



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 23

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

25^a seduta: martedì 2 novembre 2021

Presidenza del vice presidente VERDUCCI

I N D I C E**Audizione della commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 8 e <i>passim</i>	MIJATOVIĆ	Pag. 3, 9, 11
URRARO (L-SP-PSd'Az)	7		

Audizione del rappresentante speciale per l'intolleranza antisemita, antimusulmana e altre forme di intolleranza religiosa e crimini d'odio del Consiglio d'Europa

PRESIDENTE	Pag. 11, 14, 18	HOLTGEN	Pag. 11, 16
----------------------	-----------------	-------------------	-------------

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-Partito Valore Umano: Misto-I-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-l'Alternativa c'è-Lista del Popolo per la Costituzione: Misto-l'A.c'è-LPC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

Intervengono in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Dunja Mijatović, commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, e Daniel Holtgen, rappresentante speciale per l'intolleranza antisemita, antimusulmana e altre forme di intolleranza religiosa e crimini d'odio del Consiglio d'Europa.

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 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 della commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia, sospesa nella seduta del 28 ottobre scorso.

Saluto i colleghi che parteciperanno in videoconferenza e, tra essi, la nostra Presidente, la senatrice Liliana Segre.

La seduta odierna prevede per prima l'audizione della commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, che saluto e ringrazio per essere in collegamento con noi.

Cedo molto volentieri la parola alla commissaria Mijatović per la sua relazione.

MIJATOVIĆ. Signor Presidente, onorevoli senatrici e senatori, sono veramente onorata di avere questa opportunità. Per me è una buona opportunità per confrontarci, anche se ovviamente preferirei farlo di persona, ma purtroppo ancora non è possibile. Purtroppo, questo scambio di opi-

nioni per me è molto importante, anche per il lavoro che sto portando avanti sugli argomenti di cui discuteremo oggi.

Capisco che avete già ascoltato numerose presentazioni, incluse quelle dei relatori sull'antisemitismo, sull'odio antimusulmano, contro la discriminazione e anche riguardo alla lotta ai discorsi d'odio *online*. Non vorrei ripetere le informazioni e le cose che sono state già dette e su cui si è già lavorato, ma spero di poter fornire informazioni importanti, aggiuntive e utili rispetto al lavoro che svolgo. Come commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa – come sapete – ho un mandato molto ampio che copre tutti i diritti umani e tutti e 47 gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Faccio una prima osservazione: non esistono soluzioni che vadano bene per tutti per quanto riguarda la lotta al razzismo e alla discriminazione, ma il recepimento degli *standard* internazionali nelle leggi interne dei Paesi è comunque un punto di partenza essenziale.

Alcuni hanno già detto che la legge da sola non è in grado di eliminare il razzismo e la discriminazione nelle varie forme che questi fenomeni assumono: sarebbe una soluzione troppo semplice. Però non si può lottare contro questi fenomeni senza avere a disposizione le giuste leggi. Da questo punto di vista, voglio spiegare come noi raccomandiamo la regolamentazione in questo settore e voglio utilizzare questa opportunità anche per ringraziarvi per aver assunto questo punto di vista importante e per esservi concentrati su tale questione.

Durante le visite che svolgo nei vari Paesi, vedo che le legislazioni sono molto diverse. Spesso la motivazione razzista è riconosciuta come aggravante per alcuni reati, altre volte per tutti i reati; a volte la legislazione protegge contro i crimini d'odio sulla base di alcuni motivi ma non di altri, soprattutto per quanto riguarda le persone LGBT, e so che questo è un aspetto che riguarda anche l'Italia per il quale nutro un profondo rammarico.

Ci sono *standard* indicati dal Consiglio d'Europa, che incoraggio tutti gli Stati membri a ratificare. Uno di questi è il protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla criminalità informatica, la cosiddetta Convenzione di Budapest, che riguarda la penalizzazione degli atti di natura razzista o xenofoba commessi attraverso i sistemi informatici. Come sapete, il discorso d'odio *online* è un problema molto acuto nella nostra società e per combatterlo in modo efficace è assolutamente importante avere gli *standard* giusti, le norme giuste in vigore. L'Italia ha firmato già nel 2011 questo protocollo aggiuntivo, ma non lo ha ancora ratificato.

Per quanto riguarda la lotta alla discriminazione, uno *standard* cruciale è il protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, che stabilisce una proibizione generale della discriminazione per qualsiasi motivo. Di nuovo, l'Italia non ha ancora ratificato questo protocollo che permetterebbe ai soggetti di potersi rivolgere alla Corte europea per i diritti dell'uomo quando ritengono di essere stati oggetto di discriminazione relativamente ai diritti loro garantiti dalla legge italiana.

In secondo luogo ci sono molti Paesi che sono molto avanti nel recepimento degli *standard* internazionali nella legge interna e altri in cui l'applicazione invece è un po' indietro. Da questo punto di vista l'antisemitismo è un fenomeno importante.

Purtroppo – come sapete – molti studi segnalano che l'antisemitismo è in aumento in Europa e molti ebrei, inclusi tanti giovani, non si sentono al sicuro. È stato già detto, ma credo che valga la pena ripeterlo, che è importante il ruolo dell'istruzione, il ruolo dell'educazione; è importante insegnare la tragedia dell'Olocausto per combattere l'antisemitismo. Molti giovani non sono consapevoli dell'esistenza dell'Olocausto e di cosa ha significato questo fenomeno storico, quali ne sono le conseguenze a tutt'oggi. So che alcuni enti locali e alcune scuole nel vostro Paese sono molto attivi da questo punto di vista, ma è importante avere una politica sistemica per quanto riguarda l'insegnamento dell'Olocausto.

