



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 19

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

21^a seduta: giovedì 14 ottobre 2021

Presidenza del vice presidente VERDUCCI

I N D I C E

Audizione della commissaria europea per l'uguaglianza

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>	DALLI	Pag. 4, 10
BERGESIO (L-SP-PSd'Az)	14		
PAVANELLI (M5S)	9		
URRARO (L-SP-PSd'Az)	9		

**Audizione di un professore di istituzioni di diritto pubblico
presso l'Università La Sapienza di Roma**

PRESIDENTE	Pag. 14, 20, 22 e <i>passim</i>	* LUCIANI	Pag. 14, 24
BAGNAI (L-SP-PSd'Az)	20		
BITI (PD)	21, 22		

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

Intervengono, in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Helena Dalli, commissaria europea per l'uguaglianza, e Massimo Luciani, professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma.

I lavori hanno inizio alle ore 13.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

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

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

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della commissaria europea per l'uguaglianza

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 5 ottobre.

Prima di iniziare i nostri lavori, voglio salutare i colleghi qui presenti e quelli che parteciperanno da remoto, tra i quali in particolare desidero ringraziare la nostra presidente, senatrice Liliana Segre, che assiste in videocollegamento. Sarà una giornata di lavoro particolarmente importante per la Commissione.

La seduta odierna prevede per prima l'audizione della commissaria europea per l'uguaglianza, in videocollegamento da Bruxelles, che ringrazio per la sollecitudine con cui ha accolto la nostra richiesta e per il lavoro che sta svolgendo nelle sue funzioni di commissario europeo, perché oggi è per noi davvero un grande onore ascoltare le sue parole.

Lascio immediatamente la parola all'onorevole Dalli per l'introduzione.

DALLI. Signor vice presidente Verducci, illustri senatrici e senatori, desidero innanzitutto ringraziarvi per aver sollecitato il confronto odierno.

Parto dal nome che avete scelto per definire il lavoro della vostra Commissione, che forse non dovrebbe essere straordinaria ma ordinaria, perché credo che fornire una risposta contro i crimini d'odio, l'incitamento all'odio e la discriminazione debba essere visto come parte integrante del dovere della nostra società di sostenere i valori su cui si basano l'Unione europea e tutti i suoi Stati membri.

Fatta questa premessa, nei prossimi minuti vorrei passare in rassegna le maggiori strategie, azioni e politiche che la Commissione europea ha attuato o sta per attuare in questi settori. Vorrei iniziare dagli strumenti giuridici e dal lavoro politico per combattere il razzismo e la xenofobia, problemi che ovviamente non sono nuovi: c'è sempre stata una frangia nella società guidata dall'odio e dalla paura di coloro che sono diversi e contro l'altro, che sono diventati sempre più *mainstream*; la sua narrativa fiorisce nei *media*, nel dibattito politico e nel mondo *online*. Questi fenomeni sono presenti nella nostra vita quotidiana e sono aumentati durante la pandemia da Covid-19.

In qualità di primo commissario per la parità, credo che un approccio globale all'aumento del razzismo e della xenofobia nell'Unione europea sia l'unico modo per affrontare questo flagello. Siamo determinati a garantire una risposta solida agli attacchi che la nostra società e i nostri valori devono affrontare oggi.

La Commissione ha recentemente adottato un piano d'azione nell'Unione europea contro il razzismo che stabilisce le principali azioni politiche per i prossimi cinque anni. Il piano d'azione si concentra sulla creazione di un sistema efficace di raccolta dei dati per tutelare le vittime, promuovere la diversità e gli atteggiamenti discriminatori attraverso le autorità di contrasto, aumentare la fiducia delle comunità e incoraggiare la denuncia.

La Commissione ha nominato un nuovo coordinatore per l'antirazzismo per garantire un ponte con la comunità e la società civile.

Esortiamo i Governi nazionali – e qui il vostro aiuto sarebbe importante – a sviluppare e adottare piani d'azione nazionali contro il razzismo entro la fine del 2022 con uno stretto coinvolgimento della società civile e degli organismi per la parità. Entro la fine del 2023 la Commissione pubblicherà una relazione sull'attuazione dei piani d'azione nazionali.

Insieme all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali stiamo lavorando per elaborare principi guida per i piani d'azione nazionali contro il razzismo, che dovrebbero essere pronti entro la fine del 2021. Tali piani prevedono una partecipazione rafforzata delle organizzazioni della società civile che lavorano con gruppi antirazzisti, essenziali per integrare l'uguaglianza razziale.

Per contrastare efficacemente l'incitamento all'odio e ai crimini d'odio dobbiamo garantire il corretto recepimento e l'attuazione della pertinente legislazione dell'Unione europea, la decisione quadro sulla lotta a determinate forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il di-

ritto penale. La Commissione non esiterà ad avviare procedure d'infrazione contro gli Stati membri che non rispettano la decisione quadro.

Allo stesso tempo siamo al fianco degli Stati membri per sostenere gli sforzi volti ad assicurare l'efficace attuazione della legislazione dell'Unione europea in materia di reati d'odio razzisti e incitamento all'odio. Non dimentichiamo l'importanza di prendere di mira specifiche forme d'intolleranza. A questo proposito, accolgo con favore il lavoro svolto dai coordinatori sull'odio antisلمico e l'antisemitismo. Abbiamo assistito a un preoccupante aumento dell'incitamento all'odio e dei crimini d'odio anche per motivi di orientamento sessuale, età e disabilità. Tuttavia i crimini d'odio e l'incitamento all'odio per altri motivi non sono criminalizzati a livello dell'Unione europea e la protezione legale varia notevolmente tra gli Stati membri.

