



## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FEDELI, MARCUCCI, MALPEZZI, STEFANO, CIRINNÀ, VALENTE, ALFIERI, ASTORRE, BELLANOVA, CUCCA, D’ALFONSO, D’ARIENZO, GARAVINI, GINETTI, MANCA, MARGIOTTA, Assuntela MESSINA, PARRINI, PITTELLA, ROJC, SBROLLINI e VERDUCCI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 AGOSTO 2019

Misure per il contrasto del fenomeno dell’istigazione all’odio sul *web*

ONOREVOLI SENATORI. – Come testimoniato dai continui fatti di cronaca il fenomeno dell'odio in rete sta assumendo negli anni contorni tali da meritare una puntuale attenzione da parte del legislatore, anche sotto il profilo penale.

Sebbene si tratti di un termine molto diffuso, anche in ambito giuridico, *l'hate speech* – o discorso d'odio – non è ad oggi oggetto di una descrizione universalmente condivisa. Parliamo, infatti, di parole volte a promuovere odio nei confronti sia di singoli che di gruppi, impiegando termini sprezzanti, denigratori e offensivi in ragione dell'appartenenza etnica, religiosa, culturale ovvero del genere, dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale delle persone cui sono rivolte.

Non si tratta di un fenomeno nuovo. La storia ci insegna gli esiti drammatici di campagne d'odio indirizzate a rafforzare e veicolare ostilità e pregiudizi. L'identificazione dell'altro come « radicalmente diverso », la sua svalutazione e delegittimazione sistemica non sono nuove.

Tuttavia, ove si guardi al ruolo svolto dagli attuali strumenti di comunicazione, non può tacersi come l'affermazione di *internet* e, soprattutto, dei *social network*, abbia contribuito a determinare un'accentuazione – quantomeno dal punto di vista quantitativo – delle forme di intolleranza. La velocità istantanea di diffusione dei messaggi, la possibilità di raggiungere immediatamente milioni di destinatari, la capacità del contenuto offensivo di sopravvivere per un lungo arco di tempo oltre la sua immissione, anche in parti del *web* diverse da quelle della sede in cui è stato originariamente inserito, e, infine, la natura transnazionale degli intermediari

informatici, richiede, come di tutta evidenza, un approccio integrato che preveda l'intervento del legislatore, senza, però, fermarsi alla pur essenziale sanzione delle condotte.

In un'epoca in cui le democrazie occidentali sono caratterizzate da collettività pluraliste e multietniche appare, pertanto, naturale che siano proprio le istituzioni internazionali e sovranazionali a dimostrare una sensibilità sul tema.

Analizzando il quadro normativo internazionale, occorre preliminarmente menzionare la Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata il 21 dicembre del 1965, e ratificata dall'Italia con la legge 13 ottobre 1975, n. 654, la quale impone agli Stati membri di introdurre leggi che vietino i discorsi che incitano all'odio e che criminalizzino l'appartenenza a organizzazioni razziste, nonché il Patto internazionale per i diritti civili e politici, concluso a New York nel 1966, il quale, all'articolo 20.2, chiede che sia vietato per legge « qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza ». Esaminando, invece, la sfera di competenza del Consiglio d'Europa, devono ricordarsi la raccomandazione del Comitato dei ministri del 30 ottobre 1997, a cui si affianca il protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica, firmato a Strasburgo il 28 gennaio 2003, relativo all'incriminazione dei comportamenti di natura razzista e xenofoba diffusi tramite l'utilizzo di sistemi informatici, oltre al generale divieto di discriminazione sancito all'articolo 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Da ultimo, nel più ristretto quadro dell'Unione europea, deve segnalarsi, il divieto di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli *handicap*, l'età o le tendenze sessuali, sancito all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). A quanto evidenziato, si aggiunga, inoltre, la 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. Di particolare rilievo è, inoltre, la decisione quadro 2008/913/GAI, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia, che impegna gli Stati membri a rendere punibili i comportamenti di stampo razzista e xenofobo, quali, in particolare, « l'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 », nonché « l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra », quando però tali comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di gruppo, o di un suo membro, « definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica ».