Un altro problema che riguarda l'applicazione è la mancanza di dati adeguati e disaggregati sui crimini d'odio e le discriminazioni. Le strategie di lotta al razzismo dovrebbero basarsi su fatti concreti e in molte situazioni purtroppo questi fatti non ci sono. Spesso le aggravanti, come quella della motivazione razziale, non vengono neanche registrate e i crimini d'odio finiscono per essere classificati insieme con tutti gli altri reati, per esempio la distruzione di proprietà, senza ulteriori dati che riflettano la loro reale natura. Questo è pericoloso.

L'elemento di genere, incluse le motivazioni sessiste oppure omofobiche, viene spesso trascurato nei crimini d'odio motivati da pregiudizi multipli. In alcuni casi, i dati sui reati d'odio vengono raccolti ma non vengono pubblicati e questo impedisce di rispondere bene al fenomeno. Quindi la raccolta dati non è una soluzione a tutto, però è un elemento importante per elaborare le risposte giuste ai crimini d'odio.

In terzo luogo, la lotta al razzismo e a tutte le forme d'intolleranza non può essere frammentaria: deve essere globale, deve affrontare questi fenomeni non soltanto a livello della singola vittima, ma deve guardare piuttosto alle dimensioni strutturali e sistemiche se vogliamo che questa lotta funzioni bene. Il razzismo istituzionale e la discriminazione spesso non vengono riconosciuti. Però molti gruppi in Europa – inclusi i rom e le persone di origine africana – hanno esperienza di questo razzismo. La Corte europea per i diritti dell'uomo ha riconosciuto il fenomeno del razzismo istituzionale in una serie di giudizi.

Questo mi porta alla questione della profilazione etnica: la profilazione razziale o etnica è una prassi persistente in tutta Europa, che continua ad essere presente. Soprattutto alcune politiche pubbliche permettono un eccesso di potere discrezionale degli organi di pubblica sicurezza che poi lo usano per prendere di mira alcuni gruppi particolari sulla base della loro apparenza, come il colore della pelle o la lingua che parlano. Molto spesso queste persone vengono fermate per i suddetti motivi e vengono sottoposte a ulteriori controlli di identità, a perquisizioni nei nodi di scambio dei trasporti oppure ai confini.

Il mio ufficio sta attualmente lavorando su una pubblicazione su questi casi, sui posti di blocco, sui posti di controllo della Polizia. Vi invierò presto alcuni dettagli, ma la profilazione etnica accade anche nel sistema giudiziario, nella giustizia penale e nei servizi sociali, dove questi pregiudizi continuano e vengono anche perpetuati dagli algoritmi automatici. C'è bisogno quindi di una cornice giuridica che possa valutare quello che succede dal punto di vista dell'impatto sui diritti umani, coinvolgendo anche sistemi di intelligenze artificiali, che vengono usate dalle autorità. C'è bisogno che tali sistemi d'intelligenza artificiale rispettino i diritti umani. Ci sono gruppi che vengono ulteriormente discriminati a causa dei sistemi d'intelligenza artificiale, come i bambini, le persone anziane, le persone economicamente svantaggiate, gruppi etnici e religiosi. Tutto ciò ha bisogno di particolare attenzione.

All'inizio del mio mandato, nel 2019, ho pubblicato un documento su come tutelare i diritti umani nel contesto dell'intelligenza artificiale. Tale documento comprendeva anche delle linee guida pratiche, dei passi concreti che sono rivolti a chi ha il potere decisionale nei vari Paesi e può essere d'interesse anche per voi.

Sulla questione del discorso d'odio *online*, molte delle persone che avete ascoltato hanno citato il principio secondo il quale tutto quello che è illegale *offline* è anche illegale *online*. Il discorso d'odio rappresenta una minaccia alla democrazia e ai diritti umani, ovunque esso venga commesso, sia *offline* che *online*. Avete già sentito quali sono gli impegni assunti a livello europeo per affrontare questo problema. Vorrei attirare la vostra attenzione anche sul lavoro svolto dalla commissione di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta al discorso d'odio *online* e sulla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo per quanto riguarda la tutela dei diritti umani sui contenuti Internet.

Oltre a ciò che ho già detto, nel lavoro che svolgo nei vari Paesi, spesso noto una certa mancanza di reazione in alcuni casi molto gravi che riguardano il discorso d'odio commesso da politici (vi includo politici ai livelli più alti). Questa è una cosa molto pericolosa e molto preoccupante. Ho chiesto che tutti gli organi pubblici ritirino il sostegno finanziario e d'altro tipo a quei partiti politici e ad altre organizzazioni che usano il discorso d'odio oppure che non sanzionino l'uso del discorso d'odio da parte dei membri di tali partiti.

Questo è stato un problema importante soprattutto durante il periodo di crisi provocata dal Covid-19 che ha colpito molti Paesi, compresa l'Italia. È importante ricordare che gli *standard* dei diritti umani che ho citato prima hanno la flessibilità necessaria per essere adattati alle situazioni di emergenza. Le autorità e i politici devono essere attenti a non inviare segnali sbagliati, che possano compromettere la lotta contro la pandemia e che possano anche compromettere l'applicazione di questi *standard*. Questo lo vediamo purtroppo anche nelle situazioni riguardanti le persone più vulnerabili come i rom, i migranti e i rifugiati, che spesso sono bersaglio di discorso d'odio, vengono definiti come una minaccia alla salute pubblica e a volte vengono anche sottoposti a misure discriminatorie.

Una garanzia importante contro la discriminazione è l'istituzione di un'autorità indipendente con un mandato forte. Queste istituzioni sono *partner* naturali e fondamentali per quanto riguarda me e il mio mandato.

