



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 17

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

19^a seduta: martedì 28 settembre 2021

Presidenza del vice presidente VERDUCCI

INDICE

Audizione del direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

PRESIDENTE Pag. 3, 8, 11 e *passim* | MECACCI Pag. 3, 10, 11

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-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.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), onorevole Matteo Mecacci.

I lavori hanno inizio alle ore 12.

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 del direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

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 all'evoluzione della normativa europea in materia, sospesa nella seduta del 23 settembre.

Desidero indirizzare un saluto particolare alla nostra presidente, la senatrice Segre, che segue la nostra seduta in videocollegamento, come altri colleghi.

La seduta odierna prevede l'audizione dell'onorevole Matteo Mecacci, direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), che ringrazio per la sua disponibilità e per il lavoro che sta portando avanti e al quale lascio la parola per l'illustrazione della sua relazione.

MECACCI. Signor presidente Verducci, signora presidente Segre, onorevoli senatori, desidero ringraziarvi per questo invito che mi dà l'opportunità di contribuire al lavoro della Commissione straordinaria per il

contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza.

Vista la sempre maggiore importanza che queste tematiche ricoprono sempre più per assicurare sicurezza e stabilità al futuro delle nostre società democratiche, spero che con questa occasione saremo in grado di instaurare un dialogo proficuo e regolare.

Come ha ricordato il presidente Verducci, dallo scorso dicembre sono direttore dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE, una delle istituzioni indipendenti dell'Organizzazione istituita trent'anni fa, nel 1991. Il nostro mandato riguarda 57 Paesi di tutta l'area OSCE, inclusa l'Italia. Questa è sicuramente una grande responsabilità, ma anche una grande opportunità – per me, personalmente, ma anche per le istituzioni italiane – di focalizzarsi sull'attuazione del mandato su cui si regge l'ODIHR. Il mandato è quello della promozione dei diritti umani, delle libertà fondamentali e di tutti i principi fondanti dello Stato di diritto.

La parte più importante del nostro mandato si fonda su una serie di impegni politici: la nostra organizzazione non si basa, infatti, su trattati internazionali ma su *commitment* politici assunti dai Paesi partecipanti all'OSCE, inclusa l'Italia, tra i quali quello di affrontare e combattere i crimini d'odio. Questi sono infatti riconosciuti come una delle manifestazioni più gravi e più serie dell'intolleranza e, allo stesso tempo, rappresentano una minaccia concreta sia per la sicurezza delle persone che le subiscono, sia per la più generale coesione sociale. I crimini sociali sono anche riconosciuti come i precursori di possibili conflitti e violenze su più ampia scala.

Sulla base di questi impegni, gli Stati partecipanti all'OSCE hanno affidato al nostro Ufficio il compito di assisterli nella lotta contro i crimini d'odio. Questo lavoro viene svolto a vari livelli, in primo luogo, aiutando i Paesi dell'OSCE ad adottare e attuare leggi capaci di contrastare efficacemente questi crimini; in secondo luogo, offrendo assistenza ai sistemi giudiziari nazionali, attraverso la formazione di funzionari di polizia, di giustizia penale, nonché di pubblici ministeri e di giudici.

In particolare, nel periodo 2017-2019, l'ODIHR ha anche condotto un progetto con l'Università del Sacro Cuore di Milano su come affrontare i crimini d'odio a livello regionale, in Lombardia, sviluppando una guida per combatterli in quella Regione.

Il nostro lavoro si fonda anche sull'obiettivo di aumentare la consapevolezza su questi crimini tra i Governi, nella società civile e tra le organizzazioni internazionali; altro obiettivo è anche quello di registrare e documentare i crimini d'odio, raccogliendo e pubblicando dati dettagliati e anche sostenendo il lavoro delle organizzazioni non governative che si impegnano nell'area.

Vi è poi l'obiettivo di proteggere e assistere le vittime dei crimini d'odio: a questo proposito, l'Italia partecipa all'*Estar expert network*, il progetto *Enhancing stakeholder awareness and resources for hate crime*

victim support che fornisce strumenti pratici per migliorare la protezione e l'assistenza delle vittime dei crimini d'odio.

