



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 26

*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**

28<sup>a</sup> seduta: martedì 16 novembre 2021

Presidenza del vice presidente VERDUCCI

**I N D I C E****Audizione di rappresentanti dell'associazione Lunaria**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	NALETTO . . . . .	Pag. 3, 9
URRARO (L-SP-PSd'Az) . . . . .	8		

**Audizione di un professore di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi del Sannio**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 11, 17, 18 e <i>passim</i>	* VIRZO . . . . .	Pag. 11, 19
URRARO (L-SP-PSd'Az) . . . . .	17		

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*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-CAMBIAMO!-EUROPEISTI: Misto-I-C-EU; Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Grazia Naletto e Paola Andrisani, rappresentanti dell'associazione Lunaria, in videoconferenza, e Roberto Virzo, professore di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi del Sannio.*

*I lavori hanno inizio alle ore 12,05.*

#### *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 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 rappresentanti dell'associazione Lunaria**

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 dell'11 novembre.

Saluto i colleghi presenti in aula e quelli che seguiranno l'audizione mediante collegamento da remoto, tra cui la presidente della Commissione, senatrice Liliana Segre.

La seduta odierna prevede per prima l'audizione di rappresentanti dell'associazione Lunaria.

Sono qui con noi oggi la dottoressa Grazia Naletto, responsabile dell'emigrazione, della lotta al razzismo e alle discriminazioni, e la dottoressa Paola Andrisani, che si occupa invece delle attività di monitoraggio dei fenomeni di discriminazione.

Lascio la parola alla dottoressa Naletto.

*NALETTO.* Gentile Presidente, gentili senatrici e senatori, a nome dell'associazione Lunaria ringrazio innanzitutto per l'invito a partecipare

a questa audizione. Siamo particolarmente onorati di poter fornire un contributo al lavoro della Commissione presieduta dalla senatrice Liliana Segre.

Dato il breve tempo a disposizione, cercherò di soffermarmi su quattro punti per noi particolarmente rilevanti. Prima di procedere, vorrei però presentare brevemente la nostra associazione.

Lunaria è un'associazione di promozione sociale nata nel 1992 che, tra le sue diverse attività, promuove iniziative di ricerca, informazione, campagne sulle migrazioni e interventi per prevenire e combattere la xenofobia e il razzismo. In particolare, dal 2007 conduce un'attività di monitoraggio sistematico, di analisi e di informazione sul razzismo grazie al sito [cronachediordinariorazzismo.org](http://cronachediordinariorazzismo.org). Un'attenzione specifica è dedicata al monitoraggio delle violenze verbali e alle varie forme di discriminazione perpetrate da esponenti del mondo politico e istituzionale. Dal 2015 abbiamo avuto la possibilità di svolgere attività di informazione, sensibilizzazione, formazione giovanile e ricerca, specificamente dedicate a contrastare i discorsi di odio.

Nel trattare i quattro punti che vorremmo sottoporre alla vostra attenzione, terremo conto in modo particolare del lavoro svolto nell'ambito del progetto *Words are stones*, che ci ha permesso di avere un confronto con circa 477 attivisti europei proprio sul tema dell'*hate speech*.

Il primo punto su cui vorremmo attirare la vostra attenzione è relativo alla definizione di *hate speech*. Com'è noto, è una definizione molto controversa di derivazione internazionale che non trova una sua declinazione puntuale nella normativa nazionale. I cosiddetti discorsi d'odio risultano punibili nei diversi Paesi a seconda delle legislazioni nazionali sulla base di sistemi più o meno complessi di norme che vietano l'incitamento o l'istigazione alla discriminazione, all'odio o alla violenza perpetrati sulla base di un movente discriminatorio contro soggetti o gruppi sociali specifici definiti dalla legge. Le norme che entrano in gioco sono in primo luogo quelle relative ai reati d'incitamento all'odio razziale e di propaganda di idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale, integrate dalle norme che puniscono – a seconda della legislazione dei diversi Paesi – l'ingiuria, la diffamazione, la minaccia e da quelle che vietano la ricostituzione dei partiti fascisti o nazifascisti e i crimini contro l'umanità.

In Italia la norma di riferimento è l'articolo 604-*bis* del codice penale, che punisce la propaganda e l'istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa. Non abbiamo però una norma che definisca puntualmente cosa si intende per discorso d'odio e per reato d'odio.

Evitando di citare tutte le diverse fonti internazionali in materia, già sottoposte all'attenzione della Commissione in occasione delle precedenti audizioni, ci soffermiamo in modo specifico sulla definizione fornita dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) nella raccomandazione di politica generale n. 15, adottata l'8 dicembre 2015, il cui testo riportiamo nel documento inviato alla Commissione. Tale definizione amplia in modo significativo, rispetto ad altre, le tipologie dei gruppi

ritenuti più vulnerabili, prendendo atto della preoccupante estensione del fenomeno registrata negli ultimi anni. L'ECRI precisa che «le forme di espressione che offendono, urtano o inquietano non possono essere assimilabili, per questa unica ragione, al discorso dell'odio e che le misure adottate contro l'utilizzo di tale discorso dovrebbero servire a proteggere persone e gruppi di persone, e non particolari convinzioni, ideologie o religioni».

Ci interessa in particolare sottolineare che, sulla base di questo approccio, le caratteristiche principali che identificano l'*hate speech* sono le seguenti: la pubblicità; il fatto che si tratti di manifestazioni denigratorie che intendono suscitare una reazione o un'azione ostile, discriminatoria o violenta da parte degli interlocutori; il fatto che incitino alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza contro un individuo o un gruppo sociale determinato, identificato sulla base di pregiudizi e stereotipi negativi utilizzati come elementi di differenziazione inferiorizzante rispetto al gruppo d'appartenenza dell'aggressore; il fatto che violino alcuni diritti fondamentali della persona, tra cui il diritto di eguaglianza, alla dignità umana, alla libertà, alla partecipazione alla vita politica e sociale.

La questione che vorremmo qui evidenziare riguarda l'importanza di dare un contributo all'elaborazione di una definizione chiara del fenomeno a livello nazionale che tenga conto della sua complessità, contemplando ad esempio ulteriori moventi della discriminazione, oltre a quelli già contemplati dalla legislazione vigente.

Il secondo punto che su cui vorremmo attirare l'attenzione dei membri della Commissione si riferisce ai dati e alla misurazione del fenomeno. Evitando di ricordare i dati dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) e dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), i cui rappresentanti sono stati già sentiti dalla Commissione, riteniamo utile segnalare i dati pubblicati annualmente dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) sui reati di odio perché da alcuni anni offrono un approfondimento sui reati d'incitamento alla violenza. Proprio ieri, dopo che abbiamo inviato la nostra nota alla Commissione, è stato pubblicato un ultimissimo rapporto relativo all'anno 2020, per cui i dati che vi riportiamo si riferiscono al 2019.