Il Consiglio d'Europa e l'Unione europea riconoscono l'importanza del lavoro di questi organi per fornire *standard* che dovranno essere poi seguiti dagli Stati membri. Questi organi sono ovviamente molto importanti quando ci sono situazioni come la pandemia da Covid-19. L'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) sta facendo un lavoro importantissimo in Italia ed è una raccomandazione continua degli organi internazionali che l'Italia garantisca l'indipendenza piena dell'UNAR e aumentarne le competenze, inclusa quella di poter avviare l'azione penale. Ho fiducia che la vostra Commissione sarà fondamentale da questo punto di vista per assistere e per aiutare il mio ufficio.

Infine, voglio sottolineare l'importanza di una collaborazione strettissima con la società civile su tali questioni, in modo da poter influenzare i processi decisionali. Da questo punto di vista mi compiaccio con voi e con la vostra Commissione per tutte le audizioni che state svolgendo con vari soggetti. In questo modo possiamo raggiungere un successo reale e un cambiamento in senso migliorativo.

Vi ringrazio molto della vostra attenzione. Sarò molto felice di rispondere alle vostre domande.

PRESIDENTE. Grazie commissaria Mijatović per la sua relazione, per le parole di apprezzamento e di sostegno al lavoro che la nostra Commissione sta portando avanti.

URRARO (*L-SP-PSd'Az*). Ringrazio la commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa per l'esautiva relazione a noi utile perché stiamo cercando di calibrare al meglio il nostro approccio nazionale proprio rispetto a quello che lei diceva circa le criticità nell'approccio dei singoli Stati nazionali con legislazioni quasi sempre differenti, anche e soprattutto a livello europeo.

Per noi una strategia europea comune di contrasto, soprattutto al fenomeno dei discorsi d'odio, si rende necessaria, anche perché ci avviciniamo ad interventi di carattere normativo nel nostro quadro ordinamentale dove stanno emergendo dei *vulnus* anche nell'ambito del nostro lavoro in questa Commissione straordinaria.

Noi abbiamo però un inquadramento costituzionale da rispettare, il nostro ordinamento, la nostra Carte costituzionale, e il confine tra i diritti fondamentali radicati e consacrati nella nostra Carta – penso alla libertà di espressione – è sempre molto sottile e spesso viene sfiorato.

Relativamente al tema della strategia europea, diverse sono state le decisioni e gli interventi. Penso alla decisione quadro che più volte ho evidenziato in questa Commissione contro il razzismo e la xenofobia, che qualifica come reato l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio; da questa decisione già derivava l'obbligo per ciascuno Stato membro di adottare le misure necessarie al fine di criminalizzare l'istigazione pub-

blica alla violenza e all'odio o la perpetrazione di queste ultime mediante diffusione o distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro. Penso ad altre misure anche non vincolanti, tipo il codice di condotta per contrattare l'illecito incitamento all'odio *online* adottato nel 2016. Penso anche a una sorta di strategia generale che la Commissione ha adottato nei confronti dei discorsi d'odio. Abbiamo evidenziato in particolare un regolamento sul contrasto alla diffusione di contenuti terroristici e, più nello specifico, modifiche alla direttiva sui servizi *media* e audiovisivi, la direttiva SMAV.

Sotto questo profilo il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno raggiunto un accordo politico – che è venuto fuori nel corso dell'indagine conoscitiva – sulle modifiche da adottare relativamente alla direttiva SMAV che ha condotto poi all'approvazione della direttiva 2018/1808. L'adozione di quest'ultima, però, ha aperto chiaramente la strada a quello che noi abbiamo definito un ambiente normativo comune per l'intero settore audiovisivo: pensiamo ai servizi lineari, *on demand* e quant'altro. Che tipo di monitoraggio ha avuto dal suo osservatorio circa i singoli interventi negli Stati membri? A noi interessa sapere anche questo perché la strategia europea, così com'è stata da lei rappresentata, è stata ed è fondamentale per il nostro approccio, però volevamo verificare anche che tipo di intervento successivo è seguito nel corso del tempo, dopo l'adozione dei provvedimenti principali.

PRESIDENTE. Aggiungo alcune considerazioni sulla base della sua relazione e dei documenti che l'ufficio che lei presiede sta portando avanti. In tali documenti si mette molto in risalto come nell'ultimo periodo la minaccia alla dignità personale e ai diritti umani si sia molto aggravata. Nei documenti dell'ufficio che lei presiede si fa un riferimento molto preciso, ad esempio, a quanto questo sia avvenuto proprio nei diciotto mesi di crisi pandemica legata al Covid-19. Voi rimarcate come nei mesi più cruenti delle ondate legate alla pandemia, i discorsi discriminatori, in particolare in Rete, si siano ampiamente diffusi, scaricandosi soprattutto su alcune minoranze che lei ha citato.

Voi stigmatizzate molto – e lo ha fatto anche lei nella sua relazione – il pericolo dell'uso politico dei discorsi d'odio e discriminatori, un uso molto diffuso, che mina alle basi anche la coesione sociale, la qualità della nostra democrazia. Da questo punto di vista sappiamo quanto, all'interno dei singoli Paesi e anche dei singoli Parlamenti, sia molto acceso il dibattito sul rapporto tra libertà di espressione e tutela della dignità personale inviolabile delle persone. Sappiamo come i discorsi discriminatori e d'istigazione all'odio non abbiano nulla a che fare con la libertà d'espressione, ma anzi si configurino come una negazione della libertà d'espressione quando vanno a conculcare, a impedire l'espressione e il protagonismo di soggetti e minoranze che sono oggetto di attacchi discriminatori. Lei poi ha messo molto risalto come tutto questo si aggravi man mano che hanno sempre più peso gli strumenti legati agli algoritmi e all'intelligenza artificiale.