In questo anno, nel quale ricorre anche il 30° anniversario della nostra istituzione, credo che abbiamo un'occasione importante per sottolineare che la minaccia che i crimini d'odio e le intolleranze rappresentano riguarda anche le nostre società democratiche, perché questi sono le più forti cause di tensione e di violenza. Se guardiamo alle nostre società più in generale, vediamo che emergono frammentazioni e ineguaglianze a livello sociale. La pandemia in particolare, ma non solo, ha esacerbato queste tensioni e intolleranze ma ha anche offerto opportunità per aumentare diritti e garanzie. Credo quindi che si apra la possibilità per avviare in modo urgente e importante un comune lavoro contro questi crimini e fenomeni d'intolleranza.

Vorrei ribadire che questo non riguarda solo i Paesi che sono all'inizio del loro processo democratico. Come sapete, all'interno dell'OSCE ci sono 57 Paesi di varia storia e pratica democratica. La nostra istituzione è nata trent'anni fa, quando c'è stato anche il crollo dell'Unione Sovietica, quindi c'era l'esigenza di promuovere questi valori in particolare nell'area Est dell'OSCE. Se guardiamo però ai crimini d'odio, osserviamo che queste manifestazioni avvengono anche nelle società più mature dal punto di vista democratico: guardiamo al Nord America o all'Unione europea, dove spesso la crescita dei crimini d'odio è strettamente connessa anche al fenomeno migratorio e ai cambiamenti etnici che le nostre società stanno attraversando e questo emerge in modo molto chiaro dai dati che raccoglie il nostro Ufficio.

Per questo motivo, ogni anno raccogliamo e pubblichiamo informazioni provenienti dagli Stati partecipanti, dalle organizzazioni non governative e dalle organizzazioni internazionali intergovernative su questi crimini, sugli incidenti a questi connessi e sulle risposte politiche fornite dalle istituzioni. Questi dati vengono pubblicati e analizzati nei nostri *hate crime report* che sono resi pubblici in occasione della Giornata internazionale della tolleranza che si celebra il 16 novembre di ogni anno. Vi invito a consultare regolarmente il nostro sito *web* <https://hatecrime.osce.org> a questo dedicato, dove potete trovare tutte le ultime analisi e informazioni fornite dai punti di contatto nazionali e dalle organizzazioni non governative.

Dal nostro lavoro di monitoraggio sui crimini d'odio nella regione dell'OSCE in generale emergono alcune considerazioni. Innanzitutto, l'epidemia da Covid-19 è stata notata in un numero crescente di Paesi come fattore motivante per crimini d'odio che in particolare hanno colpito vittime di origine asiatica, non esclusivamente cinese. I crimini d'odio indirizzati contro i migranti rimangono una categoria sproporzionatamente prevalente tra i crimini d'odio a base razzista e xenofoba, mentre quelli relativi alla disabilità sono gravemente sottomonitoredati e sottostimati in gran parte dei Paesi dell'area OSCE.

Premettendo che rimango a disposizione per approfondire i fenomeni che ho ricordato e per darvi ulteriori informazioni, avrei però piacere di

darvi anche alcune informazioni e un'analisi più accurata della situazione del nostro Paese quale emerge dai nostri dati e dal lavoro di assistenza che abbiamo fatto nel tempo con le autorità italiane.

Partendo dalla cornice legislativa, la legge Mancino include il concetto di crimini d'odio come stabilito negli impegni presi dai Paesi dell'OSCE e consente in questo senso il perseguimento e la punizione degli autori dei crimini d'odio su base razziale o su origine etnica e nazionale o sulla base della religione degli individui. Allo stesso tempo, vediamo con favore l'attuale proposta di legge Zan, che amplierebbe la lista dei crimini d'odio includendo sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità. Tale disegno di legge, a nostro avviso, renderebbe la legislazione italiana sui crimini d'odio più inclusiva ed incisiva. Le Forze dell'ordine italiane, infatti, registrano già da tempo episodi commessi sulla base di questi «nuovi» crimini d'odio; pertanto, il suddetto disegno di legge, se approvato, allineerebbe la prassi già esistente delle Forze dell'ordine italiane con la capacità di perseguire i colpevoli.