I casi di incitamento alla violenza documentati nel 2019 sono in tutto 303, di cui 271 con un movente xenofobo o razzista. Citiamo questi dati perché ad oggi a livello internazionale questa è di fatto una delle fonti di riferimento, dal momento che c'è una carenza di misurazione e di sistemi di rilevazione del fenomeno che possono essere utilizzati in modo standardizzato e comparabile.

In tale contesto riteniamo auspicabile una raccomandazione della Commissione volta a facilitare quantomeno la pubblicazione e diffusione sistematica da parte delle diverse autorità competenti dei dati amministrativi disponibili sui reati di incitamento all'odio e alla violenza, in particolare relativi ai reati di cui agli articoli 604-*bis* e *ter* del codice penale, sia in merito al numero delle denunce, sia in merito al numero delle indagini

aperte e alle condanne. Queste ultime due fattispecie di dati non sono ancora disponibili neanche nel sistema di rilevazione di ODIHR.

Il terzo punto riguarda gli argomenti che, secondo la nostra esperienza, sono di fatto al centro dei discorsi d'odio di matrice discriminatoria, xenofoba e razzista. In particolare, ci riferiamo all'argomento che fa leva sulla percezione di sicurezza e insicurezza legata alla presenza di cittadini stranieri nel nostro Paese e all'arrivo dei migranti, al concetto di invasione, che molto spesso viene utilizzato per descrivere le migrazioni; all'idea che vi sia incompatibilità culturale e/o religiosa rispetto ad alcune comunità che hanno una fede religiosa diversa da quella maggioritaria; all'idea che vi siano costi economici e sociali dovuti alle migrazioni e non sostenibili; alla competizione che spesso viene proposta nel dibattito pubblico tra i diritti dei nazionali e i diritti dei non nazionali e delle minoranze; infine l'utilizzo dell'argomento che fa riferimento al drammatico fenomeno del terrorismo, impiegato in modo generalizzante per colpire l'intera comunità musulmana presente nel nostro Paese.

Osserviamo che si attinge a un universo lessicale drammatizzante e allarmistico, che tende a deumanizzare e denigrare le persone. Si tratta di un lessico divisivo, che tende a polarizzare il dibattito pubblico. A noi sembra che tutto questo possa essere in qualche modo collegato al tentativo di cercare una risposta allo spaesamento delle società occidentali – perché il problema non riguarda ovviamente solo l'Italia – attraversate dalla crisi di un modello di sviluppo e di democrazia in cui le diseguaglianze sociali ed economiche tendono a moltiplicarsi e ad ampliare le fasce di popolazione che restano escluse dal godimento effettivo di alcuni fondamentali diritti di cittadinanza economica e sociale.

Vogliamo dunque sottolineare che, a nostro modo di vedere, anche il fenomeno dell'*hate speech* deve essere analizzato all'interno di un contesto più generale e proprio per questo, anche sulla base del lavoro fatto insieme agli attivisti di associazioni di altri Paesi europei, riteniamo che sia indispensabile un rafforzamento delle politiche pubbliche strutturali di inclusione sociale e di contrasto alle diseguaglianze sociali ed economiche per accompagnare una strategia nazionale mirata a contrastare specificamente l'*hate speech* e il razzismo nel suo complesso.

L'ultimo punto si sostanzia in alcuni suggerimenti per elaborare una strategia nazionale di prevenzione, di supporto alle vittime e di contrasto al fenomeno.

Riteniamo innanzitutto fondamentale una collaborazione e un coordinamento tra i diversi attori, le vittime che subiscono la violenza dei discorsi d'odio, le associazioni antirazziste, il sistema dei *media*, le istituzioni nazionali e locali, il mondo della scuola. È molto importante che vi sia un coordinamento di tutte le iniziative, che per fortuna negli ultimi anni sono cresciute, per cercare di raccordare anche i diversi livelli d'intervento.

Dal punto di vista delle priorità, nel documento che abbiamo inviato specifichiamo in modo dettagliato alcune proposte. Ricordo che gli ambiti su cui riteniamo prioritario intervenire sono i seguenti: una riforma della

normativa finalizzata eventualmente anche a offrire una definizione di *hate speech* a livello nazionale; una più efficace applicazione della legislazione vigente, che vada a colpire le organizzazioni che hanno tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione e alla violenza; la predisposizione di sistemi ufficiali di monitoraggio e di raccolta dati coordinati tra loro (ci riferiamo ai dati raccolti, da un lato dal Ministero dell'interno e, dall'altro dal Ministero della giustizia, almeno per quanto riguarda i casi che hanno una rilevanza penale); lo stanziamento di risorse pubbliche adeguate per gli interventi di supporto alle vittime.

Mi soffermo su questo punto perché – com'è noto – il tema della misurazione e del monitoraggio è collegato anche a un problema di *under-reporting*, nel senso che chi subisce questo tipo di violenza molto spesso tende a non denunciare. La reticenza a denunciare ha motivazioni diverse, ma c'è sicuramente anche il tema della predisposizione di un sistema di protezione a livello nazionale riconoscibile da parte di chi si trova a subire questo tipo di violenza. Noi riteniamo che sia quindi assolutamente fondamentale che lo Stato si faccia carico dell'allestimento di un sistema diffuso di sportelli e di servizi a supporto delle vittime che subiscono discriminazione, nonché ovviamente di tutte quelle persone e associazioni che si trovino a identificare dei casi particolarmente gravi che meritano di conoscere anche una tutela penale.

Infine – e non è assolutamente secondario, a nostro modo di vedere – è essenziale anche un coordinamento delle attività di informazione e di sensibilizzazione, attività culturali finalizzate a prevenire l'*hate speech*. Se infatti è vero che almeno a livello internazionale vi è una definizione che tende a individuare precisamente questo tipo di fenomeno nei casi più gravi, dove c'è l'istigazione ad agire, dove c'è un'esposizione pubblica, è altrettanto vero però che c'è poi un'altra infinita moltitudine di casi che, pur non assumendo rilevanza penale, contribuisce a creare quel clima culturale che può portare ad alimentare il compimento di atti di violenza più gravi.