Lei ha richiamato i singoli Parlamenti, anche il nostro, alla ratifica di convenzioni che però risalgono ormai a molti anni fa e quindi, nonostante vi sia certamente – sono d'accordo con lei – la necessità di ratificarle e acquisirle in tutti i singoli Parlamenti, sono di fatto superate dagli eventi e dalle trasformazioni sociali e tecnologiche. Come giudica, dal punto di vista dell'osservatorio del Consiglio d'Europa, i tentativi che l'Unione europea sta portando avanti per regolamentare e contrastare i contenuti illeciti all'interno dei servizi digitali? Come giudica, dal punto di vista dell'osservatorio del Consiglio d'Europa, le leggi che alcuni Paesi membri dell'Unione europea – penso alla Germania e alla Francia – hanno recentemente approvato con l'obiettivo molto netto di contrastare i discorsi d'istigazione all'odio? Quale normativa lei reputa più efficace nei confronti delle piattaforme digitali sul versante del contrasto dell'istigazione all'odio che è così diffusa, molto spesso dagli algoritmi? Come lei sa, ci sono delle accuse circostanziate che sono state mosse nel Senato degli Stati Uniti d'America e nel Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna da parte di una ex dipendente di Facebook che accusa la piattaforma di utilizzare algoritmi che appositamente propagano discorsi d'odio e discriminatori per aumentare le interazioni e i profitti.

Ecco, oltre a questo, siccome è uno dei temi principali del lavoro del Consiglio d'Europa, quale pensa possa essere, oltre al lavoro su cui le chiedevo dei Parlamenti sia nazionali sia sovranazionali, il ruolo della società civile e anche degli enti locali? Sappiamo infatti che una gran parte del lavoro del Consiglio d'Europa è costituito dall'assemblea delle città, delle regioni e degli enti locali; quindi, da questo punto di vista, quali sono gli strumenti che state suggerendo e quali, secondo lei, le buone pratiche che possono essere emulate e utilizzate?

MIJATOVIĆ. Vi ringrazio e cercherò di rispondere a tutte le domande che sono state poste, provando a non ripetermi.

Per quanto riguarda alcuni aspetti legislativi dell'Unione europea, ovviamente li seguo molto perché queste cose sono molto importanti e cooperiamo molto, ma questo non fa parte del mio mandato; io svolgo un monitoraggio su quello che fanno gli Stati membri del Consiglio d'Europa, inclusi quelli che fanno parte dell'Unione europea. Ci sono modi diversi di monitorare la legislazione dei vari Stati del Consiglio d'Europa. Il mio ufficio segue con molta attenzione il ruolo della società civile, gli enti locali e gli Stati membri.

PRESIDENTE. Commissaria Mijatović, non la sentiamo molto bene. Può ripetere le ultime frasi, per cortesia?

MIJATOVIĆ. Stavo dicendo che il mio ufficio segue gli sviluppi dei nostri Stati membri. Ovviamente collaboriamo con l'Unione europea su queste e tante altre questioni.

Vorrei ora citare alcuni aspetti relativi ai discorsi d'odio, a come legheriamo e come cerchiamo di affrontare questo fenomeno molto perico-

loso che è nella nostra società. Per quanto riguarda la legislazione sui crimini d'odio, c'è una sottile linea rossa alla quale bisogna stare attenti: dobbiamo stare molto attenti a non compromettere la libertà, i nostri diritti di libertà di parola e libertà di espressione delle nostre società.

Se guardiamo agli esempi, a quello che succede, allora vedrete che molto spesso questa linea viene attraversata. Parliamo di incitamento all'odio, parliamo di attacchi a gruppi emarginati dalla società, parliamo di anarchia rispetto alla libertà di parola. Quindi, dal mio punto di vista, e lo dico anche come commissaria per i diritti umani, questo non fa parte del dibattito sulla libertà di parola: è un qualcosa che deve essere regolamentato e sul quale c'è bisogno di una legislazione che deve essere fatta dagli Stati democratici. Ci sono modi in cui si può fare tutto questo, ci sono esempi, c'è una buona casistica rispetto alle indagini che abbiamo portato avanti e ai documenti che abbiamo prodotto, ma quando parliamo dell'ambiente *online*, del cyberspazio, dovremmo continuare a legiferare. È importante il lavoro delle organizzazioni multilaterali internazionali, ma dobbiamo vedere i risultati sul terreno. Notiamo però che è difficile raggiungere risultati importanti.

Per quanto riguarda l'intelligenza artificiale, ho cominciato a concentrarmi su di essa già all'inizio del mio mandato. Ho già citato le raccomandazioni che abbiamo cercato di inviare a tutti voi e che vi invierò dopo questa riunione, però questo è un compito difficile, è una questione molto controversa, molto sensibile, molto delicata in molte società. Non dobbiamo porre un freno ai nuovi sviluppi, ovviamente, nella società dell'informatica, però dobbiamo stare attenti alla tutela dei bambini e dei gruppi vulnerabili. I politici dovrebbero tutelare la società, anziché incitare all'odio.

Per quanto riguarda il discorso d'odio, potrei parlare per ore dell'esperienza che abbiamo rispetto alle dichiarazioni, ai dialoghi, alle discussioni che fanno parte del discorso d'odio. Dobbiamo riconoscere ciò che è accettabile in una società democratica e utilizzare gli strumenti che abbiamo, quindi è importante ratificare le convenzioni ed è importante anche l'applicazione delle convenzioni ratificate. L'applicazione non spetta soltanto ai Governi e ai Parlamenti, ma riguarda tutta la società civile, riguarda gli enti locali (come ha detto lei), riguarda il mondo dell'accademia che ha un ruolo importantissimo.

Se avete altre domande da sottopormi, sia ora che in un momento successivo, sarò molto felice di rispondere.

PRESIDENTE. Ringrazio la commissaria Mijatović per la sua replica a integrazione. Grazie per i materiali che ci vorrà inviare e soprattutto per l'interlocuzione che, da parte nostra, continuerà nei confronti dell'ufficio che lei presiede, in uno scambio che è fondamentale per i nostri lavori e per gli obiettivi che questa Commissione ha messo al centro della sua mozione istitutiva.