Su richiesta della presidente Boldrini il nostro Ufficio in questi giorni sta anche preparando un parere legale sul disegno di legge n. 2936 «Misure per la prevenzione e il contrasto della diffusione di manifestazioni d'odio mediante la rete *internet*» in discussione alla Camera, al fine di offrire un'analisi in considerazione degli *standard* internazionali e degli impegni assunti all'interno dell'OSCE su questo tema. Appena tale parere sarà ultimato e consultabile, sarò lieto di inviarvene una copia, anche per avere una valutazione da parte dei membri di questa Commissione.

Passando all'analisi dei dati relativi alla situazione italiana, di cui il nostro Ufficio è in possesso e che provengono da fonti governative e non (società civile e rapporti di organizzazioni internazionali), è chiaro che i crimini d'odio restano una sfida rilevante per il nostro Paese, come ben sapete e come dimostrano i dati ODIHR per il 2020, che saranno pubblicati il prossimo 16 novembre. I crimini d'odio che prendono di mira alcuni gruppi particolarmente emarginati, come i rom e i sinti, potrebbero essere sottostimati dalle Forze dell'ordine italiane.

Non sono inoltre disponibili informazioni provenienti da fonti ufficiali in ordine ai crimini d'odio basati su sesso o identità di genere in quantità sufficiente per poter valutare come questi casi vengono trattati dalle autorità. A tale proposito ritengo che il dibattito, in corso ormai da molto tempo, sui femminicidi e sugli atti di violenza contro le donne beneficerebbe di una maggiore attenzione anche da parte delle autorità italiane se la raccolta delle informazioni fosse completa.

Il crimine d'odio basato sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere soffre di un livello di sottosegnalazione da parte delle vittime, ma anche di sottoregistrazione da parte della Polizia e dei Carabinieri (quando questi vengono denunciati).

Le segnalazioni della società civile indicano un numero rilevante di crimini d'odio commessi contro migranti e persone con un *background* di tipo migratorio. A questo riguardo, abbiamo anche ricevuto segnalazioni di crimini razzisti e xenofobi che accompagnano le accuse di diffu-

sione del Covid-19, inclusi fenomeni di antisemitismo che abbiamo registrato più in generale anche all'interno dell'area dell'OSCE.

Non ignorando le difficoltà, consentitemi di elogiare anche gli sforzi che sono stati intrapresi dal Governo italiano, in particolare nell'ambito della formazione delle Forze di polizia per quanto riguarda il contrasto dei crimini d'odio. La formazione delle Forze dell'ordine rimane, al pari di quadri normativi e politici adeguati, una condizione *sine qua non* per una risposta a questi crimini che sia solida, efficace e misurata.

Questo sforzo non è stato tuttavia accompagnato da investimenti simili nella formazione dei funzionari giudiziari, pubblici ministeri e giudici. I dati disponibili suggeriscono infatti che la maggior parte di coloro che commettono crimini d'odio non vengono poi condannati per questi reati. Oltre ai dati dell'autorità italiana, l'ODIHR, nell'ambito di un recente progetto attuato in Lombardia, ha commissionato uno studio accademico che ha dimostrato che solo una piccola parte dei casi d'odio e di intolleranza, inclusi quelli registrati come tali dalla Polizia, ha poi ricevuto una sentenza corrispondente a questi reati. La limitata capacità di portare i responsabili davanti alla giustizia mina sicuramente altre iniziative messe in campo per affrontare il fenomeno.

Consentitemi quindi di incoraggiare le autorità italiane a investire nella formazione di pubblici ministeri e giudici. L'attuale discussione, favorita dalle proposte di legge che ho prima menzionato, sembra offrire un momento opportuno e l'ODIHR è pronto a sostenere questo sforzo.

Ricordando la cooperazione di grande successo iniziata nel 2013 tra il nostro Ufficio, l'OSCAD, l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori, e il Ministero dell'interno, abbiamo presentato alle Forze dell'ordine italiane il nostro programma di formazione sui crimini d'odio per la polizia, il TAHCLE (*Training against hate crimes for law enforcement*). Vi è stato poi anche un fruttuoso rapporto – che manteniamo – con le organizzazioni della società civile che consente di espandere potenzialmente in generale il supporto all'Italia nel contrasto ai crimini d'odio.

