal Network and TIPIK, *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime – Final report*, 2021.

dei social media in ragione dei contenuti di odio ivi riportati (par. 3.2.3). Nella propria comunicazione, la Commissione riporta esempi di *hate speech* e di *hate crime* riferiti, inter alia, a persone LGBTIQ, di origine asiatica, rom o africana, nonché legati a fenomeni di antisemitismo (par. 3.2.4).

La Comunicazione analizza poi gli altri elementi per giustificare la proposta, ovvero l'attuale normativa penale degli Stati membri e la dimensione transazionale del fenomeno (parr. 3.2.5 e 3.3). Nell'analizzare l'evoluzione della criminalità, la Commissione riferisce che nel 2019 il Parlamento europeo ha invitato gli Stati a condannare le condotte di *hate speech* e di *hate crimes* dei politici, poiché rafforzerebbero il clima di odio nella società. Inoltre, sottolinea come la pandemia da Covid-19 abbia provocato «uno tsunami di odio xenophobia» (par. 3.4).

La Commissione conclude, dunque, che l'iniziativa diretta ad ampliare la lista di reati *ex art.* 83 TFUE e quindi a consentire l'adozione di norme minime in materia penale da parte dell'Unione sia «la risposta più efficace, a livello dell'UE, alle sfide individuate» in quanto «solo un'iniziativa comune a livello dell'UE può proteggere efficacemente i valori comuni sanciti dall'art. 2 TUE che sono minacciati da tutte le forme di incitamento all'odio e di reati generati dall'odio» (par. 4.1). Tale conclusione non sarebbe rimessa in discussione dalla possibile sovrapposizione con i reati già previsti dall'art. 83 TFUE, come i reati informatici o il terrorismo ²⁶.

Recentemente, la Commissione è tornata a ricordare l'importanza di portare a termine l'estensione dei reati europei anche nella più recente comunicazione *Nessuno spazio per l'odio in un'Europa che, unita, lo ripudia* ²⁷. In tale documento, veniva a tal proposito evidenziato che «[i] recenti eventi sottolineano l'esigenza imperativa di una rapida adozione di tale decisione del Consiglio a difesa dei valori comuni dell'Unione, messi a repentaglio da tutte le forme di incitamento all'odio e dai reati generati dall'odio, indipendentemente dalle persone e dai gruppi colpiti» (par. 1).

²⁶ Sulle criticità di tale proposta e, in generale, dell'estensione dei crimini di cui all'art. 83 TFUE si consenta ancora un rinvio a I. ANRÒ, *Online Hate Speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e ricorso al diritto penale*, cit.

²⁷ Commissione europea, Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, *Nessuno spazio per l'odio in un'Europa che, unita, lo ripudia*, Bruxelles, 6 dicembre 2023, JOIN(2023) 51 final.

4. *La risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 a favore dell'estensione della lista ex art. 83 TFUE.*

Nel gennaio 2024, il Parlamento europeo adottava, con 397 voti favorevoli, 121 contrari e 26 astensioni, una risoluzione circa la proposta della Commissione di estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'Unione europea all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio²⁸. In questa risoluzione, il Parlamento evidenziava innanzitutto che «tutte le forme e manifestazioni di odio e intolleranza, inclusi l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, sono incompatibili con i valori dell'Unione della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani» (lett. B) e che «l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio possono rappresentare reati particolarmente gravi» (E). Successivamente, il Parlamento ribadiva che «l'attuale quadro dell'UE riguarda solo l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio per motivi di razza, colore, religione, ascendenza e origine nazionale o etnica» e che «non esiste una definizione giuridica comune globale di discorso d'odio e di reati generati dall'odio a livello di UE», ma «vi è una chiara necessità di affrontare efficacemente il discorso d'odio e i reati generati dall'odio basati su altri motivi, quali il sesso, l'orientamento sessuale, il genere, l'identità di genere, l'espressione di genere, le caratteristiche sessuali, l'età, la disabilità e qualsiasi altra caratteristica fondamentale, in particolare quelle tutelate dall'articolo 21 della Carta, nonché qualsiasi combinazione di tali caratteristiche» (lett. N). Stante questo quadro, il Parlamento europeo evidenziava che la proposta della Commissione è in linea con i presupposti dell'art. 83 TFUE: esisterebbe, infatti, una chiara componente transfrontaliera dell'incitamento all'odio online che giustificerebbe una normativa europea (lett. O). Alla luce di tali considerazioni, il Parlamento esortava quindi il Consiglio ad adottare una decisione ai sensi dell'art. 83 TFUE per inserire l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio in detta lista, considerando la questione come prioritaria (punto 1), deplorando il fatto che fossero trascorsi quasi due anni dalla pubblicazione della comunicazione della Commissione senza che il Consiglio avesse compiuto progressi in merito (punto 3). Inoltre, il Parlamento raccomandava di modificare l'art. 83 TUE per renderlo soggetto ad una maggioranza qualificata rafforzata, anziché all'attuale unanimità e richiedeva nel caso di specie l'attivazione della clausola passerella (punto 7). Il Parlamento chiedeva

