



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER IL CONTRASTO DEI FENOMENI DI INTOLLERANZA, RAZZISMO, ANTISEMITISMO E ISTIGAZIONE ALL'ODIO E ALLA VIOLENZA

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA NATURA, CAUSE E SVILUPPI RECENTI DEL FENOMENO DEI DISCORSI D'ODIO, CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLA EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA

16^a seduta: giovedì 16 settembre 2021

Presidenza del vice presidente VERDUCCI

I N D I C E

**Audizione di un professore ordinario di diritto costituzionale
e di diritto dei *media* presso l'Università Bocconi di Milano**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 9 e <i>passim</i>	<i>POLLICINO</i>	Pag. 3, 10
MALAN (<i>FdI</i>)	7		
MINUTO (<i>FIPB-UDC</i>)	9		
PEROSINO (<i>FIPB-UDC</i>)	8		

**Audizione di un professore ordinario di diritto costituzionale
presso l'Università degli studi di Salerno**

PRESIDENTE	Pag. 12, 18, 20	<i>DI GENIO</i>	Pag. 12, 19
MINUTO (<i>FIPB-UDC</i>)	17		
URRARO (<i>L-SP-PSd'Az</i>)	16		

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIPB-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Italexit-Partito Valore Umano: Misto-I-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-l'Alternativa c'è-Lista del Popolo per la Costituzione: Misto-l'A.c'è-LPC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

Intervengono in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Oreste Pollicino, professore ordinario di diritto costituzionale e di diritto dei media presso l'Università Bocconi di Milano, e Giuseppe Di Genio, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Salerno.

I lavori hanno inizio alle ore 13.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web-TV* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei nostri lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di un professore ordinario di diritto costituzionale e di diritto dei media presso l'Università Bocconi di Milano

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia, sospesa nella seduta del 14 settembre.

Prima di iniziare i nostri lavori, voglio inviare a nome di tutta la Commissione un saluto caloroso alla nostra presidente, la senatrice Liliana Segre, che seguirà i lavori in videoconferenza.

La seduta odierna prevede per prima l'audizione del dottor Oreste Pollicino, professore ordinario di diritto costituzionale e di diritto dei *media* presso l'Università Bocconi di Milano, al quale cedo immediatamente la parola affinché possa svolgere la sua relazione.

POLLICINO. Anzitutto mi preme rivolgere un ringraziamento e un saluto agli illustri senatori. In particolare, per me è veramente un privilegio, al di là di qualsiasi retorica, poter essere audito in una Commissione

che ha questo obiettivo, questa natura, questa composizione e con la presidenza della senatrice Segre, che ho avuto la possibilità di vedere e ascoltare l'ultima volta alla Bocconi il 15 novembre 2019 per la conferenza Science for peace. In quell'occasione, la Presidente ha detto cose davvero molto interessanti e secondo me anche illuminanti proprio per il discorso che stiamo facendo, cioè l'idea di non perdonare e non dimenticare ma di non odiare; la trasmissione del non odio e di battersi contro l'odio come insegnamento utile per i ragazzi. Questo è a mio avviso un primo punto fondamentale: la funzione educativa del linguaggio del non odio, che si riconduce anche a un riferimento che la stessa senatrice ha fatto parlando di quelle pietre poste nei cimiteri ebraici che hanno il senso del «sono venuto a trovarti». Ebbene, secondo me bisogna partire proprio da queste pietre. Quali? Le pietre della costruzione europea, del costituzionalismo europeo, che non possiamo permetterci di tradire quando parliamo della strategia contro i discorsi d'odio.

È evidente che il DNA, il fulcro del costituzionalismo europeo del dopoguerra è la tutela della dignità. Non è un caso che l'articolo 1 della Costituzione tedesca e l'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea parlino di dignità, perché è esattamente sulla reazione della dignità calpestata nel periodo del nazifascismo che si fonda l'*humus* del nostro costituzionalismo europeo. Ripeto, non possiamo permetterci di tradirlo; possiamo permetterci di guardare però a un'analisi più ampia che parta proprio dalle radici europee per muoversi verso una dimensione transatlantica.

Attenzione, quando parliamo di discorsi d'odio, dobbiamo sempre parlare di un convitato di pietra, che è la libertà d'espressione e la modalità di tutelare la stessa libertà di espressione. Partiamo proprio dall'approccio statunitense, secondo cui la parola d'ordine è libertà, e non può che essere libertà quell'idea di emancipazione dalla madrepatria. È per questo che la libertà di espressione è considerata «sua maestà» tra tutti i diritti del Bill of rights, e di fatto ha un'estensione quasi sconfinata. Questo è molto importante per l'oggetto della nostra indagine perché, proprio partendo da questa dimensione sconfinata della libertà di espressione, si arriva a un'elaborazione giurisprudenziale, che in questo momento non posso ripercorrere nella sua interezza ma ovviamente per *flash*.

Faccio riferimento a due *dissenting opinion* del leggendario giudice della Corte suprema Oliver Wendell Holmes, che nella sentenza Schenck del 1919 diceva: attenzione, ci vuole un *clear and present danger* per poter essere fuori dall'ambito di applicazione della libertà di espressione, altrimenti anche la libertà di parola più odiosa viene a essere ricompresa in quel tipo di dimensione sconfinata. Nello stesso anno, un'altra *dissenting opinion* sul caso Abrams ci dice: attenzione, la libertà di espressione è di fatto un libero mercato delle idee. Quindi noi crediamo nella capacità autocorrettiva del mercato delle idee di poter riuscire a reagire, a intervenire e a rimuovere in maniera interna, senza il bisogno di un intervento esterno, la natura odiosa del linguaggio.

Questo poi viene in qualche modo esplicitato molto dopo, nel 1969, quando, nel caso *Brandenburg v. Ohio*, c'è la parola d'ordine dell'*hate speech* all'americana: il discorso odioso, per poter essere punito, quindi per poter avere il privilegio di uscire fuori dall'ambito di applicazione sconfinata della libertà di espressione, deve essere un'idea o una parola che ha la capacità di trasformarsi in azione, un'azione imminente. Questo è molto importante perché di fatto si collega la possibilità di punire il discorso d'odio soltanto a livello della capacità trasformativa di un'idea in azione. È proprio qui che, per contrasto, bisogna ritrovare le radici del costituzionalismo europeo, su due punti fondamentali: il primo è che la libertà di espressione, a differenza degli Stati Uniti, in Europa si gioca la partita alla pari con le altre libertà fondamentali. Non è una libertà che per definizione ha la meglio il più delle volte, ma si gioca un bilanciamento paritario. Questo cosa vuol dire? Che si tutela anche la possibilità di limiti alla libertà di espressione. La codificazione dei limiti è un qualcosa di assolutamente inimmaginabile nel costituzionalismo americano, mentre la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per esempio, al secondo comma dell'articolo 10, fa qualcosa di incredibile per gli americani: codifica i limiti alla libertà di espressione. Questo è il primo punto.