A tale proposito, vorrei presentare alla Commissione alcune proposte concrete da valutare. In primo luogo, si propone di invitare l'ODIHR a condurre un *audit* completo delle istituzioni italiane per rispondere ai crimini d'odio; tale richiesta renderebbe l'Italia il primo Paese OSCE a svolgere un'analisi così complessiva che probabilmente sottolineerebbe come prioritari alcuni problemi o questioni da risolvere, tra cui innanzitutto la formazione dei pubblici ministeri e dei giudici sui crimini d'odio, utilizzando un programma di formazione denominato PAHCT (*Prosecutors and hate crime training*). A questo fine, l'ODIHR rimane disponibile ad offrire al Consiglio superiore della magistratura e alla Scuola superiore della magistratura il suddetto programma per fornire una formazione più completa.

In secondo luogo, si propone di creare un portale gestito dal Governo per la pubblicazione di dati e risorse sui crimini d'odio. Contrariamente agli impegni presi dall'Italia in sede OSCE, i dati nazionali sui crimini d'odio, sebbene raccolti, non vengono pubblicizzati se non attraverso il

rapporto dell'ODIHR. Il nostro Ufficio sarebbe lieto di sostenere lo sviluppo di tale infrastruttura utilizzando i suoi modelli e le sue metodologie.

In terzo luogo, si propone di migliorare il coordinamento intergovernativo per contrastare e prevenire i crimini d'odio. L'ODIHR si rende disponibile a facilitare lo sviluppo di un accordo tra agenzie per rafforzare la coesione della risposta e l'approccio dell'intero Governo per affrontare i crimini d'odio. In questo senso, potremmo anche utilizzare, ad esempio, l'esperienza e la metodologia sviluppata in Grecia nell'ambito di un programma sperimentale.

Inoltre, proponiamo di affrontare i crimini d'odio antimusulmani. Su questo fronte l'ODIHR è in comunicazione con l'OSCAD per organizzare il lancio in Italia del programma «Comprendere i crimini d'odio contro i musulmani – Rispondere alle esigenze di sicurezza della comunità musulmane – Guida pratica». La traduzione italiana della guida è già ultimata e l'ODIHR ha inviato all'OSCAD la bozza del *concept* per l'evento *on line* previsto provvisoriamente per gli inizi del prossimo mese di dicembre.

Infine, lasciatemi sottolineare anche il bisogno da parte del nostro Paese di creare una commissione nazionale indipendente sui diritti umani. Registriamo positivamente il fatto che in Italia si stia discutendo dell'istituzione di questo organismo indipendente (la relativa proposta di legge è all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera). Questo testo include in modo incoraggiante riferimenti espliciti ai principi di Parigi, all'indipendenza e all'autonomia della commissione e alla previsione di un'ampia gamma di responsabilità. Su richiesta del Presidente della Commissione affari costituzionali, l'onorevole Brescia, il mio Ufficio sta preparando su questo disegno di legge un parere legale che sarà pubblicato alla fine del mese prossimo.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli senatori, rinnovo i miei complimenti e quelli del nostro Ufficio per l'attento lavoro portato avanti da questa Commissione. Rimaniamo dunque a disposizione per offrire nei mesi a venire ogni ulteriore supporto e assistenza nelle forme che siano ritenute più appropriate.

PRESIDENTE. Onorevole Mecacci, la ringraziamo per la sua relazione molto ricca che racconta il lavoro che sta svolgendo alla guida dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, conosciuta da tutti come OSCE. La ringraziamo altresì per i numerosi riferimenti che lei ha fatto al lavoro della nostra Commissione.

Le questioni che lei ha esaminato sono in buona parte oggetto della mozione istitutiva di questa Commissione straordinaria e saranno quindi alla base della relazione finale che la Commissione rassegnerà all'Assemblea del Senato e a tutto il Parlamento per consegnarla poi soprattutto – questa è la nostra intenzione – al Paese, all'opinione pubblica, in modo che si apra finalmente anche un dibattito pubblico importante su questi temi.

Mi ricollego a una questione che lei ha appena evidenziato prendendo a riferimento uno dei filoni della sua relazione, ovvero la recrudescenza del fenomeno o, in tutti i casi, la drammatizzazione dei fenomeni di intolleranza e di istigazione all'odio contro alcune minoranze, le categorie cosiddette *target*, in particolare nel periodo pandemico, un periodo tuttora particolarmente duro – anche se ne stiamo finalmente uscendo – anche per la drammatizzazione della crisi economica e sociale.