MIJATOVIĆ. Vi ringrazio molto per l'invito. Spero che avremo l'opportunità di vederci di persona il più presto possibile. Ringrazio la vostra Commissione per il lavoro molto importante che sta svolgendo.

PRESIDENTE. Lo speriamo anche noi.
Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

I lavori, sospesi alle ore 12,40, sono ripresi alle ore 13,05.

Audizione del rappresentante speciale per l'intolleranza antisemita, antimusulmana e altre forme di intolleranza religiosa e crimini d'odio del Consiglio d'Europa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione del rappresentante speciale per l'intolleranza antisemita, antimusulmana e altre forme di intolleranza religiosa e crimini d'odio del Consiglio d'Europa.

Saluto e ringrazio il nostro audito Daniel Holtgen e gli cedo la parola.

HOLTGEN. Signor Presidente, vi ringrazio per avermi invitato a questa importante riunione.

Ho notato in molti Stati membri un aumento della preoccupazione per quanto riguarda il razzismo, l'antisemitismo e l'odio antimusulmano, soprattutto durante la pandemia. Questo fenomeno è stato identificato anche in una serie di studi, uno dei quali patrocinato dalla Commissione europea: uno studio sull'antisemitismo *online* durante la pandemia, concentrato soprattutto su Francia e Germania. Io stesso ho svolto una ricerca sull'odio antimusulmano *online*, a metà di quest'anno, a cui ha partecipato anche l'organizzazione musulmana in Italia.

Sono pronto a rispondere a tutte le domande che la Commissione vorrà rivolgermi, ma sin da subito voglio evidenziare che il Consiglio d'Europa è molto attivo in questo settore non soltanto per quanto riguarda la mia funzione di rappresentante speciale, ma anche per quel che concerne la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), di cui anche l'Italia fa parte in modo attivo, che il 1° luglio ha pubblicato una raccomandazione di politica generale, ovvero un documento rivolto a tutti i 47 Stati membri. Si tratta di una raccolta di raccomandazioni per la prevenzione e la lotta all'antisemitismo, che costituisce un documento molto importante, uscito prima della pubblicazione della strategia sull'antisemitismo della Commissione europea, che è stata presentata alla Conferenza di Malmö sull'antisemitismo qualche settimana fa. L'ECRI ha predisposto una raccomandazione di politica generale, cioè una raccomandazione a tutti i Governi dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, anche sulla lotta all'odio antimusulmano, che verrà pubblicata probabilmente all'inizio dell'anno prossimo. Siamo quindi molto impegnati, con la nostra esperienza, sull'argomento.

Se posso, vorrei presentare la mia posizione, facendo riferimento ai due articoli della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti del-

l'uomo e delle libertà fondamentali, che rappresentano la base del mio lavoro, ovvero l'articolo 14, che vieta qualsiasi tipo di discriminazione, e l'articolo 9, sulla libertà di religione e di credo. È evidente che purtroppo, negli ultimi anni, il fenomeno dell'antisemitismo è di nuovo in aumento in una serie di Paesi, così come pure l'odio antimusulmano. Ora ci troviamo però di fronte a un nuovo fenomeno, che forse conoscete anche meglio di me, che è quello della diffusione di questo tipo di razzismo e di odio *online*. Il problema è che i *social media* e le piattaforme *online* contribuiscono alla rapida diffusione dell'odio e di queste teorie complottiste e purtroppo l'odio espresso verbalmente porta spesso ad aggressioni a persone e ad attacchi antisemiti o antimusulmani. Proprio l'anno precedente all'annuncio del mio mandato ci sono stati due attentati terribili in Germania: uno ad Halle, in cui un attentatore, che non riuscì a entrare in una sinagoga, prese di mira le prime persone di una minoranza che riuscì a trovare e le uccise; qualche mese dopo ci fu l'attentato compiuto da un razzista che uccise nove persone nella città di Hanau per una motivazione razziale e di contrarietà nei confronti dei migranti e dei musulmani. Entrambi questi attentati erano stati ispirati da materiale disponibile su Internet ed entrambi gli attentatori avevano l'intenzione di pubblicizzare quello che avevano fatto attraverso Internet.

Quindi Internet porta a una nuova dimensione specifica dell'odio razzista, che di per sé è sempre esistito, ma che ora è in grado di raggiungere più persone e di farlo più velocemente. Sembra essere privo di regole, perché – come sapete – molte piattaforme hanno la propria base operativa negli Stati Uniti e sostengono che a loro non interessano le regole europee o almeno questo è quello che hanno detto in passato. È per questo motivo che la Commissione europea si è fatta carico della questione della responsabilità delle piattaforme *online* per i contenuti che vengono pubblicati su di esse. Dunque l'interesse della Commissione di affrontare il discorso d'odio e l'incitamento all'odio su queste piattaforme ha preso forma nella normativa sui servizi digitali, sulla quale concordo, che assegna responsabilità alle aziende di Internet e ai *social media*. Se adottata, questa normativa implicherà una serie di sanzioni molto pesanti per le piattaforme che continuano a permettere la diffusione del discorso d'odio.

Spesso mi viene chiesto cosa sia un discorso d'odio. Per me è importante vedere ciò che è legale e ciò che non lo è e, ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, la diffusione di razzismo aperto contro gli individui o contro i gruppi e la negazione dell'Olocausto sono fatti illegali non coperti dalle garanzie della libertà di espressione. Tutto ciò che ha a che fare con la violenza, con l'incitamento alla violenza e con le minacce di morte, è illegale. Quindi tutto ciò che è illegale in strada o su un giornale, tutto ciò che va eliminato se è stato pubblicato su un giornale, deve essere eliminato anche *online*. Questa è la tendenza generale e l'idea della Commissione europea e del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio d'Europa pubblicherà entro la fine dell'anno una raccomandazione indirizzata a tutti i 47 Stati membri sul discorso d'odio e su

come affrontare il discorso d'odio e l'incitamento all'odio, con particolare riguardo alle sentenze della Corte europea per i diritti umani; quindi molto è già stato fatto.