Il secondo punto è un altro concetto assolutamente alieno al costituzionalismo liberale americano, che invece caratterizza le nostre radici europee: l'abuso del diritto. La citata Convenzione europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ci dicono entrambe che il diritto può essere esercitato, ma non si può abusare di una libertà; non si può abusare di un diritto, perché l'abuso del diritto va a nuocere a quella dimensione ultra individuale, che è fondamentale per il costituzionalismo europeo.

Qui mi ricollego al discorso d'odio perché, proprio alla luce di queste considerazioni, vi è un'anticipazione della tutela in Europa. Faccio, per esempio, riferimento alla negazione del genocidio e a tutto quello che riguarda le questioni legate a una semplice idea o parola, che può anche non trasformarsi in azione, ma che, per il semplice fatto di essere offensiva delle minoranze più fragili, di quelle emarginate, di quelle che hanno già sofferto in passato, è comunque meritevole di punizione; quindi, non rientra nella libertà di espressione, pur non potendosi trasformare in azione.

Si tratta di una grande differenza, che spesso viene a essere messa in ombra nella narrativa dominante e che invece va recuperata, proprio per riprendere le radici europee di un discorso che non può che essere, dal mio punto di vista, di diritto costituzionale, ma che poi permea di sé l'intera normativa. Questo per quanto riguarda le categorie fondamentali.

Adesso ci spostiamo come se volessimo spostarci dal mondo degli atomi a quello dei bit, cioè a come queste categorie tengono – se tengono – quando muta il fattore tecnologico. Ebbene, la domanda che dobbiamo farci è la seguente: nel mutamento del fattore tecnologico, c'è stato un mutamento rispetto a queste due categorie o è stata confermata la diversa

attitudine? La risposta è che è stata sicuramente confermata, perché gli Stati Uniti e il costituzionalismo americano continuano a considerare la libertà di espressione un'amplificazione sconfinata del proprio spazio di libertà anche nel mondo dei bit. Ci sono delle sentenze recenti in cui si dice che i *social media* sono l'osservatorio e il cantiere privilegiato per la libertà di espressione, quindi una sorta di agorà digitale, un mercato delle idee amplificato. Forse è un po' ingenuo, perché sappiamo benissimo che quel mercato delle idee è in qualche modo oggetto di incrostazioni, di oligopoli, di monopoli e dell'emersione di poteri forti privati che competono con quelli pubblici, quindi parlarne in maniera così ingenua è forse un po' fuorviante.

Attenzione, vi starete chiedendo se la questione della rimozione dell'*account* di Trump da parte dei *social network* è in qualche modo coerente con questo discorso. Lo è, perché in quel caso di fatto c'era la possibilità che quelle idee malsane di Trump si tramutassero in azione: si sono tramutate nell'assalto a Capitol Hill, quindi di fatto è avvenuta una rimozione legata proprio a questa trasformazione. In Europa forse non ci sarebbe stato neanche bisogno dell'assalto a Capitol Hill per rimuovere quelle idee; questo è il messaggio che vorrei far passare. In Europa non c'è questa fiducia fideistica nella tecnologia e nella libertà di espressione, ma le Corti europee, quella di Strasburgo e quella del Lussemburgo, guardano anche ai rischi di un'amplificazione della libertà di espressione, quindi guardano all'*hate speech* in maniera sicuramente meno restrittiva rispetto agli Stati Uniti, nel senso che considerano alcune espressioni, proprio facendo riferimento a quell'abuso del diritto di cui parlavo, comunque meritevoli di essere punite. Questo è un punto molto importante (ed è l'ultimo aspetto che vorrei far emergere perché non vorrei rubare tempo prezioso) e secondo me è legato alla domanda relativa a quale sia il cantiere in atto e quali siano i percorsi evolutivi o trasformativi.

Ebbene, in Europa sicuramente si sta cercando di trovare un terreno comune in tutta una serie di normative che guardano non tanto all'aspetto sostanziale dell'*hate speech* ma all'aspetto procedimentale, cioè quello che si cerca di fare è un'iniezione di procedura. Il costituzionalismo digitale è procedimentale. Faccio un esempio concreto: quali sono i rapporti tra utenti e piattaforme? Quante volte ha diritto di essere ascoltato l'utente? Ha diritto di reagire? Tutto ciò che è procedura è il sale della democrazia digitale, e questo è un punto importante perché in qualche modo avvicina le due sponde dell'Atlantico. Infatti non ci si concentra soltanto sul dilemma, ancora vero seppure esistenziale, di dignità *versus* libertà, ma si guarda la dimensione procedimentale, quella che viene chiamata il *due data process*, che è anche comune al costituzionalismo americano, quindi è una sorta di riavvicinamento. Attenzione però alla frammentazione normativa e alla frammentazione giudiziale, perché in questa grande confusione normativa i giudici si trovano spesso a essere gli unici a dover dire la prima e l'ultima parola, con esiti a volte paradossali.

Cerco di chiudere proprio con questa saga: casi simili relativi a forze di estrema destra, CasaPound e Forza Nuova, legati alla rimozione di con-

tenuti da parte di un *social network*, hanno portato a tre decisioni diverse da parte dello stesso foro, quello di Roma, in istanze diverse. Nel primo caso il tribunale di Roma dice che il *social network* è in qualche modo responsabile di ciò che avviene in Rete, perché gestisce il traffico dell'agorà digitale, quindi deve assicurarsi che non ci siano dichiarazioni che possano in qualche modo nuocere al mercato delle idee. Dunque il *social network* non solo non è obbligato a rimuovere i contenuti ma anzi deve tenerli in rete per alimentare questo mercato delle idee, anche se è a volte si compone di idee estremiste. Il secondo caso ha ricevuto un giudizio opposto: il tribunale di Roma dice che alla luce della normativa sull'*e-commerce*, se c'è stata una comunicazione da parte di un utente che chiede la rimozione del contenuto, il *social network* deve rimuoverlo, quindi deve fare esattamente l'opposto rispetto a quello che si era detto nel primo caso. L'ultimo caso vede il passaggio dalla dimensione pubblicitaria a quella privatistica: è un semplice contratto tra utente e piattaforma. Non vi sono implicazioni di carattere pubblicitario, quindi sarà il contratto a determinare cosa deve fare il *social network*.