In un quadro di approccio integrato, all'intervento normativo si è accompagnata negli anni la sollecitazione dei siti *web* a porre in essere meccanismi di prevenzione e rimozione dei contenuti offensivi pubblicati sui loro portali. Sotto questo profilo, particolarmente significativo risulta l'accordo

raggiunto tra la Commissione dell'Unione europea e i principali intermediari di servizi *internet* (Microsoft, Facebook, Twitter e Youtube e, successivamente, Instagram, Google+, Snapchat e Dailymotion), con cui è stato elaborato un codice di condotta finalizzato a contrastare le condotte di *hate speech*. Tra i numerosi impegni assunti, si possono citare a titolo esemplificativo: l'adozione di procedure chiare ed efficaci per esaminare le segnalazioni riguardanti forme illegali di incitamento all'odio nei servizi da loro offerti, in modo da poter rimuovere tali contenuti o disabilitarne l'accesso; l'adozione di linee-guida indirizzate alla comunità degli utenti della rete, che precisino il divieto di ogni forma di istigazione all'odio e alla violenza; l'obbligo di esaminare, entro ventiquattrore ore dalla ricezione, la maggior parte delle segnalazioni di illecita istigazione all'odio e, ove necessaria, la rimozione di tali contenuti o la disabilitazione dell'accesso al sito.

Tuttavia, dai risultati del primo monitoraggio, condotto nel 2016, sull'efficacia del codice di condotta – realizzato da 12 organismi indipendenti con sede in vari Stati membri dell'Unione – è emerso come, a fronte di oltre 600 segnalazioni, solo nel 28,2 per cento dei casi il contenuto illecito sia stato rimosso. Un incremento delle rimozioni a seguito di segnalazioni degli utenti, fino al 59 per cento dei casi in media è stato riscontrato in esito alla seconda valutazione, i cui risultati sono stati pubblicati nel giugno 2017; è, tuttavia, emerso come soltanto alcune delle piattaforme digitali abbiano sviluppato un sistema di procedure tempestive e chiare per gli utenti, per la segnalazione e rimozione dei messaggi illeciti. Un quadro analogo è risultato anche dal terzo monitoraggio, del gennaio 2018: a fronte di un ulteriore aumento dei casi di rimozione, pari a circa il 70 per cento delle segnalazioni, continuano a permanere significative differenze nei sistemi di rimozione

tra le singole società digitali. Alla luce di tali risultati, come di tutta evidenza non ancora del tutto soddisfacenti, il 1° marzo 2018, la Commissione ha adottato la raccomandazione (UE) 2018/334, del 1° marzo 2018, sulle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali *online*, contenente una serie di misure operative, indirizzate sia alle aziende che operano in rete, sia agli Stati membri, « *to effectively tackle illegal content online* ».

Pertanto, pur a fronte dei progressivi miglioramenti monitorati dalla Commissione, le criticità ancora persistenti in ordine alla tempestività e all'effettività dei meccanismi di rimozione ha portato larga parte della dottrina a dubitare dell'efficacia di una strategia fondata esclusivamente sull'autoregolamentazione. Da più parti, infatti, si ritiene possa essere più incisivo articolare un quadro d'interventi che veda responsabilità più vincolanti per gli intermediari informatici, alla stregua di quanto già previsto per altri settori di disciplina, come la tutela del diritto d'autore, la pedopornografia o il terrorismo.

L'approccio del legislatore italiano è cambiato negli anni, passando da un'impostazione che metteva al centro dell'intervento normativo la tutela dell'ordine pubblico, ad una volta a contrastare il carattere discriminatorio e l'elemento psicologico della condotta posta in essere.

Nell'ordinamento italiano, le istanze di criminalizzazione dei discorsi d'odio hanno trovato una prima codificazione, mediante la disciplina di cui alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, attraverso l'introduzione dei reati di diffusione di idee razziste, di incitamento alla discriminazione e alla violenza razzista e di associazione finalizzata ad incitare all'odio o alla discriminazione. Tali disposizioni sono state oggetto di successive modificazioni, prima con l'entrata in vigore del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giu-

gno 1993, n. 205 (cosiddetta legge Mancino), che ha riformulato le norme preventive ed introdotto la circostanza aggravante, avente portata generale, della finalità di discriminazione o di odio. Al riguardo, occorre, inoltre, menzionare la legge 24 febbraio del 2006, n. 85, che ha ulteriormente novellato la definizione delle condotte penalmente rilevanti, sostituendo i verbi « diffondere » e « incitare », rispettivamente, con « propagandare » e « istigare ».