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024, Estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio (2023/2068 (INI)), in *GUUE C*, 2024/5733.

poi alla Commissione di prendere in considerazione «un approccio aperto in base al quale l'elenco dei motivi di discriminazione non sia esaustivo» al fine di combattere efficacemente l'incitamento all'odio e i reati generali dall'odio (punto 11), enfatizzando che l'abuso di internet e dei modelli di business delle piattaforme di social media, basati sulla pubblicità micro-mirata, contribuisce ad amplificare i rischi di vittimizzazione ripetuta (punto 12). Particolare attenzione viene poi rivolta ai minori, per una maggiore protezione rispetto all'odio, al bullismo, al cyberbullismo, per ridurre al minimo l'impatto di tali fenomeni sulla loro salute mentale (punto 14).

La Commissione europea ha, successivamente, espresso la propria approvazione circa la risoluzione del Parlamento²⁹. La Commissione ha puntualizzato che, una volta adottata la decisione del Consiglio e creata una base giuridica per la legislazione secondaria, avvierà i lavori per definire i nuovi reati con riferimento a motivi specifici, oltre al razzismo e alla xenofobia, come stabilito nella decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. Le proposte legislative, secondo le rassicurazioni della Commissione, saranno formulate sulla base di ampie consultazioni, tenendo presente non solo le sfide attuali, ma anche la legislazione penale degli Stati. La Commissione ha poi ribadito il proprio impegno per un'attuazione rapida del DSA, nonché per la protezione dei minori, anche attraverso l'adozione di strumenti specifici. Infine, la Commissione ha ricordato i propri strumenti per rafforzare la capacità delle autorità nazionali di indagare e perseguire efficacemente i discorsi e i reati di incitamento all'odio sul campo. In particolare, ha ricordato che il gruppo di alto livello sulla lotta ai discorsi e ai reati di incitamento all'odio, istituito nel 2016, aiuta gli Stati membri a sviluppare la formazione e il rafforzamento delle capacità delle forze dell'ordine, a migliorare la registrazione dei reati di incitamento all'odio e la raccolta di dati, nonché a incoraggiare le vittime a denunciare tali reati.

5. Gli ostacoli tuttora esistenti e il cambio di strategia della Commissione.

Ad oggi, nonostante la risoluzione del Parlamento sopra ricordata, la proposta della Commissione europea di estendere la lista dei reati *ex art.* 83 TFUE non ha avuto seguito. Senz'altro, la necessità di raggiungere l'unanimità in una materia così delicata risulta particolarmente arduo: l'incriminazione di fattispecie

²⁹ Commissione europea, Reazione circa il testo adottato in plenaria, SP(2024)145 del 21 maggio 2024.

legate alle manifestazioni di odio implica un delicato bilanciamento tra la libertà di espressione e la dignità umana che ogni ordinamento effettua secondo i propri valori. Se è vero che il contrasto alle manifestazioni e ai reati di odio è un obiettivo e un valore condiviso a livello europeo, la scelta dello strumento penale non appare scontata, anche in presenza del ricco quadro normativo ricordato in apertura.

Nonostante la mancata prosecuzione dell'iniziativa di cui sopra, anche senza estendere la lista dei reati di cui all'art. 83 TFU, norme dirette all'inserimento di reati per combattere l'odio *online*, in particolare contro le donne, si ritrovano oggi nella direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica³⁰.