Qual è il rischio, quindi? Il rischio è quello di una frammentazione che porta due conseguenze delicate che vanno evitate: la prima è la frammentazione normativa interna all'Unione europea, con diversi fori e diversi Stati che parlano in modi diversi. Da questo punto di vista sarebbe importante se non avere un tetto comune, almeno avere un soffitto comune, cioè un minimo di armonizzazione, su cui poi provare a montare anche travi diverse. Il secondo rischio è chiaramente quello dell'asimmetria transatlantica, quindi che ci si trovi una fortezza europea inespugnabile dall'interno ma che manchi di punti di interconnessione, che manchi dei ponti levatoi. Da questo punto di vista a me pare che la normativa europea, il *digital services act*, non parla di *hate speech* ma ci dà una questione di metodo, cioè la procedura a volte è più importante della sostanza. Per questo direi che il costituzionalismo digitale del prossimo decennio sarà più procedurale che sostanziale ed eziologico.

PRESIDENTE. Grazie a lei per la sua relazione professor Pollicino.

MALAN (*Fdi*). Signor Presidente, ingrazio il professor Pollicino per la sua esposizione. Lei ci ha parlato della questione relativa al negazionismo della Shoah. Le faccio presente, essendo stato tra i promotori di quel disegno di legge la cui prima firma era della senatrice Rita Levi Montalcini, che non è come l'ha descritto lei: in Italia – poi non so se le leggi italiane non valgono più – è solo un'aggravante, cioè se è usato per esempio come istigazione a delinquere o come istigazione alla violenza allora entra in campo, ma di per sé non è reato. Volevo farlo presente perché, nel suo entusiasmo per la legislazione europea, la legislazione italiana è passata in secondo piano. Devo dire che non è certo la prima volta da quando sento questi discorsi sull'istigazione all'odio. Lei ha detto che, a differenza degli Stati Uniti, in Europa la libertà d'espressione va bilanciata con altri diritti, ma io non avverto un bilanciamento. A me sembra che

prevalga sempre altro, cioè quando c'è un pericolo o una possibilità si può impedire di comunicare.

Allora mi chiedo, supponendo che nascesse un nuovo Hitler con i suoi intendimenti e la sua capacità di agire, si potrebbe parlar male di questa persona? Si potrebbe dire che è un criminale? Si potrebbe dire che, mettendo in atto ciò che il suo governo metteva in atto, saremmo all'abominio e alla negazione dell'umanità? Si potrebbe dire o sarebbe *hate speech*?

In questi giorni sentiamo parlare di persone che vogliono prendere a cannonate altre persone che fanno manifestazioni in un certo modo, sostenendo certe idee, che bisogna chiuderli in casa come sorci e così via. Questo non è *hate speech* probabilmente? La mia sensazione è che prevalga, in questo ordine di ragionamento, sempre la ragion di Stato, cioè se si disturba il manovratore, che un tempo era il re e adesso non lo è più, prevale sempre questa esigenza. Ho avuto un momento in cui ho apprezzato molto le sue parole quando stava illustrando il modello americano, che però poi lei ha detto che non va bene e questo mi ha entusiasmato di meno.

PEROSINO (*FIPB-UDC*). Professor Pollicino, lei è partito bene, poi è scivolato un po' sulla questione Trump e altri aspetti. Concordo con il collega Malan sul negazionismo, ma in ordine all'*account* di Trump, Trump era un Presidente eletto, forse con più voti di quelli che gli sono stati attribuiti; poi è finito male, ma aveva il mondo contro. Prova ne è il fatto che la Pfizer ha comunicato di aver il vaccino il giorno dopo la sua sconfitta, negando di averlo fino al giorno prima, quando il contratto sul vaccino lo aveva fatto Trump. Trump è stato cancellato mentre il capo talebano rimane sui *social*: è questo che mi preoccupa alquanto.

Con una mentalità di questo tipo arriviamo in Italia – bypasso i passaggi intermedi – al disegno di legge Zan, che è la distruzione di questo tipo di società e della famiglia; arriviamo anche al terrorismo che non affrontiamo con prevenzione, perché va fermato prima (quindi se non arrivano i barconi è meglio, ci saranno meno terroristi).

Lei ha parlato di CasaPound e Forza Nuova: concordo che siano forze esagitate che vanno controllate e che hanno qualche profilo a mio avviso di intelletto infantile, perché giocano con le cose serie, e quando ho avuto occasione di dirlo, queste persone mi hanno preso in giro dicendomi che siamo noi a giocare con le cose serie. Tuttavia i centri sociali, viceversa, quando spaccano tutto, lo possono fare.

Bisogna trovare un realismo che tenga conto di tutte le posizioni, che sono visioni politiche in ultima istanza, ma che partono da visioni religiose, sociali, economiche, che evidentemente sono diverse e che risentono ancora della storia dell'Europa e dell'Italia, anche se oggi mi pare – non è in argomento ma mi permetto di dirlo – che la divisione non sia più tra destra e sinistra ma tra sì *vax* e no *vax*, con qualche correzione e sconfinamento molto delicato. Sento infatti che nella società italiana il dibattito, mutuando purtroppo gli aspetti peggiori della televisione, ha

conseguenze negative addirittura sulle famiglie, sulle parentele e sui rapporti interpersonali. Mi sono permesso di dire questo per significare che ci possono essere anche visioni diverse, con franchezza e con rispetto di quanto lei ha detto.

MINUTO (*FIPB-UDC*). Ho ascoltato la relazione del professor Pollicino, che ringrazio.

Non sono d'accordo con chi mi ha preceduto, ma in questo momento non vorrei scivolare – uso lo stesso termine del senatore che ha parlato poc'anzi – e non voglio polemizzare su nulla; anzi, la mia vuole essere una semplice domanda al professore.

Come potrebbe lo Stato, dopo quello che lei ha detto, valutare la portata delle intolleranze e delle discriminazioni sui *social*? Mi limito a questo.

PRESIDENTE. Professor Pollicino, ritengo la sua relazione molto importante ai fini dei nostri lavori. In particolare, reputo importante il filo conduttore della sua relazione, che naturalmente si rifà alla sua pubblicistica, ai suoi studi, che sono concentrati – anche oggi ha insistito su questo – sul tema del costituzionalismo europeo. Del resto, questo è il solco del nostro lavoro. I suoi studi sono concentrati sul contributo al raggiungimento di un equilibrio tra due pilastri del nostro costituzionalismo, quello europeo e quello delle società liberaldemocratiche, cioè l'equilibrio tra la libertà di espressione e la tutela della dignità inviolabile della singola persona. Una dignità, quest'ultima, che vede una minaccia concretissima nelle manifestazioni di istigazione all'odio, che trovano nell'ambiente digitale (così come tutti gli auditi hanno sostenuto con determinazione) un luogo di propagazione massiccia, il più delle volte senza controllo o fuori controllo. Un luogo, quello dell'ambiente digitale, che molto spesso viene strumentalmente utilizzato per alimentare linguaggi discriminatori anche ad uso politico nei confronti di quelle minoranze la cui tutela il nostro costituzionalismo ha come fondamento, anche in reazione – penso abbia fatto bene lei a sottolineare questo aspetto – all'abominio di quello che avvenne durante il totalitarismo, nel nostro caso all'abominio del nazifascismo con le leggi razziali e della Shoah.