Più di recente, il legislatore ha introdotto, con la legge 16 giugno 2016, n. 115, l'aggravante di negazionismo, ulteriormente modificata dalla legge 20 novembre 2016, n. 167, in forza della quale si applica « la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232 ».

Infine, le disposizioni fin qui citate sono state trasferite all'interno del codice penale ed inserite al capo III del titolo XII del libro II del codice penale, che disciplina i « Delitti contro l'eguaglianza ».

Al quadro già esposto occorre aggiungere la particolare specificità dell'incitamento all'odio via *web* che vede sempre più l'attacco e l'istigazione al compimento di delitti sessuali contro le donne, come anche testimoniato dai più recenti fatti di cronaca.

Un fenomeno complesso, che sta assumendo contorni sempre più rimarchevoli e che appare legato al protagonismo pubblico esercitato dalle donne italiane negli ultimi anni. Non appare, dunque, casuale che una maggiore istigazione all'odio, ad un linguaggio sessista e violento, utilizzando il *web*

quale strumento di linciaggio pubblico, ladove non anche strumento di propaganda politica, si registri proprio mentre da più parti si tenta con insistenza di ricacciare la forza delle donne e il loro *empowerment* in una sfera tutta privata.

Con il presente disegno di legge, quindi, si intende introdurre una disciplina organica volta a contrastare efficacemente l'odioso fenomeno dell'istigazione all'odio sul *web*.

In particolare, l'articolo 1 chiarisce le finalità del disegno di legge in oggetto, che, in attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, e del protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, si pone l'obiettivo di prevenire e sanzionare il fenomeno dell'istigazione all'odio sul *web*.

L'articolo 2 definisce il campo d'applicazione della nuova disciplina e i destinatari della stessa, individuabili nei « gestori » informatici, come definiti dall'articolo 1, comma 3, della legge 29 maggio 2017, n. 71, recante disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo.

L'articolo 3 definisce le condotte illecite estendendo al *web* le condotte già riconducibili all'attuale disciplina penale in materia di discriminazione etnica, razziale e religiosa.

L'articolo 4 introduce la nuova fattispecie penale di cui all'articolo 604-*quater* del codice penale che punisce il delitto di istigazione all'odio sul *web*.

La diffusione di contenuti che istigano all'odio via *web* integra una condotta che presenta significativi tratti differenziali rispetto a fattispecie comuni già punite dal codice penale. Laddove ad esempio, la diffamazione (articolo 595 del codice penale) mira a reprimere una lesione della reputazione individuale, nel caso di diffusione via *web* di contenuti che istighino all'odio deve essere

considerata la più vasta platea di destinatari del contenuto diffuso, la permanenza di tali contenuti in rete e la loro più agevole reperibilità, nonché soprattutto la circostanza che - quasi sempre - detti contenuti non sono rivolti a persone singolarmente individuate, bensì a intere categorie di soggetti, identificati in ragione di specifiche condizioni personali o sociali (come ad esempio il genere e l'identità di genere, l'orientamento sessuale, l'appartenenza etnica o religiosa). Inoltre, proprio in considerazione di tale specifico tratto della condotta lesiva, si preferisce introdurre una autonoma fattispecie di reato nel titolo che il codice penale dedica ai delitti contro l'eguaglianza, piuttosto che tipizzare un'aggravante speciale per i delitti d'istigazione all'odio già previsti. Mentre, infatti, la previsione di un'aggravante speciale avrebbe inevitabilmente ancorato la repressione aggravata ai soli comportamenti diretti verso le categorie di soggetti già protette dal capo III del titolo XII del libro secondo del codice penale, la nuova fattispecie delittuosa estende la protezione speciale a tutte le categorie che possano essere fatte oggetto di istigazione all'odio.