Questa importante direttiva (su cui si soffermano altri contributi della presente colletanea) è stata adottata sulla base dell'attuale formulazione degli artt. 82, par. 2, e 83, par. 1, TFUE, per fornire un quadro giuridico generale per prevenire e combattere in maniera efficace la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione europea. La direttiva stabilisce norme minime riguardanti la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica, nonché circa i diritti delle vittime, la protezione, l'assistenza e la prevenzione. La direttiva inserisce norme affinché gli Stati provvedano a punire come reati le condotte intenzionali relative a: (i) mutilazioni genitali femminili (art. 3); (ii) matrimonio forzato (art. 4); (iii) condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato (art. 5); (iv) stalking *online* (art. 6); molestie *online* (art. 7); istigazione alla violenza o all'odio *online* (art. 8). Per quanto rileva ai fini del presente contributo occorre concentrarsi su quest'ultima fattispecie. A tal proposito, il considerando 25 chiarisce che «negli ultimi anni, l'aumento dell'uso di internet e dei social media ha portato a un'impennata dei casi di istigazione pubblica alla violenza e all'odio, anche basati sul genere. L'effetto disinibente di internet moltiplica la condivisione facile, rapida e vasta dei discorsi d'odio nel mondo digitale, in quanto il presunto anonimato sul web e il senso di impunità che ne deriva riducono il senso di inibizione che normalmente frenerebbe le persone». Il considerando sottolinea che l'odio online colpisce con più frequenza le donne: «[I]e donne sono spesso il bersaglio dell'odio sessista e misogino online, che può

³⁰ Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica in *GUUE* L, 2024/1385, del 24 maggio 2024. Per un primo commento v. M. FERRARI, *Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385*, in *Eurojus*, 17 giugno 2024.

degenerare in reati generati dall'odio nel mondo reale». Questo «[è] un fenomeno che va prevenuto e intercettato fin dalle prime fasi. Anche se il linguaggio usato in detto tipo di istigazione non rimanda sempre in maniera diretta al genere della persona presa di mira, il pregiudizio è facilmente deducibile dal contenuto o dal contesto generale del discorso». Il considerando successivo (n. 26) perimetra il reato di istigazione alla violenza o all'odio online precisando che questo debba implicare la diffusione al pubblico «da intendersi come il fatto di rendere accessibile a un numero potenzialmente illimitato di persone tramite TIC un dato materiale che si configuri come incitamento alla violenza o all'odio». A tal proposito, il considerando precisa altresì che «nel valutare se il materiale configuri istigazione all'odio o alla violenza, le autorità competenti dovrebbero tener conto del diritto fondamentale alla libertà di espressione sancito dall'art. 11 della Carta». Conseguentemente «gli Stati membri dovrebbero poter decidere di rendere punibili soltanto le condotte atte a turbare l'ordine pubblico o che sono minacciose, offensive o ingiuriose» (considerando 27).

L'art. 8 della direttiva, rubricato «istigazione alla violenza o all'odio online» dispone al primo paragrafo, coerentemente con i considerando ricordati, che «[g]li Stati membri provvedono affinché sia punita come reato la condotta intenzionale consistente nell'istigare alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un membro di detto gruppo definito con riferimento al genere, diffondendo al pubblico tramite TIC materiale contenente tale istigazione»; al secondo paragrafo, l'articolo dispone poi che «gli Stati membri possono decidere di configurare come reato soltanto le condotte atte a turbare l'ordine pubblico o che sono minacciose, offensive o ingiuriose».

Ciò che preme sottolineare ai fini del presente contributo è che, nonostante l'arresto dei lavori per l'ampliamento dei reati *ex art.* 83 TFUE al fine di includervi le condotte di odio e i reati generati dall'odio, la direttiva (UE) 2024/1385 raggiunge ugualmente l'obiettivo di introdurre una incriminazione della fattispecie di istigazione all'odio online (oltre che alla violenza). Si tratta di un inserimento circoscritto, in quanto limitato all'istigazione all'odio e con riferimento unicamente al genere: in ogni caso, aggiunge indubbiamente un reato assente nel panorama normativo, soprattutto nella direttiva quadro. Per tale norma, non si è reso necessario modificare il trattato perché l'art. 83 TFUE già prevede i reati contro lo sfruttamento sessuale e la criminalità informatica. Si tratta in ogni caso di norme minime, restando gli Stati liberi di adottare o mantenere norme di diritto penale più rigorose per quanto riguarda la definizione dei reati e delle sanzioni.