Come ho detto, ho fatto una piccola indagine presso le organizzazioni musulmane di otto Paesi e ho trovato delle tendenze molto simili per quanto riguarda il razzismo contro i musulmani. Le minacce loro rivolte sono simili a quelle rivolte agli ebrei o ad altre minoranze, ma la cosa preoccupante è che si tratta di minacce di morte, di incitamento alla violenza e di razzismo aperto, razzismo *tout court*, che è una cosa inaccettabile. In tutti i Paesi abbiamo un problema nel distinguere fra le dichiarazioni che sono chiaramente contrarie alla legge e le dichiarazioni che non sono illegali ma sono molto dannose e che quindi, per esempio, creano odio e sentimenti xenofobi contro le minoranze. Questo fenomeno esiste ovviamente nei confronti di tante comunità di minoranza e per questo è importante avere un dibattito con le aziende che gestiscono i *social media*.

Mi avvio a concludere questo mio primo intervento citando un caso che credo sia molto importante per l'Europa. Mi riferisco alla causa intentata a Twitter da parte dell'Unione degli studenti ebrei francesi (UEJF), insieme ad altre ONG che si occupano di antirazzismo: questa azione è stata portata avanti a Parigi. Accadeva infatti che Twitter continuava a permettere ai propri utenti di diffondere *online* l'antisemitismo: parlo di antisemitismo illegale ai sensi della legge francese. L'Unione degli studenti ebrei francesi denunciò questo fatto a Twitter attraverso una nuova funzione che i *social media* hanno da qualche anno. I *social media* stanno in qualche modo rispondendo un po' di più a questa esigenza, perché permettono agli utenti di denunciare un certo *post* premendo un tasto e notificando così la presenza di un problema di illegalità per un discorso d'odio. L'UEJF e i propri *partner* lo hanno fatto con Twitter, che ha semplicemente nascosto (in tre, quattro o cinque giorni) soltanto il 20 per cento dei *post* che erano stati denunciati. Il periodo da tre a cinque giorni è indicato come il periodo di riferimento entro il quale bisogna cancellare questi *post* e queste dichiarazioni *online*. L'Unione degli studenti ebrei francesi voleva sapere perché Twitter avesse cancellato soltanto il 20 per cento dei messaggi e, cosa ancora più importante, voleva sapere, affinché fosse chiaro a tutti, come venivano moderati questi contenuti. Twitter non ha risposto, non ha divulgato questa informazione ed è mancato di trasparenza, dunque il tribunale parigino ha ordinato a Twitter di fornire alla procura tutti i dettagli su come modera i contenuti, come li affronta, come li gestisce, quali strumenti tecnici ha (normalmente si tratta di algoritmi), quale tipo di risorse umane utilizza, quante persone sono dedicate ad affrontare il tema dell'odio *online*, che tipo di titoli hanno e quali sono le loro capacità linguistiche. Credo che questa causa, decisa lo scorso luglio dal tribunale di Parigi, sia molto importante e credo che possa essere una guida per molti tribunali, perché rappresenta un precedente importante in Europa, visto che non possiamo continuare ad avere una situazione in cui i *social media* hanno regole diverse o hanno meno regole di quelle che esistono nella vita non elettronica, nella vita *offline*. Debbono valere le

stesse regole: se leggete discorsi antisemiti su un giornale, scrivete al redattore o al direttore responsabile e, se il contenuto è illegale, il direttore deve toglierlo e lo stesso principio deve valere per i *social media*.

Sarò felice di fornire ulteriori dettagli, ma credo che a questo punto sia giunto forse il momento per me di ascoltare le eventuali domande dei commissari. Fortunatamente non lavoro da solo, ho molti *partner* negli Stati membri, come Milena Santarini, che è la mia collaboratrice in Italia. Abbiamo molti rappresentanti per l'antisemitismo e sempre di più, in alcuni Paesi, siamo responsabili anche per i pericoli dell'odio antimusulmano. Farò un esempio: dopo l'attentato ad Hanau, di cui ho parlato prima, il Governo tedesco e il ministro dell'interno Seehofer hanno istituito un gruppo di accademici ed esperti sull'argomento del sentimento antimusulmano, che presenterà una relazione alla fine di quest'anno oppure all'inizio dell'anno prossimo, su quali sono le cause profonde, come si possono combattere e qual è il ruolo dei *social media*. Raccomanderei quindi di seguire l'esempio tedesco sull'odio antimusulmano e, per quanto riguarda l'odio antisemita, di prendere esempio dalla decisione del tribunale di Parigi, a seguito della denuncia dell'Unione degli studenti ebrei. Ricordo che anche la legge sui servizi digitali dell'Unione europea è importante, così come i due studi dell'ECRI sull'antisemitismo e sull'odio antimusulmano, che verranno pubblicati a breve, e la raccomandazione di prossima pubblicazione che faremo noi sul discorso d'odio.

Credo che una società possa dirsi forte soltanto quando è in grado di proteggere e di tutelare le proprie minoranze. Le minoranze religiose sono importanti e una cosa che vorrei esaminare durante la presidenza italiana del Consiglio d'Europa, che comincerà fra pochi giorni, è come questo problema viene affrontato dai giovani. Ogni volta che partecipo a gruppi di esperti in cui si parla di dialogo interreligioso, vedo persone che hanno come minimo la mia età, ma vorrei avere il contributo dei giovani ebrei, musulmani e cristiani e magari anche di alcuni non credenti, affinché tutti insieme possano discutere sull'applicazione, da parte dei Governi e dei politici, dei principi della libertà di religione e di non religione, per capire se questi principi vengono minacciati. Vorrei avere questo dibattito con i giovani per capire quali sono le loro esperienze.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua relazione e per il lavoro che l'ufficio che lei presiede sta portando avanti, così importante per la segreteria generale del Consiglio d'Europa. Penso che interessi molto per i lavori della nostra Commissione una frase che lei ha scandito con molta nettezza: lei ha parlato di Internet come nuova dimensione specifica dell'odio razzista; quindi una nuova dimensione specifica dell'odio razzista, quella che viene propagata e amplificata attraverso gli strumenti della Rete e le piattaforme digitali.