Riteniamo dunque assolutamente fondamentale che ci sia anche da questo punto di vista un impegno a livello nazionale coordinato tra i diversi attori. Sicuramente molto importante è l'intervento rivolto ai giovani nel mondo della scuola. Soprattutto pensiamo essere di essenziale rilievo sotto questo aspetto che vi sia un impegno pubblico preciso da parte del mondo politico e istituzionale, dal momento che gli attori istituzionali hanno una particolare responsabilità nell'indirizzare il dibattito pubblico e nel mantenerlo entro i confini del dialogo democratico.

Proprio per tale motivo riteniamo che i lavori di questa Commissione, presieduta dalla senatrice Segre, siano assolutamente importanti anche per lanciare il segnale di un forte impegno a prevenire e a contrastare un fenomeno che sta assumendo dimensioni sempre più preoccupanti.

PRESIDENTE. Ringraziamo la dottoressa Naletto per la sua relazione, oltre che per le parole di sostegno e di apprezzamento per il lavoro della nostra Commissione.

Lascio ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

URRARO (*L-SP-PSd'Az*). Ringrazio anch'io la dottoressa Naletto per lo spaccato riferito a un tema che per noi sta diventando sempre più centrale al fine di definire al meglio il nostro ambito d'azione anche dal punto di vista legislativo.

La dottoressa Naletto dal suo osservatorio, in qualità di rappresentante dell'associazione Lunaria, ha evocato alcune problematiche, soprattutto con riferimento alla difficoltà di individuare dal punto di vista ordinamentale il fenomeno del discorso d'odio. Noi stessi abbiamo un interesse in questo senso anche rispetto ad alcuni osservatori che abbiamo attivato per quanto concerne la giurisprudenza e la dottrina (parlo anche da giurista in questa sede). La giurisprudenza, in particolare, ha operato una netta distinzione in materia affermando che le condotte di propaganda di idee discriminatorie e d'istigazione a commettere atti discriminatori, come quelle richiamate dall'articolo 604-*bis* del codice penale, che anche poco fa è stato evocato, integrerebbero delle ipotesi di reato a dolo generico, mentre le condotte consistenti in atti di discriminazione, commissione o provocazione di atti di violenza costituirebbero ipotesi di reato a dolo specifico. Di diversa opinione risulta essere invece la dottrina: abbiamo audito in diverse occasioni autorevoli esperti anche in questa Commissione. Secondo la dottrina, il dolo specifico sarebbe caratterizzato da un oggetto peculiare capace di includere tanto un fatto concreto descritto in una norma incriminatrice, quanto un ulteriore risultato che deve essere perseguito dall'autore come scopo la cui realizzazione è irrilevante al fine della configurazione del reato.

Dal vostro osservatorio come associazione, che tipo di valutazione avete percepito rispetto a un fenomeno in relazione al quale anche noi stiamo cercando di inquadrare la strada maestra da seguire per interpretare al meglio un possibile percorso legislativo?

PRESIDENTE. Dottoressa Naletto, rinnovo il ringraziamento per la completezza e la chiarezza della relazione, messa tra l'altro a disposizione della Commissione già prima dell'incontro odierno, che certamente fa leva sull'impegno assolutamente importante e meritorio che da molti anni l'associazione Lunaria porta avanti anche nel contrasto ai discorsi d'istigazione all'odio e ai discorsi di discriminazione, in particolare con riferimento negli ultimi anni all'*hate speech online*.

Nella sua relazione, sia all'inizio che nelle battute finali, lei ha rimarcato molto l'esigenza che le istituzioni si dotino in maniera permanente di un archivio continuamente aggiornato sul fenomeno, in modo da poterlo contrastare con strumenti efficaci. Del resto, per poter sconfiggere il fenomeno della discriminazione o quello del razzismo e della xenofobia, che è il fronte su cui voi più siete impegnati, innanzitutto va denunciato e quindi servono strumenti per far emergere le diverse vicende che, come oggi lei ha sottolineato più volte, vedono invece una situazione di *under-reporting* per molte cause che impediscono a chi è vittima di discriminazioni di denunciare.

La vostra associazione è stata molto chiara anche nel chiedere alla politica, e per il tramite di questa Commissione al Parlamento, una riforma della legislazione per contrastare reati e discorsi d'odio, nonché l'introduzione di una precisa definizione giuridica e l'ampliamento delle tipologie dei discorsi discriminatori da sanzionare. In riferimento a questo, anche con riguardo al lavoro che si sta facendo a livello europeo sulla proposta di regolamento sui servizi digitali, vorrei sapere da voi se repute che serva uno specifico intervento legislativo per contrastare i discorsi discriminatori *online* sulle piattaforme digitali che – come avete evidenziato – sono il luogo di propagazione più massiccio e quindi anche più pericoloso per la coesione sociale e per la tenuta delle nostre democrazie.

Inoltre, visto che come associazione portate avanti un'osservazione annuale e comunque periodica del fenomeno, con particolare riguardo al contrasto ai linguaggi discriminatori, vorrei chiedervi qual è stata la vostra analisi del fenomeno nel periodo della pandemia. Tutte le audizioni hanno infatti rimarcato come nella prima fase della pandemia – purtroppo ne siamo ancora dentro – si siano molto acuiti i discorsi d'istigazione all'odio e i discorsi discriminatori *online*. Vorrei sapere qual è dal vostro punto di vista l'analisi circa la natura di questa recrudescenza e se essa si differenzia rispetto a quello che era il fenomeno nel periodo precedente alla pandemia, in modo da avere degli elementi utili ai lavori della nostra Commissione e alla nostra indagine conoscitiva.

*NALETTO.* Vorrei sottolineare che il nostro approccio al fenomeno come associazione non è tale da portarci a ritenere che lo strumento legale sia quello prioritario né tantomeno esclusivo di contrasto all'*hate speech*. Riteniamo che proprio le nuove modalità di comunicazione di massa rendano particolarmente difficile pensare di poter contrastare il fenomeno esclusivamente sul piano giuridico.

Ciò detto, dal punto di vista della società civile, che nel caso poi si trova a intervenire o ad essere sollecitata dalle segnalazioni che ci arrivano a proporre iniziative di tutela, osserviamo che la definizione di *hate speech* proveniente da una dimensione internazionale si va ad aggiungere in un contesto in cui gli ordinamenti nazionali si sono già dotati di proprie norme che – come ho cercato di spiegare – intervengono a sanzionare alcuni tipi di reato.

Il problema che noi vediamo è che, da un lato, manca una definizione a livello giuridico capace di costituire comunque un punto di riferimento almeno per quanto riguarda quei profili che assumono una rilevanza penale; dall'altro lato, considerando la definizione proposta da ECRI nel 2015, ci rendiamo conto che è particolarmente interessante perché cerca di comprendere tutte le diverse sfaccettature del fenomeno, posto che nella realtà esistono diverse forme di aggressione che avvengono sulla base di un movente discriminatorio, che non necessariamente poi corrispondono al reato d'istigazione alla commissione di atti di violenza o di discriminazione, così come identificati dall'ordinamento.