Nei lavori dell'Ufficio che lei presiede il tema dei crimini d'odio è strettamente collegato al pregiudizio. Uno dei lavori principali che stiamo facendo come Commissione riguarda proprio i linguaggi di istigazione all'odio, la loro propagazione non solo in riferimento a dinamiche sociali, come quella che citavamo (il periodo del Covid, la crisi sociale, la crisi economica) ma anche con riguardo alle strumentazioni tecnologiche e digitali all'interno delle quali tutti noi operiamo: l'ecosistema dei cosiddetti *social network*.

Come lei sa, è in discussione a livello di Parlamento europeo un importante atto, il *digital services act*, che intende proporre un intervento di regolazione proprio sulla rete, demandando però ai singoli Stati membri la definizione di contenuto illecito in riferimento ai discorsi di istigazione all'odio.

Le voglio chiedere intanto se esista e quanto pesi, secondo la sua e la vostra esperienza, il nesso tra *hate speech*, linguaggio, pregiudizio e *hate crime*, tornando al binomio cui facevo riferimento prima. Voi insistete molto sul legame che c'è tra pregiudizio e *hate crime*, per cui le chiedo alcune sue considerazioni su un legame, come ci è stato indicato da molti nelle audizioni precedenti, tra pregiudizio e linguaggio d'odio, linguaggio d'odio e crimini d'odio.

In riferimento a questo e anche in virtù del lavoro che si sta facendo nel Parlamento europeo, le chiedo se ritenga necessario un intervento normativo nel nostro Paese, così come è avvenuto ad esempio in Germania, con risultati importanti di contrasto ai fenomeni di istigazione all'odio, quindi ai crimini d'odio, che è il caso di riferimento sicuramente più importante e anche il più studiato; abbiamo poi altri riferimenti legislativi in Francia o quello che si sta portando avanti nel Regno Unito. Qual è, quindi, secondo lei, la soluzione legislativa più efficace per l'ordinamento italiano?

Tutti noi in questo dibattito abbiamo sempre rimarcato che l'obiettivo che questa Commissione si pone, la tutela della dignità inviolabile della persona umana nel contrasto ai discorsi d'odio, non solo non leda in alcun modo il diritto inviolabile alla libertà di espressione, ma lo rafforzi: infatti i discorsi d'odio, colpendo singole persone e minoranze, impediscono l'espressione della loro opinione e del loro protagonismo e quindi limitano a tutti gli effetti uno dei diritti fondamentali sanciti dall'articolo 3 della nostra Costituzione.

Onorevole Mecacci, concludo facendo riferimento a un altro argomento molto importante della sua relazione, anch'esso collegato in maniera molto precisa a uno dei filoni che stiamo seguendo in questa Com-

missione. Lei ha sottolineato come sia difficile molto spesso registrare questi fenomeni; ha parlato di sottosegnalazione; ha detto chiaramente che gli episodi sono spesso sottostimati, anche in riferimento ai mutamenti del fenomeno. Con riguardo a questo, a ciò che viene chiamato *under-reporting*, quindi la difficoltà per molti di denunciare, le chiedo quali pensa possano essere le misure più efficaci da questo punto di vista e se, in riferimento al tema del pregiudizio come causa dei discorsi di istigazione all'odio e degli stessi crimini d'odio, abbiate messo insieme in questi anni buone pratiche interessanti che potete segnalare a questa Commissione.

MECACCI. Signor Presidente, la ringrazio davvero perché ha toccato due questioni molto importanti. Anzitutto il tema più caldo in discussione a livello internazionale quando si parla di crimini d'odio, ovvero se e come il linguaggio d'odio, l'*hate speech*, possa essere limitato, contrastato e quale sia il modo migliore per farlo.

Rappresentando qui un'istituzione internazionale, devo partire da quello che facciamo e che possiamo fare noi. A livello di OSCE, quindi in ambito internazionale, al momento non c'è una definizione concordata di *hate speech*; si dibatte riguardo a cosa si possa definire linguaggio d'odio e su come questo si rapporti alla libertà di espressione e ci si domanda se la limitazione delle manifestazioni di intolleranza possa potenzialmente mettere in discussione il principio della libertà di espressione.