Da questo punto di vista, voglio sottolineare – e arrivo a una domanda – il passaggio che lei ha fatto sulla tutela della dignità dei singoli e delle minoranze come strumento che rafforza la libertà di espressione; quindi, non solo di equilibrio, giammai di compressione, ma di rafforzamento della libertà di espressione, di coronamento del fondamento della libertà di espressione, perché viceversa i discorsi discriminatori e di istigazione all'odio portano a conculcare la libertà di espressione delle minoranze e dei singoli individui.

Alla luce di ciò, le voglio chiedere se ritenga che il *digital services act*, attualmente in discussione al Parlamento europeo, oltre alla questione aperta che ha citato del rischio di frammentazione, a cui il *digital services act* potrebbe non riuscire a dare risposta, sia uno strumento adeguato o an-

cora troppo circoscritto e debole laddove non definisce il contenuto illegale ma lo demanda alla normativa dei singoli Stati membri e laddove non interviene di fatto in quelle piattaforme minori, che sono il più delle volte fuori controllo e che molto spesso vengono utilizzate da gruppi politici estremisti per istigare all'odio e utilizzare il linguaggio discriminatorio in chiave apertamente politica. Le chiedo quindi se non ritenga, in virtù di questo, come già avvenuto in Germania e in Francia, che anche in Italia sia auspicabile una normativa che delimiti una fattispecie legata al fenomeno dell'istigazione all'odio in modo da contrastarlo innanzitutto dal punto di vista culturale e poi anche dal punto di vista normativo.

POLLICINO. Vi ringrazio davvero perché i rilievi e le critiche sono molto utili per mettere in discussione alcune idee e, se volete, anche le linee guida del mio progetto e percorso scientifico. In questo caso non credo che si debba arrivare a metterle in discussione, ma è necessario chiarirle meglio.

Quando facevo riferimento alla dimensione europea, è abbastanza ovvio che in quel momento non era per me rilevante la normativa italiana per un motivo molto semplice, perché mi sono concentrato sulle attitudini delle corti europee che hanno una funzione diversa rispetto alle corti nazionali. La Corte di Strasburgo ovviamente non può minimamente adottare una decisione di condanna o di restrizione della libertà, ma può al massimo – questo lo spiego soprattutto a me stesso – ritenere giustificate o meno le restrizioni alla libertà di espressione adottate dagli Stati contraenti del Consiglio d'Europa, che sono 47. Dico questo perché ciò che volevo far notare era semplicemente l'attitudine da parte della Corte europea di ritenere a volte giustificate determinate restrizioni alla libertà di espressione ammettendo la limitazione ma ritenendola giustificata e proporzionata, poiché la proporzionalità è un altro dei principi cardine del costituzionalismo europeo, proprio perché era in ballo quel bilanciamento tra diritti di cui ci parlavamo e la tutela delle minoranze. È questo il solco di pensiero in cui mi sono mosso.

Per quanto riguarda la questione Trump, potrei essere scivolato, però al di là dello scivolamento, quello che mi interessava condividere con voi era semplicemente una ricognizione dell'analisi da parte delle corti e dell'ordinamento giuridico statunitense. Non ne facevo un giudizio di valore, ma mi chiedevo se fosse stato o meno applicato il *test* di *Brandenburg v. Ohio*, che è stato ovviamente pensato in ambito analogico nel 1969. Mi domandavo se ci fosse stata una rivisitazione di questo *test* nel passaggio dall'analogico al digitale, come alcuni dicono sia necessario e sostengono di fare attenzione perché nel digitale, proprio per le questioni che venivano evocate prima, cioè per la maggiore amplificazione, bisogna in qualche modo avere la possibilità di anticipare la soglia di tutela, anche negli Stati Uniti.

Ebbene, volevo dire semplicemente che questa anticipazione non c'è stata perché, al di là del giudizio di valore, nel caso Trump alcune idee avevano il potenziale di trasformarsi in azione e lo sono state. Poi si

può giudicare, si può ovviamente criticare questo approccio e condivido alcune delle critiche che sono state avanzate.

Per quanto riguarda invece la domanda legata a cosa può fare lo Stato, essa si ricollega all'ultima che è chiaramente a livello europeo. Il problema rimane perché è legato ai meccanismi di *soft law* e di *hard law*. Io sono convinto che uno dei problemi originari, se volete anche uno dei peccati originari della legislazione europea (in materia di disinformazione, erroneamente definita *fake news*), sia il fatto che si è deciso sin da subito di adottare una normativa di *soft law*, cioè dei codici di condotta. Per quanto riguarda la dimensione sostanziale del problema, cioè quella che veniva evocata prima, la definizione di *hate speech* e la necessità di utilizzare determinati *standard* per poter effettivamente essere efficaci contro l'*hate speech*, fino adesso, a livello europeo e nazionale, ci si è affidati eccessivamente alla *soft law*, cioè ai codici di condotta che sono un genere letterario per cui chi in qualche modo è parte del gioco scrive anche la normativa che non è ovviamente vincolante. È evidente che questo tipo di meccanismo non incentiva l'elevazione dello *standard* di tutela, perché vorrebbe dire modificare un modello di *business* che sarebbe contrario a qualsiasi istanza e iniziativa economica se viene dagli stessi soggetti che devono applicarlo.

Per questo peccato originario ci sono state poi delle fughe in avanti irragionevoli, anche se a volte eccessive da parte di Stati membri. La Francia e la Germania hanno detto che secondo la loro tradizione costituzionale quello che è stato fatto a livello europeo è troppo poco, e quindi loro avrebbero utilizzato un loro percorso nazionale, con il rischio però di un'ulteriore frammentazione.

Quindi, per ritornare all'ultima domanda, mi pare che sia proprio a livello europeo che bisognerebbe avere il coraggio di adottare definizioni che non deleghino o non rinviino ad altre che, tra le altre cose, sono obsolete, alcune sono dei primi anni 2000, ma attraverso un procedimento di co-regolamentazione. Questo non vuol dire escludere i soggetti privati, ma neanche delegare loro totalmente la responsabilità.

In conclusione, l'ultimo punto molto interessante evocato è la grandezza. Il *digital services act*, per motivi anche ragionevoli, si concentra sui giganti, sulle grandi piattaforme, ma quantità non è sempre qualità. Giustamente veniva fatto emergere il rischio che in piattaforme minori ci possa essere quella radicalizzazione, quel tipo di enfaticizzazione dei conflitti più che delle convergenze che è esattamente il combustibile di cui si nutre l'istigazione all'odio ed è esattamente il combustibile che mina la libertà di espressione, perché la libertà di espressione esiste fino a quando c'è il pluralismo, il dialogo vero, altrimenti c'è radicalizzazione, tensione e conflitto anche sociale, non solo digitale.