Possiamo dire quindi che se da un lato nel dibattito pubblico cresce l'attenzione sulla diffusione di questo preoccupante fenomeno, dall'altro si tende a far rientrare in questa fattispecie una molteplicità di casi diversi. A partire da questo pensiamo che sia molto utile che in qualche modo il legislatore nazionale si ponga il problema di intervenire o quantomeno, se pure non vi sia un intervento del legislatore, che vi sia un lavoro anche meramente a livello istituzionale. Da questo punto di vista dunque potrebbe essere molto importante che il lavoro della Commissione cerchi di proporre una definizione che faccia chiarezza, nella consapevolezza del fatto che possono esserci offese fatte in pubblico capaci di colpire anche profondamente le persone oppure che possono esserci dichiarazioni anche gravi che, per motivi legati alle modalità con le quali l'attuale ordinamento identifica le fattispecie che possono essere sanzionate, non possono essere definite come *hate speech*.

L'esigenza di avere un ulteriore chiarimento da questo punto di vista per noi è dunque molto importante.

La seconda questione che voglio evidenziare riguarda la specificità dell'*online*. Nel documento che abbiamo inviato alla Commissione abbiamo indicato un lavoro di analisi e raccolta di alcune sentenze che riguardano i reati d'odio e i discorsi d'odio che abbiamo svolto qualche tempo fa. Riteniamo che la diffusione dell'*hate speech online* sia molto difficile da sanzionare da un punto di vista meramente giuridico e che sia sicuramente utile l'applicazione delle norme esistenti a forme di violenza *online* (nel nostro Paese ci sono casi molto importanti). Nello stesso tempo pensiamo che i casi d'istigazione alla discriminazione o alla violenza che si verificano nella vita reale molto spesso quanto ad argomenti sono assolutamente assimilabili a quelli *online*. Già in occasione di altre audizioni è stato effettivamente sottolineato che in realtà la divisione netta tra *online* e *offline* non è ormai più applicabile.

Detto questo, ovviamente consideriamo assolutamente positiva la proposta di regolamento europeo in corso di elaborazione.

Per quanto riguarda l'ultima domanda, ci tengo a dire che abbiamo monitorato il fenomeno anche durante il periodo pandemico. In particolare, nella prima fase abbiamo osservato che ci sono stati dei fenomeni più definibili come insulti e offese nei confronti di singoli individui in quanto appartenenti a gruppi: il riferimento è stato soprattutto alla popolazione di origine cinese perché, come sappiamo, soprattutto nella prima fase della pandemia, nel dibattito pubblico si è sviluppata la tendenza a ricondurre l'origine della diffusione del Covid-19 nel nostro Paese a quello che era successo in Cina.

Quello che abbiamo visto accadere dunque dal punto di vista delle dinamiche non è molto diverso da quanto è avvenuto, per esempio, in altri casi con riferimento all'arrivo di migranti via mare, associando la presenza o l'arrivo di un cittadino straniero alla diffusione di alcuni virus: in passato è successo con riferimento alla diffusione del virus Ebola, ad esempio. Abbiamo quindi osservato – e ciò continua ad avvenire purtroppo anche nelle ultime settimane – che si associa effettivamente l'ar-

rivo di cittadini stranieri nel nostro Paese, in particolare dei migranti che arrivano via mare, con la diffusione del virus. A nostro modo di vedere questo è un meccanismo che tende a ricercare continuamente un nuovo capro espiatorio, evidentemente pensando di raccogliere in questo modo un nuovo consenso tra fasce di popolazione dinanzi alle difficoltà generate dalla diffusione del virus. Abbiamo monitorato casi specifici, che cerchiamo di documentare anche attraverso l'informazione che offriamo sul nostro sito [www.cronachediordinariorazzismo.org](http://www.cronachediordinariorazzismo.org).

In effetti, quando nel documento sottolineiamo l'importanza del «punto tre», il riferimento è proprio alla consapevolezza che, sebbene la presenza e l'evoluzione del razzismo e della xenofobia nel nostro Paese non siano da ricollegare meramente a periodi di crisi sociale o economica perché i moventi, i fondamenti e le cause storiche sono molto più complesse, ci rendiamo conto che nelle fasi di crisi sociale ed economica (era già avvenuto, ad esempio, anche quando abbiamo vissuto la grande crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008) le difficoltà sociali ed economiche di fasce della popolazione possono facilitare l'attecchimento di messaggi che istigano alla discriminazione e alla violenza. Accade allora che l'argomentazione classica della competizione tra nazionali e non nazionali con riguardo al diritto alla casa, al lavoro, all'educazione sociale evidentemente gioca su questo tipo di diseguaglianze di fondo, che purtroppo vediamo che stanno crescendo. Un intervento del Paese che vada quindi a cercare di garantire in modo crescente i diritti di cittadinanza sociale a fasce ampie di popolazione forse potrebbe anche contribuire a decostruire quegli argomenti su cui si basano gli odiatori per istigare alla discriminazione e alla violenza razzista.

PRESIDENTE. Ringrazio le dottoresse Naletto e Andrisani per essere intervenute qui oggi.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

*I lavori, sospesi alle ore 12,48, sono ripresi alle ore 12,50.*

**Audizione di un professore di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi del Sannio**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione di un professore di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi del Sannio, che ringrazio per la sua presenza.

Lascio subito la parola al professor Virzo.

*VIRZO.* Anzitutto desidero ringraziare la Commissione per l'invito e per l'importante lavoro che sta svolgendo su un tema molto delicato e d'interesse per il Paese e per il progresso della civiltà giuridica

Dopo aver richiamato brevemente le principali norme di diritto internazionale che possono trovare applicazione, mi occuperò soprattutto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Nella

Convenzione europea sui diritti dell'uomo non si rinviene una norma relativa ai discorsi d'odio. Troviamo norme sui discorsi d'odio in altri trattati internazionali, che pure vincolano l'Italia: mi riferisco in particolare alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, conclusa nell'ambito dell'ONU, che contiene una norma specifica all'articolo 4, e al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, che invece la contiene all'articolo 20, paragrafo 2. Quest'ultimo articolo, secondo il Comitato dei diritti dell'uomo, va letto in combinato disposto con l'articolo 19, che garantisce la libertà d'espressione. In altre parole, secondo il Comitato, il divieto di pronunciare dei discorsi che possono istigare alla violenza, all'odio e al razzismo costituisce un limite alla libertà d'espressione.