In alcuni Paesi, per esempio gli Stati Uniti, la libertà di espressione è un principio fondante a livello costituzionale che quasi mai può essere limitato da parte delle autorità. Tuttavia, anche nel corso degli ultimi anni si è registrata una pressione a livello sociale che ha visto iniziative assunte in settori privati come quelli dei *social media* che hanno iniziato autonomamente a regolamentare la limitazione delle espressioni e delle manifestazioni del linguaggio d'odio.

Premesso che non esiste al momento una definizione internazionale accolta, per cui non abbiamo un mandato per lavorare specificamente sulla questione dell'*hate speech*, al tempo stesso non possiamo ignorare i cambiamenti sociali e gli episodi che si verificano.

Credo che la riflessione che viene fatta a livello di Unione europea e che è in corso anche internamente ad alcuni Paesi dell'Unione sia importante e necessaria. Se guardiamo ad esempio ai principi costituzionali del nostro Paese in materia di libertà di espressione vediamo che essi fanno naturalmente riferimento alla libertà d'espressione per come si manifestava con gli strumenti che erano allora a disposizione e che al momento si sono molto evoluti e sono molto cambiati. Ad esempio, fino agli anni Settanta e Ottanta in Italia c'erano due o tre canali televisivi, poi diventati 10 e successivamente 20. L'accesso alla comunicazione pubblica all'epoca era molto regolamentato e anche molto limitato. Con lo sviluppo dei *social media* il modo in cui la libertà di espressione si manifesta si è ampliato ed è uscito dalla regolamentazione che era stata immaginata a quel tempo.

Quindi, se la questione della limitazione del linguaggio d'odio nei decenni passati era affidata ad un'autoregolamentazione da parte delle istituzioni, dei giornalisti e dei *media* che erano in qualche modo dei mediatori che, senza avere un mandato legislativo repressivo, sceglievano cosa proporre nel dibattito pubblico, adesso siamo in una situazione in cui questo tipo di mediazione non c'è. Credo quindi che siano necessari degli interventi che prendano atto che il contesto sociale è mutato e che queste manifestazioni d'odio possono avere anche effetti concreti di violenza e creare delle vittime.

La resistenza di organizzazioni non governative e anche di alcuni Paesi ad andare in quella direzione a livello internazionale deriva dal fatto che lo strumento di contrasto al linguaggio d'odio può essere interpretato come una limitazione ulteriore della libertà se lo consideriamo riferito a quei Paesi in cui non c'è una cultura democratica e liberale favorevole alla libertà d'espressione. In questi contesti, infatti, una critica un po' feroce al Governo potrebbe essere anche facilmente presentata come un linguaggio d'odio e quindi essere ritenuta illegale. È quindi una questione che richiede un'attenzione davvero molto particolare, perché vi è la tentazione, da parte di alcuni Governi autoritari, di presentare come discorso d'odio qualsiasi tipo di critica radicale alle politiche del Governo mossa da un partito politico, da un gruppo sociale o magari da un'associazione che si occupa di garantire i diritti di alcune minoranze. Il fatto di imporre in qualche modo la tolleranza in modo autoritario rischia di avere un effetto che può essere negativo.

PRESIDENTE. La voglio interrompere su questo aspetto, che tra l'altro è oggetto della sua relazione, del lavoro della nostra Commissione e della nostra indagine conoscitiva, perché vorrei precisare che i discorsi d'istigazione all'odio che noi prendiamo in esame sono quelli riferiti a categorie deboli e a minoranze e non certo quelli indirizzati a istituzioni o a Governi.

MECACCI. Sì, assolutamente. Però nel dibattito internazionale e nelle resistenze anche di alcuni Paesi democratici, di alcuni gruppi politici e di alcuni partiti e organizzazioni che si occupano di tutelare la libertà di espressione emerge il timore che in certi Paesi, attraverso la criminalizzazione di forme di espressione e di linguaggio d'odio, che magari in Germania o in altre realtà simili sono ben delimitate e circoscritte, si possano perseguire altri obiettivi utilizzando una definizione ampia di discorso d'odio. C'è quindi una difficoltà nel fare in modo che il quadro di riferimento internazionale sia sufficientemente solido da non consentire che poi, a livello nazionale, ci siano delle spinte in una direzione che tenda a limitare maggiormente la libertà di espressione.