PRESIDENTE. Grazie, professor Pollicino, per la sua replica che integra la sua relazione iniziale. Naturalmente se lei vorrà, così com'è accaduto per gli altri auditi, saremo lieti di avere una documentazione che tenga conto anche del dibattito che c'è stato in Commissione e quindi de-

gli interventi dei senatori. La ringrazio anche per la collaborazione che certamente porterà avanti con questa Commissione nei prossimi mesi.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

I lavori, sospesi alle ore 13,42, sono ripresi alle ore 13,50.

Audizione di un professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Salerno

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione del professor Giuseppe Di Genio, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Salerno, che saluto e ringrazio per aver accettato di partecipare ai nostri lavori. Lascio immediatamente la parola al nostro audito.

DI GENIO. Leggerò un testo scritto che lascerò alla Commissione per la discussione.

«Nessuno nasce con l'odio, la gente impara ad odiare». Partirei da questa semplice frase di uso comune, in realtà estrapolata da una celebre frase di Nelson Mandela, dopo vivi ringraziamenti per avermi consentito questo intervento, per inquadrare e analizzare un tema molto complesso, quello dei discorsi d'odio e dei crimini d'odio negli ordinamenti democratici contemporanei, fenomeno ormai di portata globale che affligge nella vita quotidiana la tutela concreta ed effettiva dei nostri cari diritti fondamentali, *ex* articoli 13 e 54 della Costituzione.

Lo sottolineo sin da subito: il problema reale che deve essere oggetto di attenzione futura della Commissione straordinaria nelle sue peculiari funzioni è proprio quello della effettività e della cogenza cosiddetta sussidiaria del seguito legislativo vigente o futuro e della tutela concreta e immediata dei diritti e delle libertà fondamentali, sulla scorta dell'articolo 2 della Costituzione, coinvolte nell'*hate speech*, per usare la terminologia anglosassone, che in realtà, da un punto di vista di tecnica legislativa, potrebbe risultare stonata. Basterebbe interpellare il comitato per la legislazione e ci si renderebbe subito conto di questa discrasia. L'*hate speech* è naturalmente inteso nelle sue numerose, differenti, ma non indifferenti – come dice la presidente Liliana Segre – realizzazioni e configurazioni personali, individuali, istituzionali, collettive, sociali e anche *social*, perché il problema inevitabilmente ha questa connotazione.

Valga sottolineare che, in realtà, nel linguaggio di determinati *social* usati dai giovani è più appropriato parlare di frasi e parole, anche disarticolate, di odio, a volte di impeto, improvvisate, esaltate, inconsapevoli e ignoranti (però ampiamente perseguibili e punibili), non propriamente forse di discorsi di odio. Dico questo perché nel diritto costituzionale comparato il modello spagnolo ha dato qualche indicazione nella giurisprudenza del tribunale costituzionale con la sentenza n. 177 del 2015, che ha sottolineato che il discorso di odio dev'essere vagliato in relazione a chi lo fa, come lo fa, dove lo fa, quanto e quando lo fa, in relazione al

tempo, alla continuità, alla recidiva, eccetera; quindi, in relazione a una serie di prospettazioni tipologiche che devono essere vagliate dagli operatori, dalla magistratura. Di contro, la ricerca spasmodica di una legge cozza con l'ipertrofia normativa e l'iper-legislazione, anche come problema di tecnica legislativa, che potrebbe rendere inefficaci, visto il perdurare del fenomeno (c'è una crescita costante statistica anche europea dell'*hate speech* dal 2000 in poi), le numerose e variegate misure finora adottate sul tema, pur rilevanti.

Il primo riferimento normativo che terrei in considerazione anche in termini di riaggiornamento e di rimodulazione normativa – su questo la Commissione potrebbe lavorare nelle sue peculiari funzioni – è la legge 25 giugno 1993 (legge Mancino-Scalfaro), di conversione del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, che potrebbe essere un buon punto di partenza, naturalmente però rinforzato da un punto di vista sanzionatorio. Infatti, l'elemento fondamentale, l'elemento cangiante di questa materia e – oserei dire – determinante è quello di insistere sulle sanzioni economiche e non, al fine di cercare di affrontare nella maniera più appropriata l'impatto normativo su questa materia.

C'è poi il collegamento inevitabile con il discusso disegno di legge Zan che, da un punto di vista sanzionatorio, ha dato delle indicazioni, ma si è arenato sul profilo dell'identità; quindi, dal coacervo delle disposizioni della legge Mancino-Scalfaro del 1993, del disegno di legge Zan e di altre prospettazioni che la sovranità parlamentare vorrà portare avanti, si potrebbe ricavare un dato normativo efficace ed efficiente su questa tematica. È proprio questo uno dei temi principali. Siamo in presenza di una problematica che potrebbe essere risolta efficacemente da un punto di vista normativo, ma non sul piano dell'effettività, dell'*idem sentire*, nel senso che questa normativa, questa legislazione *in fieri, de iure condendo*, potrebbe poi in realtà cozzare con quelle che sono le risoluzioni delle problematiche impellenti che si vengono a realizzare e che sono anche menzionate nel disegno di legge Zan.

L'aspetto forse negativo di tutta questa prospettiva, che viene anche sottolineato dai lavori della Commissione straordinaria, è il modello europeo che personalmente, da un punto di vista scientifico, considero perdente, nel senso che la soluzione europea, che procede verso questi fenomeni con direttive, codici di autoregolamentazione, codici di autoregolazione, decisioni, quindi con disposizioni in un certo senso deboli, non è propriamente rispondente alla soluzione della problematica.

Per carità, il dato internazionale ed europeo è forte: c'è la convenzione, la Carta dei diritti fondamentali, i patti internazionali, le decisioni dell'ONU, dell'OSCE; non sto qui a ribadirle perché le affido alla modulazione del testo scritto. Ad ogni modo, il dato europeo e internazionale probabilmente potrà essere determinante per contrastare il fenomeno soprattutto nel mondo di Internet, quello che ci interessa tantissimo specie per i nostri figli, per i nostri giovani, la cui disciplina però (anche nella dottrina costituzionalistica si parla di Internet come fonte di cognizione, di conoscenza, tanto che alcuni autori la parificano addirittura alla *Gaz-*

zetta Ufficiale) sul piano dell'*hate speech* potrebbe risultare impossibile. Infatti, il dato ben noto è che le istanze lobbistiche sul piano europeo e internazionale sono molto forti, per cui combattere questi portali potrebbe essere un'impresa davvero molto difficile. Certo, alcuni Stati ci stanno provando: la Gran Bretagna è molto severa sul profilo dei *social*; anche la legge tedesca prevede multe di oltre 50 milioni di euro nei casi in cui queste fattispecie si vengano a determinare. Quindi, il modello europeo ha necessità di una costruzione ben definita per avere un'efficacia migliore e forse l'adozione di un regolamento europeo sarebbe più opportuna rispetto alle direttive non direttamente applicabili e alle decisioni.