Se ci sarà tempo, tornerò eventualmente su queste disposizioni, mentre credo che ora valga la pena soffermarsi soprattutto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, perché ritengo che sia possibile trarne indicazioni utili anche ai lavori di questa Commissione.

Il punto dal quale dobbiamo partire – come dicevo – è il fatto che nella Convenzione europea sui diritti dell'uomo non si rinviene una norma sui discorsi d'odio, per cui la Corte EDU ha costruito la sua giurisprudenza sulla base dei casi che le sono stati sottoposti: è quindi una giurisprudenza che può sembrare non armonica.

Un'altra premessa che pure ritengo opportuno fare è che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come tutti i trattati internazionali, non può essere interpretata in maniera isolata, nel senso che, secondo quanto statuito dalla stessa Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, i trattati internazionali devono essere interpretati non in un *vacuum iuris*, ma tenendo conto di tutti gli obblighi che sono stati assunti dalle parti contraenti di ciascuna convenzione. Faccio questa precisazione perché in realtà la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo richiama gli altri accordi internazionali, inclusi il Patto sui diritti civili e politici e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, proprio perché attraverso questi due trattati può integrare le lacune normative della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Aggiungo da un dato statistico che è stato di recente ricostruito in un articolo apparso su «Human Rights Law Review», una rivista molto prestigiosa nel settore dei diritti umani, pubblicata dalla *Oxford University Press*. Alcuni colleghi che si sono occupati del fenomeno dei discorsi d'odio nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno notato anzitutto che tra il 1979 (quando è stato esaminato il primo caso al riguardo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo) e il 2020 ci sono stati 60 casi (nell'ultimo anno ci sono stati altri tre casi, quindi da 60 siamo passati a 63); su 60 casi in ben 57 il ricorrente è l'autore del discorso d'odio.

Questo è un dato interessante perché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha dovuto anzitutto verificare se le misure restrittive che sono state poste dagli Stati di volta in volta convenuti e che costituivano l'oggetto del ricorso da parte dell'autore del discorso d'o-

dio non fossero in violazione dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cioè della norma che sancisce la libertà d'espressione, la quale naturalmente costituisce un baluardo nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che è anche un argine alle derive autoritarie degli Stati.

In ben due terzi dei 60 casi la Corte europea dei diritti dell'uomo ha rigettato il ricorso, ritenendo cioè che il ricorrente, il quale sosteneva che lo Stato convenuto avesse violato la Convenzione adottando misure repressive nei suoi confronti per aver pronunciato ed esternato dei discorsi qualificati d'odio, avesse abusato della libertà d'espressione presentando alla Corte un ricorso manifestamente inammissibile.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, quando si trova di fronte a ricorsi siffatti, anzitutto verifica se il ricorrente non abbia invocato abusivamente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella Convenzione c'è una norma che, secondo la dottrina francese, va qualificata come una sorta di norma ghigliottina. La norma in questione è l'articolo 17, che prevede appunto l'abuso di diritto: nella sostanza nessun ricorrente (questo vale tanto per gli Stati quanto per gli individui; nell'ipotesi che stiamo prendendo in esame si tratta di individui) può invocare la tutela delle garanzie che la Convenzione appresta al fine di distruggere (viene utilizzato proprio il sostantivo distruzione nell'articolo 17) i diritti e le libertà che la stessa prevede. Si tratta quindi di un esercizio abusivo. La Corte europea dei diritti dell'uomo in più di un'occasione ha reputato il discorso d'odio, avverso il quale lo Stato convenuto di volta in volta aveva preso delle misure sanzionatorie, talmente contrario ai valori fondanti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da non ritenere necessario neppure verificare l'eventuale violazione dell'articolo 10. In definitiva, facendo scattare la ghigliottina dell'articolo 17, la Corte ha considerato abusivo il ricorso sottopostole.

Forse il caso più noto e più importante è quello riguardante un discorso d'odio caratterizzato dal negazionismo nei confronti della Shoah e dell'Olocausto. Si tratta del caso Roger Garaudy contro Francia del 2003, in cui il ricorrente aveva pubblicato una serie di scritti, incluso un libro, in cui sosteneva che le camere a gas erano una falsificazione storica e che non erano mai esistite, negando di fatto l'esistenza stessa dei campi di concentramento posti in essere dal regime nazista durante la Seconda guerra mondiale. La Francia aveva assunto misure sanzionatorie nei confronti di Roger Garaudy, il quale ha fatto poi ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che, a sua volta, ha applicato l'articolo 17 e ha rigettato l'istanza.

In una serie di pronunce attinenti al tema del negazionismo e della Shoah, la Corte ha affermato che in realtà il discorso pronunciato non tende solo a negare un fatto storico esistito, ma è una forma di propaganda di odio nei confronti di un gruppo ben individuato e ben determinato. Il discorso si configura come apologia di un determinato regime contrario alla democrazia, che costituisce il perno stesso della libertà di espressione,

e, allo stesso tempo, ai valori fondanti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del sistema convenzionale.

Un altro caso molto noto è quello M'Bala M'Bala contro Francia del 2015, in cui il ricorrente aveva utilizzato uno spettacolo teatrale per propagare le sue idee negazioniste e di diffusione d'odio nei confronti della comunità ebrea francese: aveva cercato quindi di avvalersi della libertà di espressione artistica, che è più accentuata e che quindi alza la soglia della libertà d'espressione. Anche in questo caso però la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che sotto la finzione dello spettacolo teatrale si fosse arrivati in realtà a una propagazione di discorsi d'odio e comunque contrari ai valori fondanti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La giurisprudenza ha riguardato anche casi aventi a che fare con la propaganda della Jihad: penso a un caso recente (Belkacem, 2017) nel quale lo Stato convenuto era il Belgio, in cui l'autore del discorso d'odio inneggiava ad atti di violenza nei confronti di chiunque non fosse musulmano e quindi nella sua prospettiva infedele. Anche in questo caso la Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto scattare immediatamente la ghigliottina dell'articolo 17, cioè la norma sull'abuso di diritto.

Un altro caso è quello Norwood contro Regno Unito 2004, in cui l'ipotesi è opposta al caso precedente: siamo dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e ad essere presi di mira erano invece i musulmani, per cui erano stati affissi dei manifesti nella città di Londra in cui si equiparavano sostanzialmente i musulmani ai terroristi, cercando anche in questo caso di fomentare odio nei confronti di una popolazione o di un gruppo di cittadini del Regno Unito.