Tornando a quanto abbiamo osservato, possiamo dire che abbiamo rilevato un aumento dei fenomeni di intolleranza *on line* in particolare nel periodo della pandemia. Ad esempio, i fenomeni di antisemitismo *on line* sono aumentati in modo vertiginoso nel corso della pandemia ma anche a

seguito dell'ultimo conflitto in Medio Oriente e in alcune occasioni a questo sono corrisposti anche alcuni episodi di violenza che si sono verificati, più o meno diffusamente, a livello comunitario. Magari non siamo in grado di proporre a livello scientifico una correlazione tra l'aumento dell'*hate speech* e i crimini d'odio, perché non abbiamo il mandato specifico di monitorare i casi di *hate speech* in assenza di una definizione a cui possiamo fare riferimento, però questo andamento è sicuramente qualcosa su cui bisogna intervenire. Come dicevo all'inizio, infatti, il contesto sociale in cui la libertà d'espressione si manifesta è mutato, è molto più ampio e raggiunge molte più persone. I canali di mediazione di questa forma di espressione non sono più quelli di un tempo e quindi anche il quadro legislativo va sicuramente aggiornato.

In merito poi alla registrazione dei crimini d'odio e quindi alla loro sottostima, è un problema che nasce principalmente dalle vittime che sono riluttanti a denunciare o che comunque non si sentono sufficientemente sicure nell'approcciare le istituzioni a cui riportare gli atti subiti, ma al tempo stesso coinvolge anche la capacità delle stesse istituzioni di riconoscere gli episodi e di trattarli come dovuto. A tal proposito, abbiamo elaborato tre programmi di formazione. Il primo coinvolge le organizzazioni non governative della società civile chiamate a dare informazioni alle vittime dei crimini d'odio in merito agli strumenti di tutela e ai programmi di assistenza: la vittima di un crimine d'odio subisce infatti conseguenze a livello personale molto più rilevanti rispetto a quelle subite dalla vittima di un crimine privo di questo tipo di implicazione.

Esistono poi programmi di formazione per le Forze di polizia affinché gli operatori siano in grado di riconoscere gli episodi di violenza, riportarli e trattarli di conseguenza. Ad esempio, sappiamo che vi è stato sicuramente un aumento dei casi connessi ai fenomeni migratori che però non è tracciato nei dati ufficiali.

Infine, come ho sottolineato nella mia relazione, anche quando questi episodi vengono segnalati come tali dalle Forze di polizia, poi a livello giudiziario sono molto pochi i casi in cui la sentenza di condanna include il riconoscimento del crimine d'odio. Questo aspetto è molto importante perché se si vuole promuovere un cambiamento sociale e si vuole che la tolleranza sia vista come una necessità, occorre che le istituzioni siano in grado di segnalare gli episodi e di intervenire. Magari a livello di opinione pubblica o di discussione giornalistica fatti di questo tipo vengono anche riportati come tali ma poi, in assenza di corrispondenti atti istituzionali, il senso di ingiustizia e di frustrazione nei confronti delle istituzioni permane. A tal proposito, ci auguriamo di poter avviare con la scuola del Consiglio superiore della magistratura dei programmi di aggiornamento e di formazione degli addetti al fine di implementare l'individuazione di questi casi specifici che colpiscono le minoranze in quanto minoranze. È anche questo un aspetto importante da sottolineare: i crimini d'odio in molti casi non sarebbero tali se non avessero per oggetto le minoranze; le persone vengono infatti colpite da atti violenti in quanto rappresentanti

di minoranze e questo è qualcosa che un Paese democratico non può tollerare o comunque non può accettare in modo passivo.

PRESIDENTE. Voglio ringraziare nuovamente l'onorevole Matteo Mecacci anche per la sua replica che integra a tutti gli effetti la relazione, andando così a costituire un documento indubbiamente importante per il prosieguo della nostra attività. L'auspicio della nostra Commissione è dunque di continuare su questi temi un lavoro comune con l'ODIHR.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,45.