Quindi, mi permetto di rilevare che, da un punto di vista scientifico, l'approccio europeo è molto debole, è acerbo, anche perché – non sono io a doverlo sottolineare – la natura giuridica dell'Unione europea è ibrida. L'Unione europea non ha una natura federale, non è uno Stato ben definito e questo naturalmente incide sull'efficacia e sull'effettività delle decisioni da adottare.

Una piccola svolta sul piano europeo è stata registrata con due recenti sentenze del 16 febbraio 2021, riferite alla Bulgaria, in cui i discorsi di odio sono stati oggetto di un'analisi molto attenta da parte della Corte EDU, sulla base della convenzione europea, che ha riconosciuto che i discorsi d'odio non solo giustificano – come si legge nel testo – una legittima restrizione alla libertà di espressione (quindi finalmente la libertà di espressione viene in un certo qual modo bilanciata, temperata, non è sempre prevalente rispetto ai discorsi di odio), ma tali discorsi di odio costituiscono anche una violazione del diritto alla vita privata e familiare (aspetto personale e anche di carattere comunitario: la famiglia come comunità) senza discriminazioni per ragioni legate all'origine etnica e razziale; quindi, prescindendo anche dai casi più ricorrenti.

Queste due bellissime sentenze della Corte EDU superano così il margine di tolleranza europeo. Il modello europeo è un modello tollerante; il modello americano è molto libero: la *freedom of speech*; sappiamo come si realizza tutto ciò nel sistema americano. Però, con queste due sentenze della Corte EDU si supera quel margine di tolleranza europeo che potremmo definire intollerabile e si applica la logica del bilanciamento tra libertà di espressione e altrettanti diritti che vengono coinvolti e violati, per cui la libertà di espressione non è più tirannica – usando un termine della Corte costituzionale nella sua giurisprudenza – ma è oggetto di bilanciamento. La libertà di espressione non ha una *vis* espansiva tale da rendersi inconcepibile con la tutela di altri diritti più o meno corrispondenti.

L'unico dato su cui la giurisprudenza europea deve ancora lavorare, e che si spera che poi influenzi la giurisprudenza costituzionale italiana e anche la giurisprudenza di merito, perché il ruolo dei giudici di merito è fondamentale nelle applicazioni di queste fattispecie, sia in sede civilistica in termini risarcitori, che in sede penalistica (penso all'articolo 604-bis e 604-ter del codice penale), è la configurazione autonoma del divieto di discriminazione. Non si configura ancora, nel diritto europeo, un diritto

umano alla non discriminazione per ragioni razziali ed etniche, soprattutto poi con quello che io indico come un altro aspetto fondamentale che è la tutela dei diritti di memoria come nuovi diritti, sulla scorta dell'articolo 2 della Costituzione, rifacendomi un po' anche al modello francese delle *loi mémorielle* che hanno avuto una configurazione interessante nell'ambito di quel sistema ancorato ai valori della *déclaration* del 1789 *liberté, égalité, fraternité*, che sono proprio alla base del contrasto dei fenomeni di *hate speech*.

Dunque direi che in relazione a questo *deficit* europeo, che mi pare molto ben monitorato e attenzionato dalla Commissione, forse rimane come via maestra l'applicazione diretta dei nostri diritti fondamentali, del nostro sistema di principi e diritti fondamentali disegnato dai nostri Padri costituenti, dai nostri *Founding fathers*. Basta richiamare l'articolo 3 della Costituzione che, quando individua la non discriminazione per motivi di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali (penso alla disabilità), ci fa capire tutte le fattispecie che devono essere fortemente tutelate da un punto di vista normativo attraverso l'intervento della sovranità del Parlamento.

Quindi, attraverso un sistema di responsabilità da parte dei soggetti attuatori, vi è la necessità di intervenire con sanzioni molto forti da un punto di vista economico e non solo. Al di là del dato penale, anche il dato civilistico risarcitorio è importante, e i soggetti attuatori devono essere responsabilizzati. Penso ai dirigenti scolastici quando si verificano i fenomeni di bullismo che molte volte vengono sottovalutati; i genitori li segnalano ma i dirigenti scolastici, le insegnanti o gli insegnanti e le maestre li sottovalutano; oppure i rettori e la loro responsabilità all'interno delle università, dove questi fenomeni sono presenti. Sarebbe auspicabile anche un maggiore coinvolgimento dei tribunali per i minorenni per quanto riguarda il profilo minorile e la responsabilizzazione, anche in termini civili e non solo, al di là del profilo penale che è personale, delle famiglie e dei genitori nei casi in cui questi fenomeni, che abbiamo visto in questi giorni nei servizi giornalistici, vengano ad essere effettuati da parte di minorenni. Anche perché poi c'è sempre il faro dell'articolo 27 della Costituzione: un inasprimento normativo in questa materia, sia che riguardi le sanzioni economiche che le pene, naturalmente deve essere letto con il faro dell'articolo 27 della Costituzione che prevede la funzione rieducativa della pena. Ci potrebbe essere anche una rieducazione di carattere digitale nei confronti di questi minori che, attraverso il *sexting* e il *revenge porn*, usano i *social* commettendo reati atroci che naturalmente si riflettono fortemente sulle persone che vengono coinvolte.

Questo quindi è l'aspetto normativo sanzionatorio secondo me da rafforzare sulla base delle motivazioni scientifiche che ho addotto e richiamando questa giurisprudenza.

Poi c'è il dato culturale, il dato metodologico e il dato educativo che deve essere inevitabilmente rafforzato. Tutte le iniziative che vengono poste in essere sono meritevoli e hanno una particolare rilevanza. Su alcune manifesto qualche dubbio ma da un punto di vista strettamente personale.

Per esempio l'iniziativa delle panchine rosse a me non piace, perché per me le donne stanno in piedi. Basta vedere le donne afghane che in questo periodo protestano contro il regime talebano. Io non ho mai visto mia madre o mia nonna sedute su una panchina, ma sempre in piedi a combattere con le angosce quotidiane per cercare di risolvere i problemi della famiglia. Quindi anche le iniziative devono assumere il valore simbolico della massima tutela di quello che è l'*habeas corpus*, come direbbero gli inglesi, il sistema dei diritti e dei principi fondamentali.