Quando i discorsi d'odio sono così palesi, come dicevo, la Corte europea utilizza l'articolo 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale tuttavia, proprio perché disciplina l'abuso di diritto, a sua volta non deve essere utilizzato in maniera abusiva dalla Corte: è l'*extrema ratio* alla quale pervenire.

In realtà la Convenzione europea dei diritti dell'uomo garantisce anzitutto la libertà d'espressione. La Corte dunque, quando ritiene che il discorso non sia in maniera inequivocabile un discorso d'odio, valuta se le misure che sono state poste in essere dallo Stato convenuto per sanzionare o per limitare la libertà d'espressione non comprimano eccessivamente il diritto sancito dall'articolo 10 della Convenzione. Ciononostante, come vi dicevo, spesso la Corte ha rigettato – a mio modo di vedere giustamente – il ricorso che le è stato sottoposto, perché si trattava comunque di discorsi d'odio.

Come opera in questi casi la Corte europea dei diritti dell'uomo? Quando non si tratta di casi manifesti ed inequivocabili (che poi, a ben guardare, sono esattamente quelli presi in considerazione dall'articolo 4 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 e dall'articolo 20 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1996), la Corte esamina con attenzione l'articolo 10 della Convenzione europea diritti dell'uomo, in particolare il paragrafo 2, nel quale si prevede che la libertà d'espressione, con tutti i suoi

corollari, deve essere esercitata anzitutto in maniera responsabile. C'è quindi una sollecitazione all'esercizio responsabile della libertà d'espressione. Lo stesso articolo 10 prevede che possano essere applicate delle restrizioni alla libertà d'espressione o delle sanzioni, ovviamente stabilite per legge, conformemente al principio di legalità. Tali misure restrittive e tali sanzioni devono essere necessarie alla democrazia, devono perseguire un interesse essenziale dello Stato, dei valori meritori di protezione ai sensi della stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La necessità è collegata, a sua volta, con la proporzionalità della sanzione inflitta alla persona che ha esercitato in maniera non responsabile la libertà d'espressione. Sono previste anche delle ipotesi tipiche, compreso l'esercizio della libertà d'espressione in maniera contraria alla libertà e ai diritti di altre persone. Anche questo, dunque, è un tema da prendere in considerazione.

In una sentenza molto recente del 2020 la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha fatto scattare la ghigliottina dell'articolo 17 (forse c'è una ragione per cui non l'ha fatto, anche se il discorso pronunciato dal ricorrente era molto pesante), ma ha comunque rigettato il ricorso sulla base dell'articolo 10, paragrafo 2, valutando quindi tutti gli elementi cumulativi che devono essere presi in considerazione per porre delle restrizioni alla libertà d'espressione.

Il caso è quello Lilliendahl contro Islanda del 2020, in cui si trattava di discorsi omofobici. Il ricorrente era stato condannato al pagamento di un'ammenda di circa 800 euro dall'autorità giudiziaria islandese. Era accaduto infatti che un consiglio comunale islandese a seguito di fenomeni di bullismo aveva adottato un provvedimento che richiedeva che nelle scuole fosse impartita un'educazione sessuale senza discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Ricordo tra l'altro che, ai sensi della Convenzione sulle discriminazioni razziali, nell'ambito della libertà d'espressione si prevede anche un obbligo positivo di educare alla legalità e ai valori da essa tutelati. In ogni caso, il ricorrente aveva pronunciato dei discorsi molto veementi sostenendo che si trattava, a suo dire, di un'operazione disgustosa, che in realtà finiva per propagare idee fondate soprattutto su questioni legate ad attività sessuali; insomma si trattava di discorsi molto offensivi.

Secondo un orientamento dottrinale, la Corte europea dei diritti dell'uomo non avrebbe fatto scattare l'articolo 17 perché il caso in esame non rientrerebbe in quelli ipotizzati dalla Convenzione del 1965, anche se non mi sembra una posizione condivisibile, considerato che le convenzioni vanno interpretate evolutivamente, e la Corte stessa si è occupata moltissime volte delle questioni relative alle discriminazioni sulla base dell'orientamento sessuale; il fatto dunque che la Convenzione sulle discriminazioni razziali non prevedesse un'ipotesi di questo genere non mi pare un argomento attendibile.

Forse occorrerebbe invece riflettere sul fatto che nel caso di specie il discorso – seppur andava a colpire la comunità omosessuale o le persone dall'orientamento sessuale ben definito – era rivolto al consiglio comunale,

che ne era il destinatario. Tuttavia, una volta accertato che il ricorso poteva essere esaminato secondo il prisma dell'articolo 10, la Corte ha valutato se le misure poste in essere dall'Islanda fossero o meno conformi alla Convenzione stessa e le ha trovate conformi, anzitutto perché il codice penale islandese, all'articolo 233, prevede una norma sanzionatoria dei discorsi d'odio anche sulla base dell'orientamento sessuale, per cui la sanzione era sicuramente stata inflitta in base al principio di legalità (*nulla poena sine lege*), quindi chiaramente il primo requisito era stato rispettato. Inoltre, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la misura, prevista per legge, perseguiva anche i valori fondanti della stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo, tra cui il divieto di discriminazioni, il rispetto della vita privata e ovviamente anche la libertà d'espressione altrui oltre a quella del ricorrente. Peraltro la sanzione era tutto sommato proporzionata, perché si trattava di un'ammenda di soltanto 800 euro, quindi in definitiva ha ritenuto la misura conforme allo Stato democratico.

Ci sono alcune sentenze che hanno invece destato maggiori perplessità, come quella pronunciata nel caso *Perinçek* contro Svizzera, che riguardava invece il discorso d'odio pronunciato da un politico turco nei confronti degli armeni, negando anche qui la qualificazione di genocidio, ma non smentendo i fatti storici. In questo caso la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la Svizzera avesse violato la libertà d'espressione.

Proprio per quanto riguarda i politici, è interessante esaminare la prassi del Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale delle Nazioni Unite, non solo perché tiene conto di un numero di Paesi più ampio rispetto a quelli europei, ma perché il Comitato dà particolare peso al fatto che il discorso d'odio sia pronunciato da un politico, soprattutto se non è un politico di opposizione. In casi di questo tipo il discorso d'odio non solo è visto come un uso abusivo della libertà d'espressione, ma in realtà costituisce una minaccia alla stessa democrazia, allo stesso valore della coesione, per cui è ancora più grave se il discorso d'odio è pronunciato da un politico, soprattutto in alcuni Paesi.

La prudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo va invece interpretata non solo alla luce del fatto che c'è una lacuna normativa, ma perché in realtà la Corte tende – forse giustamente – a dare molto peso al valore riflesso nell'articolo 10 sulla libertà d'espressione. Come vi ho appena detto, la Corte ha quasi sempre condannato i discorsi d'odio e quindi ha rigettato i ricorsi; tuttavia nelle sue sentenze che si muovono su base casistica, e non potrebbe essere diversamente, il richiamo all'articolo 17 o all'articolo 10 si spiega anche per il fatto che la Corte tende comunque a non creare una giurisprudenza che possa essere interpretata da Stati che già limitano la libertà d'espressione, come un altro appiglio per adottare delle misure ulteriormente restrittive della libertà di stampa o d'espressione. Ci sono dei casi riguardanti alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa, come la Turchia o la Federazione russa, ad esempio, in cui la Corte si è trovata di fronte a situazioni per le quali ha dovuto fronteggiare misure illecite di restrizione della libertà.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, quindi, dovendo tenere conto del quadro complessivo dei Paesi del Consiglio d'Europa, preferisce tutto sommato utilizzare questa giurisprudenza caso per caso per condannare con fermezza i discorsi d'odio e rigettare i ricorsi che cercano di addvenire a un abuso della libertà d'espressione, senza dare però adito ad alcuni Paesi di poter invocare poi in maniera distorta la medesima giurisprudenza al fine di imporre ulteriori restrizioni alla libertà d'espressione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Virzo per la sua relazione molto ricca di spunti per i nostri lavori.

La parola va ora ai colleghi che desiderano intervenire.

URRARO (*L-SP-PSd'Az*). Ringrazio anch'io il professor Virzo per gli illuminanti spunti che ci ha fornito, di grande ausilio per la nostra indagine conoscitiva, soprattutto perché provengono da un'esperienza e una competenza in tema di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea. Il nostro obiettivo è proprio quello di avere una visione quanto più ampia possibile rispetto a dei *vulnus* che abbiamo evidenziato con riguardo alla nostra competenza di legislatori in questa fase, al fine di analizzare il quadro ordinamentale sulla questione, non solo a livello nazionale ma anche europeo ed internazionale.

Nel corso dell'indagine conoscitiva che stiamo conducendo abbiamo posto particolare attenzione a quanto fatto in Commissione europea, soprattutto da ultimo; penso all'*European democracy action plan* e al *Digital services act*, di cui si è ampiamente discusso anche in altre audizioni precedenti, che costituiscono sicuramente un punto di svolta nella disciplina europea anche per quanto riguarda il mercato dell'informazione digitale. Chiaramente in entrambi i casi ci si muove sotto il profilo dei discorsi d'odio nella direzione di un maggior rigore.

Sarebbe utile se lei potesse fare una previsione dal suo osservatorio circa la possibilità di continuare nei lavori di implementazione del *code of conduct* del 2016, che potrebbe essere un tema significativo su cui intervenire ancora.

Si è ipotizzata anche una modifica dell'articolo 83, prima parte, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: la norma prevede che, con riferimento a un numero chiuso di sfere di criminalità particolarmente gravi e aventi un carattere di transnazionalità, Parlamento e Consiglio possono deliberare, mediante l'adozione di una direttiva, norme minime intorno alla definizione dei reati e delle sanzioni. Questo potrebbe andare a includere nel novero dei reati dell'Unione europea anche quelli di cui ci stiamo occupando, non già per avere un approccio panpenalistico ma per avere una visione d'insieme e per non creare un'ulteriore differenza tra Stati.

Avendo posto attenzione anche al dato telematico, su cui più forte è l'impatto dei discorsi d'odio, ci chiediamo se lei ritiene che dal punto di vista europeo sia ipotizzabile un minimo di razionalità attraverso queste piccole e chiare notazioni.

PRESIDENTE. Professor Virzo, innanzitutto penso che sia molto utile, ai fini del nostro lavoro, la sottolineatura che, sulla base dell'attività e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, lei qui ha voluto richiamare e rimarcare sul fatto che il discorso discriminatorio non solo non ha nulla a che fare con la libertà d'espressione, ma addirittura la distrugge, configurando quindi un abuso che è anche autodistruzione della libertà d'espressione. Credo che questo sia un punto fondamentale, anche come termine di riferimento di un dibattito molto ampio che c'è in tutte le democrazie, quelle europee ma anche quelle anglosassoni, come vediamo anche da alcuni fatti di cronaca (penso a quanto si è verificato negli Stati Uniti lo scorso 6 gennaio), con il dibattito politico che ne consegue. Da questo punto di vista c'è dunque la necessità di affermare in maniera più incisiva la tutela della dignità inviolabile della persona e di avere anche strumenti che contrastino i discorsi discriminatori e d'istigazione all'odio nei confronti delle minoranze.

Nella sua relazione lei ha accennato, senza entrare nel merito, a un tema che invece noi siamo molto approfondendo e penso che la sua opinione sia molto importante per i nostri lavori, per la ricchezza delle considerazioni che fino adesso ci ha consegnato. Mi riferisco al tema della propagazione dei discorsi discriminatori e d'istigazione all'odio sulla Rete. Sappiamo che nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che lei più volte ha richiamato ricordandone i valori e ricordando in riferimento a questo l'attività della Corte europea, non c'è una definizione univoca di discorso d'odio e questo toglie strumenti molto incisivi all'attività di contrasto. In particolare, sappiamo che in questo vuoto molto spesso accade che i termini e le condizioni utilizzati autonomamente dalle piattaforme digitali finiscono per diventare essi stessi surrettiziamente, ma in maniera assolutamente impropria, addirittura fonte di diritto. In virtù di questo e quindi nella necessità di scongiurare il rischio di una vera e propria privatizzazione del diritto e della giustizia, le chiedo se lei non ritenga invece che serva una disciplina che inquadri la fattispecie del discorso d'odio in maniera più fortemente cogente e regolamentata, in particolare per contrastarne la propagazione *online*.

Aggancio a questo ragionamento anche uno degli esempi che lei ha fatto nella sua relazione. Lei ci ha detto che molto spesso si rivolgono alla Corte europea gli odiatori e che le loro istanze vengono rigettate proprio perché la libertà d'espressione non ha nulla a che fare e non può avere mai nulla a che fare con i discorsi discriminatori che, anzi, la negano in radice. Cionondimeno, il fatto che siano proprio gli odiatori a fare ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, molto più dei soggetti deboli che vengono discriminati, ci consegna alcune riflessioni, in particolare con riferimento al fatto che i soggetti deboli non abbiano uno strumento di tutela cui riferirsi nel diritto interno. Una norma antidiscriminatoria diventa dunque assolutamente necessaria per avere strumenti più forti nel contrasto di un fenomeno che, parallelamente alla rivoluzione digitale e all'uso sempre più totalizzante delle piattaforme *online*, rischia di essere un pericolo per le nostre democrazie e per la nostra convivenza.