Sappiamo – come abbiamo detto anche nell'audizione precedente – quanto lo scenario attuale che noi conosciamo, dominato dagli algoritmi, sia trasformato sempre più dagli strumenti legati all'intelligenza artificiale, su cui si concentrano molte preoccupazioni del lavoro che porta avanti il

Consiglio d'Europa. Tutto questo e le sue affermazioni portano ormai a confutare quella che era considerata una delle principali caratteristiche della Rete e anche dei *social network*, quando hanno cominciato a diffondersi ormai più di quindici anni fa, ovvero la neutralità della Rete stessa e quindi l'idea che il dibattito in Rete potesse svilupparsi senza l'intervento di nessuno e, in questo senso, liberamente.

Lei, nella sua relazione, ha fatto riferimento in maniera circostanziata a una causa intentata di fronte al tribunale di Parigi nei confronti di Twitter. Apprendo un inciso, è molto utile, ai fini dei nostri lavori, che lei ci invii anche gli estremi di questa causa, perché sicuramente è un materiale importante per la nostra indagine conoscitiva. Oltre a questo, oggi il tema del mancato contrasto dei discorsi discriminatori da parte delle piattaforme, o addirittura la presenza di algoritmi appositi che verrebbero utilizzati da parte di alcune piattaforme digitali per propagare discorsi discriminatori o d'istigazione all'odio con il fine di aumentare le interazioni e quindi i profitti, tutto questo è ora oggetto di dibattito politico ed è quindi uno dei punti essenziali attorno al quale discutono tutte le democrazie e tutti i Parlamenti, anche il nostro. Tutto questo si lega molto spesso al rischio di un uso politico delle discriminazioni, che rappresenta un pericolo molto forte per le nostre democrazie.

Lei ha citato apertamente il tema della responsabilità delle piattaforme *online* e, sempre nell'esempio che ha fatto della causa intentata a Twitter, ha citato come queste piattaforme molto spesso utilizzino alcune regole interne. C'è il rischio, secondo lei, di una giurisdizione privata su questo da parte delle piattaforme? Le chiedo dunque come secondo lei vada sventato il rischio che le piattaforme siano avulse dalle regole normative pubbliche indicate dai Parlamenti, decidendo esse stesse cosa rimuovere e cosa invece lasciare in Rete.

Da questo punto di vista, dal momento che ci ha anche annunciato che è di prossima pubblicazione un apposito documento del Consiglio d'Europa per il contrasto ai discorsi d'odio, le chiedo quale pensa debba essere il modello da adottare da parte dei singoli Parlamenti. Le chiedo, ad esempio, se dal punto di vista normativo pensa sia utile un meccanismo partecipato dalle piattaforme *online*, ma non autogestito dalle stesse, per evitare che si crei una giurisdizione privata; un meccanismo partecipato dalle piattaforme *online* per evitare che l'intervento normativo e legislativo rimanga poi inefficace se i contenuti illeciti non vengono rimossi prontamente. Sappiamo che, quando una rimozione è tardiva, la propagazione dei contenuti illeciti, in particolare nel caso dei discorsi d'odio, crea comunque danni enormi e aumenta a dismisura la diffusione dei discorsi discriminatori, la loro banalizzazione e una sorta di naturalizzazione, che è qualcosa di molto pericoloso per il senso comune, per la nostra convivenza e per le nostre democrazie.

Vorrei quindi sapere se state elaborando anche un'ipotesi di modello di contrasto da suggerire ai singoli Parlamenti nazionali e alle specifiche società civili di ogni Paese che fa parte del Consiglio d'Europa, in un ambito di coordinamento di tutte le attività antidiscriminatorie.

HOLTGEN. Desidero ringraziare per le domande, a cui spero di rispondere con esattezza. Credo che abbiamo bisogno di azioni normative, di regole e di leggi. Non penso di poter dare raccomandazioni a un Parlamento, ma la prima cosa che suggerisco è di esaminare con attenzione la normativa dell'Unione europea sui servizi digitali, soprattutto nella parte in cui renderà i *social media* e le altre grandi aziende *online*, in particolare quelle più grandi, maggiormente responsabili dei contenuti che pubblicano.

In secondo luogo, a causa della pressione pubblica e del fatto che i Parlamenti e i Governi stanno rispondendo, vediamo che i *social media* cominciano a migliorare alcune cose. Ad esempio il fatto che ora, cliccando una piccola icona su Twitter, si può notificare l'esistenza di un discorso d'odio o di altri messaggi inadeguati è conseguenza della pressione dei Parlamenti, dei Governi e anche dei tribunali. Il primo caso che ha visto protagonista l'Unione degli studenti ebrei di Francia contro Twitter, cinque anni fa, chiedeva appunto che si permettesse agli utenti di notificare la presenza di contenuti inappropriati; questo riguardava Twitter e altri. Adesso Twitter controlla attivamente i discorsi, anche dei politici. Ci chiediamo tutti se Twitter stia facendo del proprio meglio per combattere i discorsi d'odio; ovviamente tutta la questione va esaminata e bisogna capire se Twitter sta facendo quello che dice al 100 per cento. Faccio un esempio: in Germania è in vigore una legge sull'applicazione del *network*, della Rete, simile alla normativa europea sui servizi digitali. Ad esempio è stato introdotto un nuovo articolo per cui, se un'azienda riceve una notifica da un utente rispetto all'esistenza di un contenuto illegale (minacce di morte contro musulmani o ebrei) allora quell'azienda non solo deve cancellare quel messaggio, ma deve anche fornire l'indirizzo IP alla Polizia, all'agenzia per i reati federali. In Italia questo significherebbe che, se un utente trova *online* qualcosa che è chiaramente illegale e ne dà notifica a Twitter o a Facebook o ad altre piattaforme, quella piattaforma deve eliminare quel contenuto e comunicare l'indirizzo IP della persona che ha commesso il reato alla Polizia.