L'articolo 5 introduce specifici obblighi per i gestori dei siti *internet* in materia di segnalazione e rimozione di contenuti illeciti. In particolare, si prevede che per la segnalazione di contenuti illeciti, il gestore metta a disposizione degli utenti una procedura facilmente riconoscibile, direttamente raggiungibile e costantemente disponibile. Questa procedura deve garantire che il gestore prenda immediatamente conoscenza della segnalazione, verifichi se il contenuto indicato nella segnalazione sia illecito in conformità con la normativa vigente e provveda a segnalarlo, entro dodici ore, alla Polizia postale. La verifica sulla illiceità del contenuto della segnalazione è effettuata da organismo di autodisciplina composto da periti e analisti indipendenti. Nel caso in cui dalla verifica risulti che il contenuto si ille-

cito, il gestore deve rimuoverlo o bloccare lo stesso entro ventiquattr'ore dalla ricezione della segnalazione tranne nel caso in cui abbia concordato, con le autorità competenti, un periodo di tempo più lungo. In caso di rimozione o blocco del contenuto illecito il gestore conserva il contenuto per novanta giorni. La gestione delle segnalazioni è monitorata dalla direzione del sito *internet* mediante controlli mensili.

L'articolo 6 dispone l'obbligo per i gestori di redigere un rapporto semestrale relativo alla gestione delle segnalazioni. Tale rapporto, pubblicato sulla *homepage*, deve essere facilmente individuabile, direttamente raggiungibile e costantemente disponibile e deve contenere: le informazioni sulle misure adottate dal gestore per prevenire la diffusione dei contenuti illeciti; il numero delle segnalazioni di contenuti illeciti pervenute nel periodo di riferimento, distinti in base all'oggetto e al motivo della segnalazione e, tra queste, il numero delle segnalazioni che hanno determinato la rimozione o il blocco del contenuto illecito; il lasso di tempo intercorso tra la ricezione della segnalazione

del contenuto illecito e il blocco o la rimozione dello stesso; le modalità di informazione del soggetto che ha fatto la segnalazione riguardo alla decisione adottata in merito al contenuto illecito; le informazioni sull'organizzazione, le risorse, la specializzazione e la competenza linguistica del personale impiegato nel trattamento delle segnalazioni.

L'articolo 7, infine, reca le sanzioni per i gestori in caso di violazione delle disposizioni in materia di segnalazione, rimozione e obbligo di resoconto delle condotte illecite poste in essere sui siti da loro gestiti. In particolare, l'articolo 7 prevede che, nella commisurazione delle sanzioni, si tenga conto, della natura, della gravità e dell'eventuale reiterazione delle violazioni, del profitto che il gestore ne abbia eventualmente tratto, del grado di cooperazione con le autorità competenti al fine di porre rimedio alla violazione e di attenuarne i possibili effetti negativi, nonché dell'adeguatezza delle misure tecniche e organizzative messe in atto dal gestore.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. In conformità a quanto previsto dall'articolo 5 della legge 20 novembre 2017, n. 167, in attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, e dal Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003, la presente legge si propone l'obiettivo di prevenire e sanzionare il fenomeno dell'istigazione all'odio sul *web* mediante la diffusione *on line* di contenuti finalizzati a istigare all'odio, alla discriminazione e alla violenza.

### Art. 2.

#### *(Campo di applicazione)*

1. La presente legge si applica ai gestori di siti *internet*, di seguito denominati « gestori », come definiti dall'articolo 1, comma 3, della legge 29 maggio 2017, n. 71, che rendono pubblicamente accessibili e condivisibili contenuti inseriti dagli utenti, ad eccezione dei gestori con meno di un milione di utenti registrati sul territorio nazionale.

### Art. 3.

#### *(Definizione di contenuto illecito)*

1. Per contenuto illecito si intende il contenuto corrispondente alle fattispecie di cui

agli articoli 604-*bis*, 604-*ter*, 604-*quater* del codice penale, al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, e al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215.

Art. 4.

*(Modifiche al codice penale in materia di contrasto al fenomeno dell'istigazione all'odio sul web)*

1. Alla sezione I-bis del titolo XII del capo III del libro secondo del codice penale, dopo l'articolo 604-*ter* è inserito il seguente:

« Art. 604-*quater*. - *(Istigazione all'odio sul web)* - Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa fino a 8.000 euro chi diffonde, per via telematica, contenuti finalizzati a istigare all'odio, alla discriminazione e alla violenza ».