*VIRZO.* Vi ringrazio innanzitutto per gli interventi e i vostri commenti.

Con riferimento alla suggestione dell'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la competenza in materia penale è una di quelle più recenti attribuite all'Unione europea, la quale la sta esercitando e è sempre maggiore l'ambito di questo tipo d'azione da parte dell'Unione. Sono state adottate all'inizio molte decisioni quadro; successivamente, dal momento che dopo il Trattato di Lisbona questo tipo di atto non esiste più, sono intervenute le direttive. In generale, esistono molti atti in questa materia, tra cui una decisione quadro del 2008 proprio in materia di xenofobia, di odio razziale, per cui possiamo dire che qualcosa l'Unione europea già ha fatto.

Sarei tuttavia piuttosto prudente in tema di discorsi d'odio a prevedere un atto dell'Unione europea in materia penale che indichi in qualche modo un'armonizzazione delle normative all'interno degli Stati, nel senso che non sarebbe affatto male averla, anche per le conseguenze che ne discenderebbero sul piano di un'uniforme interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea; c'è però il timore che forse, proprio perché in alcuni Stati dell'Unione europea (soprattutto in certi Paesi dell'Europa orientale) sono in discussione alcuni valori fondanti della stessa Unione europea, questo processo normativo potrebbe essere ostacolato. Probabilmente potrebbe essere qualcosa di auspicabile nel lungo periodo, ma in questo momento potrebbe essere addirittura un intervento al ribasso, anche se astrattamente è sempre la soluzione migliore da perseguire.

Voglio ricordare che tutto il sistema della cooperazione giudiziaria si fonda sulla fiducia reciproca che deve sussistere tra gli Stati membri: in altre parole, una pronuncia di carattere penale, ad esempio un provvedimento di confisca deciso da uno Stato membro deve poi essere eseguito da un altro Stato membro. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha interpretato tuttavia il principio del mutuo riconoscimento e della fiducia reciproca non come una fiducia cieca, nel senso che bisogna anche vedere com'è stato emanato il provvedimento, da quale autorità giudiziaria è stato adottato, sulla base di quali valori, se sono stati rispettati i diritti umani, per cui c'è ora una sorta di prudenza allorquando si applicano norme penali adottate dagli altri Stati membri.

Quanto all'odio in Rete, che è uno degli aspetti che lei ha sottolineato, signor Presidente, a livello internazionale c'è una convenzione del sistema del Consiglio d'Europa che l'Italia non ancora ratificata. Tra le convenzioni del Consiglio d'Europa quella più nota è sicuramente la CEDU, ma ce ne sono anche altre, come ad esempio la Convenzione di Istanbul sulla violenza domestica o anche quella di Budapest sulla sicurezza cibernetica, anch'essa ratificata dall'Italia. A questa Convenzione è stato aggiunto nel 2003 un protocollo che riguarda proprio l'incriminazione di atti di natura razzista e omofobica commessi a mezzo di sistemi informatici, protocollo che però non è stato ancora ratificato dall'Italia.

Potrebbe però essere intanto un buon passo in avanti se, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, il Parlamento volesse valutare l'opportunità di autorizzare il Capo dello Stato alla ratifica di questo protocollo, che poi prevede anche degli obblighi di condotta che comportano l'introduzione di normative penali all'interno dello Stato. Pertanto, una volta ratificato, il Parlamento avrebbe l'ulteriore obbligo di prevedere una norma penale conformemente al principio di legalità per sanzionare certe condotte.

Con riferimento alla natura del ricorrente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il fatto che a ricorrere sono soprattutto gli odiatori dipende dal *petitum*, cioè dall'oggetto del ricorso. Se infatti l'oggetto della violazione è l'articolo 10, la norma che più rileva ai fini dei discorsi d'odio, è quasi ovvio che il ricorso sia presentato soprattutto da chi si vede applicare delle misure restrittive proprio perché ha esternato dei discorsi qualificabili come discorsi d'odio. Tuttavia, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ci sono anche dei casi in cui i ricorsi sono stati presentati non tanto dalle vittime di discorsi d'odio, quanto – e questo è forse l'aspetto che è stato colto – dalle vittime di violenza, di odio o di discriminazioni. Di volta in volta vengono presi in considerazione l'articolo 8, l'articolo 14, cioè le varie disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: per esempio, prima ho accennato alle discriminazioni in materia di orientamento sessuale, su cui c'è giurisprudenza costante.

Se posso, un'ultimissima prassi da prendere in considerazione è quella dei comitati sui diritti dell'uomo. Le varie convenzioni onusiane sui diritti dell'uomo prevedono che gli Stati sottopongano dei rapporti, che sono esaminati da comitati istituiti nell'ambito di questi, che formulano delle raccomandazioni, le cosiddette osservazioni conclusive.

Per quanto riguarda l'Italia, sempre più spesso le osservazioni conclusive del Comitato per i diritti umani del Patto sui diritti civili e politici o del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) oppure di quello sui diritti dei minori (che nell'ultimo rapporto ha messo in luce la scarsa attenzione, quasi un disinteresse, in Italia nei confronti delle discriminazioni dei minori LGBT, sottolineando la gravità del fatto che l'Italia discrimini, nel senso che tutti i minori sono uguali, compresi i minori LGBT) hanno sollecitato ad adottare misure positive proprio contro qualsiasi forma di discorso d'odio, contro qualsiasi forma d'incitamento alla discriminazione, quale che sia la tipologia di discriminazione nei confronti dei minori: per esempio, si è molto insistito anche sui minori rom da parte del Comitato sui diritti dei minori.

L'Italia quindi è un po' attenzionata; si tratta naturalmente di raccomandazioni e non di atti vincolanti, ma questa attenzione è anche finalizzata a fare in modo che, alla luce di un principio di diritto internazionale generale, *pacta sunt servanda*, l'Italia adempia in maniera effettiva agli obblighi che discendono dal trattato, nel senso che, non solo il trattato vincola le parti, ma gli Stati devono eseguirlo in buona fede, secondo quanto stabilisce l'articolo 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Questo vale anche per i trattati in materia di diritti umani e quindi queste sollecitazioni degli organi, anche quando non si tratta di decisioni, servono per spronare affinché si adempia in buona fede e puntualmente ai trattati internazionali interpretati in maniera sistematica, tenendo conto dell'insieme dei diritti che l'Italia ha assunto.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Virzo per il suo contributo.  
Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.  
Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,35.*