Un altro modello che forse sarebbe interessante seguire è quello multiculturale canadese che, ad esempio, è molto interessante sul piano della tutela della disabilità. Edmonton è una città canadese a misura di disabile e la normativa canadese di tutela dei diritti fondamentali, che è multiculturale e che su questi fenomeni, anche da un punto di vista sanzionatorio, è molto forte, potrebbe essere interessante.

In conclusione, secondo me le due tracce fondamentali, che potrebbero essere delle ipotesi di lavoro e discussione della Commissione nella sua funzione peculiare, sono il tema dell'effettività delle tutele sanzionatorie, economiche e non, nell'ottica e nello spirito sul piano penalistico della funzione di rieducazione della pena *ex* articolo 27 della Costituzione, e una legalità della cultura; non tanto una cultura della legalità ma una legalità della cultura, che può sembrare un bisticcio di parole ma che è fondamentale per tracciare un percorso di rispetto delle disposizioni normative in una prospettiva costituzionalmente orientata.

Quindi il ruolo del Parlamento è fondamentale. Su questo argomento difficile, che ha una difficoltà normativa intrinseca ed estrinseca, vorrei leggere una poesia che secondo me è molto calzante di Mario Luzi, poeta e senatore a vita, a voi e a tutti noi caro, dal titolo «Secondo nostra lege», la quale sottolinea proprio la schiacciante necessità di garantire una legge giusta, che è molto difficile da individuare. La legge spesso non è giusta ma ingiusta; lo insegnano anche i migliori costituzionalisti del passato. Vi leggo il testo: «Divergono talora legittimità e giustizia, il cuore umano ecco si tortura. Non da "super", da uomini per uomini legiferare è difficile, difficilmente il giusto si cattura, un grumo che rimorde al fondo dell'anima perduta; lo so, nella specie di ordine e di forma l'arbitrio e il prepotere sono duri a tollerarsi». La tolleranza e l'indifferenza che vengono sottolineate più volte nelle parole di Liliana Segre. «Il paragone nostro non ha fine: che restino il giusto e il legittimare avvinghiati fra loro fortemente, sempre».

Penso che questo possa essere un termine conclusivo della prospettiva di una futura discussione e di una futura adozione normativa da parte del Parlamento di una buona legge sull'*hate speech*.

URRARO (*L-SP-PSd'Az*). Ringrazio il professor Di Genio per la sua esaustiva relazione, per noi molto significativa.

Ci stiamo rivolgendo, nell'ambito della nostra indagine conoscitiva, anche al mondo dell'accademia, dei costituzionalisti e degli esperti per calibrare al meglio il nostro intervento e anche per osservare un *timing*

molto stretto che ci siamo imposti rispetto anche a un rischio di *escalation* che è una caratteristica peculiare dei crimini d'odio. Abbiamo avuto modo di verificare, anche nella cosiddetta piramide dell'odio, dagli atteggiamenti basati sul pregiudizio fino alla discriminazione e alla violenza, e abbiamo effettivamente la necessità di accelerare anche il nostro intervento rispetto a questo fenomeno, che parte dai temi del contrasto ad ogni forma di discriminazione, ma che sta prendendo chiaramente corpo nella definizione del cosiddetto *hate speech*, cioè il linguaggio dell'odio.

Ci rivolgiamo a voi autorevoli costituzionalisti, in particolare, perché non abbiamo una definizione univoca; anche a livello internazionale abbiamo riscontri sul fenomeno dell'*hate speech*, una raccomandazione del Consiglio d'Europa in cui analiticamente si parla di qualunque forma di espressione che diffonda, inciti, promuova o giustifichi l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, incluse l'intolleranza espressa attraverso il nazionalismo aggressivo e l'etnocentrismo, la discriminazione e l'ostilità contro le minoranze, i migranti e le persone di origine migrante.

Assume fondamentale rilievo per noi, Parlamento italiano, l'esigenza di comprendere al meglio il bilanciamento dei principi che nel nostro sistema giuridico nazionale sono statuiti dagli articoli evocati da lei benissimo circa il riconoscimento dei diritti inviolabili, unitamente all'articolo 3 della Costituzione sulla pari dignità ed eguaglianza di fronte alla legge, con il principio di libera manifestazione del pensiero di cui all'articolo 21, che ha avuto distorsioni palesi, soprattutto nel mondo virtuale.

Anche all'esito della sua relazione, per noi è utile raccogliere un suggerimento in più su questa attività così delicata di bilanciamento e di raffronto tra questi principi costituzionalmente rilevanti e così significativi, di cui agli articoli 2, 3 e 21.

MINUTO (*FIBP-UDC*). Anzitutto vorrei ringraziare il professor Di Genio per la sua attenta relazione e devo dire che sono stata molto colpita dalle sue parole. Tra l'altro, ha iniziato il suo intervento con una frase di Mandela che a me sta molto a cuore, quindi complimenti per questo, professore: «Nessuno nasce con l'odio», sono perfettamente d'accordo con lei.

Come lei ben sa, i discorsi di odio si possono servire di molteplici possibilità linguistiche. Pensiamo alle etichette denigratorie che spesso ci circondano (faccio un esempio banale – perdonatemi – che forse ci fa capire meglio la situazione: scriviamo frocio anziché *gay*); le etichette categoriali, gli scherzi di odio, che sono migliaia; il ricorso agli insulti fino a denigrare fattispecie punite come reato (l'ingiuria, la diffamazione).

Secondo lei, come si possono calibrare al meglio gli interventi dello Stato? Prima ha parlato della comunità europea, si stanno facendo piccoli passi; ma noi, nella limitazione di un linguaggio inappropriato sulle piattaforme, sui *media*, a seguito di accordi con le aziende dei grandi *social network*, senza dover incorrere nel contrastare l'articolo 21 della nostra

Costituzione in materia di libertà di manifestare il proprio pensiero, in che modo possiamo intervenire?

PRESIDENTE. Professore Di Genio, aggiungo alcune mie considerazioni. Anche io, come hanno fatto i colleghi, la ringrazio nuovamente per il suo contributo, che si focalizza appieno su un tema che emerge nei lavori della nostra Commissione e nella nostra indagine conoscitiva, ovvero come intervenire per contrastare la diffusione crescente dei linguaggi legati all'istigazione all'odio restando saldamente nell'ambito del nostro costituzionalismo liberaldemocratico, anzi rafforzandolo nella consapevolezza che contrastare i discorsi d'odio e d'istigazione all'odio serve a rafforzare la convivenza sociale, la coesione sociale e la qualità della nostra democrazia; a far vivere i valori della nostra Costituzione, quindi a rafforzare il nostro costituzionalismo.