Art. 5.

*(Obblighi dei gestori dei siti internet in materia di segnalazione e rimozione o blocco di contenuti illeciti)*

1. Per la segnalazione di contenuti illeciti, il gestore mette a disposizione degli utenti una procedura facilmente riconoscibile, direttamente raggiungibile e costantemente disponibile.

2. La procedura di cui al comma 1 deve garantire che il gestore prenda immediatamente conoscenza della segnalazione, verifichi se il contenuto indicato nella segnalazione sia illecito in conformità alla normativa vigente e provveda a segnalarlo, entro dodici ore dalla segnalazione, alla polizia postale.

3. La verifica sulla illiceità del contenuto della segnalazione è effettuata da un organismo di autodisciplina composto da periti in-



dipendenti. L'organismo di autodisciplina si dota di norme procedurali che disciplinano l'ambito e la struttura delle verifiche e la possibilità del riesame delle stesse.

4. Nel caso in cui dalla verifica effettuata ai sensi del comma 2, risulti che il contenuto della segnalazione sia illecito, il gestore rimuove o blocca lo stesso entro ventiquattro ore dalla ricezione della segnalazione, tranne nel caso in cui abbia concordato con le autorità competenti un periodo di tempo più lungo per la rimozione o il blocco del contenuto illecito.

5. In caso di rimozione del contenuto illecito il gestore conserva il contenuto per novanta giorni dalla data della rimozione.

6. La gestione delle segnalazioni è monitorata dalla direzione del sito *internet* mediante controlli mensili.

#### Art. 6.

##### *(Obbligo di resoconto)*

1. I gestori che ricevono più di cento segnalazioni di contenuti illeciti nel corso dell'anno solare redigono un rapporto semestrale relativo alla gestione delle segnalazioni stesse.

2. Il rapporto semestrale è pubblicato entro trenta giorni dalla scadenza del semestre di riferimento e contiene:

a) informazioni sulle misure adottate dal gestore per prevenire la diffusione dei contenuti illeciti di cui all'articolo 3;

b) il numero delle segnalazioni di contenuti illeciti pervenute nel periodo di riferimento, distinti in base all'oggetto e al motivo della segnalazione e, tra queste, il numero delle segnalazioni che hanno determinato la rimozione o il blocco del contenuto illecito;

c) il lasso di tempo intercorso tra la ricezione della segnalazione del contenuto il-

lecito e il blocco o la rimozione dello stesso;

d) le modalità di informazione del soggetto che ha fatto la segnalazione riguardo alla decisione adottata in merito al contenuto illecito;

e) le informazioni sull'organizzazione, le risorse, la specializzazione e la competenza linguistica del personale impiegato nel trattamento delle segnalazioni.

3. Il rapporto, pubblicato nella *homepage* del sito *internet*, deve essere facilmente individuabile, direttamente raggiungibile e costantemente disponibile.

#### Art. 7.

##### (Sanzioni)

1. I gestori sono soggetti al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 euro a 500.000 euro nei casi in cui non redigano o non pubblichino il rapporto di cui all'articolo 6, o non lo redigano e non lo pubblichino secondo le modalità e i tempi ivi previsti. La medesima sanzione si applica nel caso di violazione dell'obbligo di cui all'articolo 5, comma 5.

2. Salvo che il fatto costituisca reato, i gestori sono soggetti al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da 100.000 euro a 1.000.000 euro nei casi di violazione degli obblighi di cui all'articolo 5, commi 1 e 2.

3. Salvo che il fatto costituisca reato, i gestori sono soggetti al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da 500.000 euro a 5.000.000 euro nei casi di violazione degli obblighi di cui all'articolo 5, comma 4.

4. Nella commisurazione delle sanzioni si tiene conto, in ogni caso, della natura, della gravità e dell'eventuale reiterazione nel tempo delle violazioni, del profitto che il

gestore ne abbia eventualmente tratto, del grado di cooperazione con le autorità competenti al fine di porre rimedio alla violazione e attenuarne i possibili effetti negativi, nonché dell'adeguatezza delle misure tecniche e organizzative messe in atto dal gestore.

€ 1,00