In Germania Facebook si è appellato contro questa legge, portando lo Stato tedesco in tribunale, perché secondo loro la possibilità di restare anonimi fa parte del loro modello d'impresa. Qui c'è una grossa differenza: se qualcosa viene stampato su un giornale, c'è un nome, c'è un direttore responsabile, il messaggio che si invia non è anonimo e la procura sa con chi prendersela. Nei *social media* viviamo invece in un mondo anonimo, in un mondo di utenti anonimi che diffondono l'odio. Per questo motivo la legge tedesca voleva affrontare questo problema, ma da una parte Facebook ha detto che avrebbe fatto tutto il possibile per combattere l'antisemitismo e dall'altra ha portato in tribunale lo Stato tedesco per la legge contro la diffusione dell'odio *online*.

Ora dobbiamo fare di più. Sappiamo che i *social media* non spariranno. Vedo i miei figli che hanno spesso il telefonino in mano e guardano TikTok: magari tutto questo un giorno sparirà, ma i *social media* non scompariranno e la comunicazione virtuale continuerà. Abbiamo

quindi bisogno di essere certi che quello spazio nel quale le persone comunicano sia sicuro almeno quanto lo spazio pubblico tradizionale. Credo che la legge europea sia necessaria e il fatto che voi siate qui a parlare con noi, che fate domande e state già assumendo iniziative in Italia, è molto importante. È anche molto importante esercitare pressione, perché ovviamente è sempre importante interagire con queste grandi aziende, ma la cosa fondamentale è dire chiaramente che la diffusione dell'odio nella società non è tollerabile. Sono dunque questi i due aspetti che desidero sottolineare.

Esaminate con attenzione la normativa sui servizi digitali e, quando sarà pronto, anche il documento del Consiglio d'Europa sul discorso di incitamento all'odio, nel quale penso ci saranno parti riguardanti quella che definisco la zona grigia, costituita dal contenuto dannoso che non è necessariamente illegale. In quel caso è difficile agire nell'ambito della legge o imporre le sanzioni se un certo messaggio è coperto dalla libertà di espressione: ad esempio, dire che non mi piacciono i musulmani non è illegale. Recentemente c'è stata però una sentenza sull'odio antimusulmano da parte della nostra Corte a proposito di un uomo, in una città della Francia, che usava una pagina Facebook per comunicare i propri messaggi contro i migranti, probabilmente anche contro i musulmani. Uno dei suoi *follower*, non lui stesso, ha pubblicato un commento, chiaramente illegale, razzista e pieno d'odio antimusulmano, su questa pagina Facebook. La persona titolare della pagina *web* è stata portata in tribunale, in Francia, per complicità nella diffusione dell'odio. Il caso è stato poi sottoposto alla Corte europea, che ha sostenuto la sentenza del tribunale francese perché il soggetto è stato ritenuto responsabile anche se non era stato lui a pubblicare quel commento, ma semplicemente perché l'aveva tenuto sul suo sito per molte settimane. Egli è stato ritenuto responsabile di questo messaggio anche se non era un messaggio suo, ma il solo fatto di non averlo tolto dalla sua pagina Facebook è bastato al tribunale per determinare la sua responsabilità e la sua colpevolezza. Non lo aveva tolto e quindi è stato considerato complice della diffusione di odio *online*.

Ovviamente la libertà di parola è un diritto fondamentale importantissimo, però ci sono dei limiti costituiti dall'odio che può portare a commettere reati e atti criminali. Questo è un caso molto interessante e vi darò gli estremi di tutte le sentenze che ho citato nel mio intervento. La situazione è sicuramente in evoluzione, ma dobbiamo continuare a esercitare pressioni anche sulle aziende che usano i *social media* per fare pubblicità e vendere spazi pubblicitari. Anche loro devono essere consapevoli che è immorale cercare di far soldi e di vendere pubblicità utilizzando l'odio o posizioni e commenti controversi. Ad esempio, chi aveva pubblicato messaggi pubblicitari su quelle pagine, ha dovuto togliere le pubblicità e anche questo è un messaggio per le piattaforme. Quindi dobbiamo parlare con i gestori delle piattaforme, ma c'è bisogno di avere anche un dibattito nella società, come quello che svolgete voi, in modo tale che anche le aziende che vendono le pubblicità sui *social media* abbiano chiara contezza di cosa possono accettare e di cosa non debbono accettare.

Questo è un dibattito molto importante e spero di avere una discussione anche fra gli utenti futuri e gli utenti di oggi dei *social media*. Sarebbe molto utile sapere se il Senato italiano può essere interessato a cooperare in qualche discussione interreligiosa che includa anche i non credenti fra i giovani. Voglio infatti capire se i giovani si sentono minacciati, se si sentono liberi di esprimersi sui *social media* e cosa pensano sia accettabile o non accettabile. Credo che questo sia un dibattito utile, che si potrebbe svolgere durante la già citata presidenza italiana.

PRESIDENTE. Ringraziamo nuovamente il nostro audito e attendiamo la documentazione che ci ha annunciato. La ringrazio anche per le parole di sostegno e di apprezzamento nei confronti della nostra Commissione e per il lavoro che insieme continueremo a fare, sicuramente anche nell'ambito dei lavori della presidenza italiana del Consiglio d'Europa.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,45.