Lei ha molto insistito a questo proposito citando la sentenza della Corte europea dei diritti umani. Utilizzo un'espressione mutuandola da lei, professore: lei ha detto che finalmente – enfatizzando questo concetto – c'è un intervento, in questo caso da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, che legittima e rafforza la tutela della dignità personale privata, legittimando – sono ancora sue parole, professor Di Genio – la restrizione alla libertà di espressione.

Penso che questo suo passaggio sia particolarmente rilevante, nel senso che da qui si evince un altro termine del suo discorso molto presente nel contributo che ci ha appena consegnato, ovvero il tema dell'effettività delle sanzioni contro i discorsi discriminatori, quindi la necessità delle sanzioni, che servono perché non permettono alle minoranze di esercitare liberamente la loro libertà di espressione. Quindi, esse non costituiscono un limite alla libertà di espressione; anzi, tutelando la stessa libertà di espressione delle minoranze altrimenti conculcata, le sanzioni rafforzano la libertà di espressione di tutti, che trova coronamento nel rispetto reciproco e nella tutela della dignità inviolabile delle singole persone, quindi delle minoranze, secondo l'esempio dell'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo; bilanciamento, quindi, e non più prevalenza dell'una sull'altra, tra libertà di espressione, e tutela della dignità inviolabile della persona.

A fronte di questo suo ragionamento così forte, lei ha anche parlato di un intervento europeo troppo debole. Allora le vorrei chiedere: quando dice che è troppo debole, si riferisce all'intervento che viene fatto con il *digital services act*? Si riferisce al fatto che il *digital services act* non normi a sufficienza la fattispecie demandandola ai singoli Paesi membri? Al fatto che intervenga solo sulle grandi piattaforme e non invece su quelle cosiddette minori, ma che vengono utilizzate in maniera molto pericolosa – com'è emerso da diverse audizioni precedenti – da gruppi estremisti per utilizzare i discorsi di discriminazione e di istigazione all'odio in chiave politica, attaccando le minoranze?

Vorrei sapere inoltre come ritiene che l'intervento europeo – visto che ha molto insistito sulla necessità di un modello europeo – possa essere

più efficace per rispondere a un problema che ha voluto sottolineare più volte di fronte a questa Commissione, soprattutto in riferimento al fatto che – ed è l'ultima considerazione che le voglio consegnare – il nostro diritto costituzionale deve fare i conti con una rivoluzione tecnologica talmente prepotente e incessante che sta ridefinendo tutto l'ecosistema sociale: economia, condizioni di vita, modi di pensare e abitudini, che sempre più sono condizionate da algoritmi la cui *governance* è opaca, in mano ai privati e fuori dalla regolamentazione pubblica statutale, e sempre più si lega anche a meccanismi di mercato. Infatti attraverso gli algoritmi e anche attraverso l'utilizzo dell'odio in Rete, alcuni riescono anche a guadagnare ingenti somme di denaro – com'è noto – grazie alle visualizzazioni. A fronte di tutto questo, come può essere più efficace, stando alle sue parole, l'intervento a livello europeo e anche a livello dei singoli Stati?

Lei ha citato il caso della Gran Bretagna, il caso della Francia, il caso della Germania. Non ha potuto citare l'Italia perché nel nostro Paese non c'è ancora una normativa in materia e questo è oggetto di studio da parte della nostra Commissione.

DI GENIO. Per quanto riguarda le minoranze, si tratta di un tema fondamentale perché nel costituzionalismo moderno e contemporaneo si è sempre posto in luce che la migliore garanzia di una democrazia non è il consenso ma il dissenso. Noi siamo in democrazia quando c'è la garanzia del dissenso, altrimenti non sarebbe tale. Questo è un aspetto importantissimo che lei, Presidente, ha sottolineato, che però naturalmente non deve debordare, non deve andare oltre il rispetto di quelli che sono inevitabilmente i limiti che vengono esplicitati nell'ambito del nostro ordinamento, enucleati in quel bellissimo sistema dei diritti fondamentali che è sancito dalla libertà personale in poi, dagli articoli dal 13 al 54 della Costituzione.

Quindi ben vengano queste prime sentenze, recentissime, timide ma interessanti della Corte europea dei diritti dell'uomo, che riprendono anche un meccanismo molto noto – come ha evidenziato la nostra Corte costituzionale – che bilancia la libertà di espressione in determinati casi in cui ci sono violazioni palesi del sistema valoriale e della dignità umana. L'articolo 13 della Costituzione, quando parla di libertà personale, fa riferimento all'*habeas corpus*, un termine latino che è fondamentale ed è particolarmente calzante in materia di *hate speech*; *habeas corpus* significa «che tu abbia un corpo», ma il corpo non è solo fisico ma anche psichico; *habeas corpus* significa che il mio corpo, il vostro corpo, il corpo di tutti non può e non deve essere oggetto di lesioni, di violazioni e deve essere tutelato da parte dell'ordinamento.

Quindi, l'iniziativa della Commissione è altamente meritoria proprio nella ricerca di un dato normativo, anche se – come ho sottolineato – ci sono dei punti di partenza dalla legge Mancino-Scalfaro in poi.

Il modello europeo attuale è acerbo. Queste due sentenze non sono della Corte di giustizia europea ma della Corte europea, e questo già fa capire molto come il diritto europeo abbia una pluralità di fondo che in

alcuni casi dovrebbe essere maggiormente analizzata. Il problema è proprio nella natura giuridica dell'Unione europea: non essendo uno Stato ben definito purtroppo noi siamo cittadini digitali, siamo cittadini italiani, siamo cittadini europei però sul piano europeo questa tutela non viene garantita in maniera appropriata. Quindi ben venga quello che ho sottolineato, cioè che si passi a una disciplina molto più dettagliata – come lei evidenziava nelle sue riflessioni – che non sia rimessa a un'applicazione delle direttive da attuare in sede interna, ma che possa essere riconducibile a un regolamento europeo sull'*hate speech*. Un regolamento europeo potrebbe anche incidere sul profilo definitorio – come ha sottolineato la senatrice Minuto nella prima domanda – e quindi dare delle indicazioni fondamentali da applicare poi concretamente, anche dettagliatamente, nell'esperienza italiana.

Quindi, se auspichiamo una normativa interna del Parlamento efficace ed efficiente sull'*hate speech*, dobbiamo allo stesso modo essere accompagnati da una disciplina europea che possa fungere da ulteriore grimaldello per affrontare queste tematiche che sono talmente attuali, talmente giornaliere, che fanno veramente rabbrivire sul piano della tutela di quel valore centrale degli ordinamenti democratici che rappresentano il valore della dignità umana.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Di Genio per la replica che va a integrare la sua relazione iniziale. Naturalmente attendiamo la documentazione, a questo punto anche integrata sulla base delle questioni che sono emerse nel dibattito che abbiamo appena concluso.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,30.