Con riferimento al coordinamento tra la direttiva (UE) 2024/1385 e la proposta circa l'estensione della lista dei reati *ex art.* 83 TFUE per l'inclusione di

hate speech e *hate crimes*, già nella proposta di direttiva la Commissione evidenziava che «[u]na volta che il Consiglio avrà adottato la decisione che aggiungerà l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE quale nuova base giuridica, la Commissione sarà in grado di proporre ulteriori norme miranti ad armonizzare la definizione di questi due tipi di reati aggiungendo motivazioni per le quali sia prevista una tutela»³¹. Pare ragionevole ritenere che, ove l'*iter* per l'inclusione di *hate speech* e *hate crimes* tra i reati europei venisse completato e la Commissione proponesse l'adozione di una nuova direttiva per introdurre norme comuni, occorrerebbe una modifica – se non un'abrogazione – dell'art. 8 della direttiva in esame per avere un regime coerente ed in un unico strumento circa la disciplina penale di tali fattispecie.

Nella recente comunicazione *Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ+ 2026-2030*, la Commissione europea ha affermato che le molestie e le violenze motivate dall'odio nei confronti delle persone LGBTIQ+ continuano ad aumentare, ma al momento «il quadro giuridico attuale previsto dalla decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia e dalla direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica riguarda rispettivamente soltanto i reati generati dall'odio basati su motivi razzisti e xenofobi e l'istigazione online alla violenza o all'odio basati sul genere. Non esiste ancora una legislazione che garantisca una protezione ai sensi del diritto penale contro i reati basati sull'orientamento sessuale e/o sull'identità di genere. Di conseguenza il quadro giuridico in tutti gli Stati membri è frammentato e incoerente»³². Pertanto, stante l'assenza di progressi per l'adozione della decisione del Consiglio ai fini dell'inclusione dei reati di *hate speech* e *hate crimes* nella lista *ex art.* 83 TFUE, «la Commissione sta valutando un'iniziativa legislativa basata sulle sfere di criminalità esistenti soggette all'applicazione dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE al fine di armonizzare la definizione dei reati generati dall'odio commessi online». In questo senso si è espresso anche il *panel* dei 150 cittadini.

La Commissione si sta quindi orientando nel senso di procedere sulla base del quadro giuridico esistente, senza attendere oltre l'adozione della decisione del Consiglio per la modifica dell'art. 83 TFUE e la conseguente creazione di una nuova e coerente base giuridica.

³¹ Cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, Proposta COM (2022) 105, 8 marzo 2022.

³² Commissione europea, 8 ottobre 2025, *Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ+ 2026-2030*, COM(2025) 725 final, spec. par. 1.2.

6. Alcune riflessioni conclusive.

Se l'*iter* per l'inclusione di *hate speech* e *hate crimes* nella lista dei reati *ex art.* 83 TFUE pare essersi fermato, con l'entrata in vigore della direttiva (UE) 2024/1385 la Commissione ha, in ogni caso, raggiunto un obiettivo nella medesima direzione, ovvero l'obbligo per gli Stati membri di disporre norme penali per la repressione del reato di istigazione all'odio per motivi di genere. Dunque, il genere viene collocato accanto al razzismo e alla xenofobia quale motivo che rende l'istigazione alla violenza e all'odio *online* penalmente rilevante.

Il ricorso alle norme incriminatrici non pare tuttavia del tutto convincente. Innanzitutto, come sopra evidenziato, il ricorso al diritto penale dovrebbe essere limitato, in ragione del principio di proporzionalità, trattandosi di uno strumento particolarmente incisivo sui diritti della persona. In presenza di un quadro europeo sempre più attento alla regolamentazione dei contenuti offerti dagli ISP, sia attraverso norme di diritto derivato che attraverso strumenti di *soft law*, il ricorso al diritto penale pare non essere del tutto giustificato. In questo senso, la direttiva (UE) 2024/1385 pare segnare una compressione non del tutto proporzionata della libertà di espressione, diritto fondamentale consacrato dall'art. 11 CDFUE.

La direttiva (UE) 2024/1385 sembra, inoltre, aver raggiunto un obiettivo limitato (con riferimento ai profili considerati nel presente contributo), ovvero l'incriminazione di fattispecie di istigazione alla violenza e all'odio *online* per motivi di genere, senza tuttavia un chiaro coordinamento con la decisione quadro, anche ai fini della considerazione del fattore intersezionale, ove l'odio di genere si sommasse a quello xenofobo o religioso.

Come ricordato, la Commissione ha affermato di voler procedere sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 83 TFUE ad adottare una proposta per armonizzare la definizione dei reati generati dall'odio commessi *online*. Se da un lato tale iniziativa si può comprendere, stante l'attuale frammentazione del quadro giuridico esistente, dall'altro lato essa pare in contraddizione con la comunicazione della stessa Commissione del 2021, ove si affermava la necessità di includere *hate speech* e *hate crimes* nella lista dell'art. 83 TFUE.