Per creare un substrato giuridico, la Commissione sta lavorando a un'iniziativa per estendere l'attuale elenco dei cosiddetti eurocrimini all'interno dei trattati, includendo i discorsi d'odio e i crimini d'odio anche sulla base del genere di una persona. Questa iniziativa dovrebbe essere adottata entro la fine dell'anno e costituirà la premessa per mettere in atto in una seconda fase un quadro giuridico comune a contrasto dell'incitamento all'odio e i crimini d'odio in tutta l'Unione europea. In questa seconda fase la Commissione si consulterà e collaborerà con gli Stati membri e il Parlamento europeo per proporre una risposta di diritto penale comune al fenomeno dell'incitamento all'odio e dei crimini d'odio. Solo uno sforzo congiunto ci aiuterà a combattere questi fenomeni dannosi che affliggono le nostre vite. L'antisemitismo è incompatibile con i valori dell'Unione europea, eppure nove ebrei su dieci ritengono che l'antisemitismo sia aumentato nel loro Paese. I violenti attacchi dell'ultimo decennio mostrano che restano necessarie maggiori misure di sicurezza per le comunità ebraiche. Inoltre la pandemia ha alimentato discorsi e comportamenti antisemiti.

In questo contesto la Commissione ha adottato questo mese la prima strategia dell'Unione europea sulla lotta all'antisemitismo e sulla promozione della vita ebraica. La strategia ha un approccio olistico e si fonda su tre pilastri: prevenire e combattere ogni forma di antisemitismo; proteggere e promuovere la vita ebraica nell'Unione europea; istruzione, ricerca e memoria dell'Olocausto. Le azioni concentrate nella strategia includono i seguenti punti: cooperazione con le aziende del settore *information technology* (IT) per frenare l'antisemitismo *online*; erogazione di finanziamenti per la tutela dei luoghi pubblici e dei luoghi di culto; creazione di un polo europeo di ricerca sull'antisemitismo e sulla vita ebraica; creazione di una rete di siti dove è avvenuto l'Olocausto. Con questa strategia la Commissione è determinata a intensificare in modo significativo la lotta all'antisemitismo. Tuttavia la Commissione non può combattere da sola questa battaglia e invita gli Stati membri a sviluppare entro la fine del 2022 strategie nazionali per combattere l'antisemitismo, sostenute da finanziamenti adeguati.

Anche in questo, illustri senatori, potete darci una mano, ma mi complimento con l'Italia per aver già adottato la definizione di antisemitismo dell'International holocaust remembrance alliance e per aver nominato un coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo. Vi prego di portare il mio saluto e i miei omaggi alla presidente Segre: la sua storia e il suo esempio mi sono ben presenti.

I diritti delle vittime sono una delle priorità della Commissione: continuiamo il nostro lavoro sull'attuazione della strategia dell'Unione europea sui diritti delle vittime, adottata nel giugno dello scorso anno.

Nel settembre 2020 abbiamo inaugurato la piattaforma per i diritti delle vittime dell'Unione europea e nominato il coordinatore della Commissione europea per i diritti delle vittime. La piattaforma mira a garantire una migliore cooperazione e un coordinamento riguardo i diritti delle vittime, riunendo per la prima volta i principali attori a livello dell'Unione europea. La Commissione ha analizzato se gli Stati membri abbiano completamente recepito nella legislazione nazionale tutte le disposizioni normative della direttiva sui diritti delle vittime. È giusto dire che la legge italiana recepisce integralmente la normativa sui diritti delle vittime nel diritto nazionale.

In un sondaggio del 2019 l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ha rivelato che la discriminazione per motivi di orientamento sessuale, identità, espressione di genere e caratteristiche sessuali è in realtà in aumento nell'Unione europea. Per affrontare la discriminazione delle persone LGBTIQ+ la Commissione ha adottato la prima strategia per la loro uguaglianza, che definisce azioni mirate su quattro pilastri: il primo riguarda la lotta alla discriminazione contro le persone LGBTIQ+; il secondo la garanzia della loro sicurezza; il terzo la costruzione di una società inclusiva di tali persone; infine la guida dell'appello all'uguaglianza di queste persone in tutto il mondo. Nell'ambito di tale lavoro la Commissione continuerà a utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione per difendere i valori dell'Unione europea, com'è stato recentemente dimostrato avviando procedure d'infrazione contro la Polonia e l'Ungheria nell'ambito dei diritti fondamentali delle persone LGBTIQ+.

Nell'ottobre 2020 la Commissione ha adottato un quadro strategico dell'Unione europea sui rom, riveduto e rafforzato, incentrato sulla lotta all'esclusione socioeconomica e sulla promozione dell'uguaglianza e della partecipazione.

Vorrei ringraziare l'Italia per il suo sostegno alla raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei rom che il Consiglio occupazione, politica sociale, salute e consumatore (EPSCO) ha adottato all'unanimità il 12 marzo di quest'anno; gli Stati membri avrebbero dovuto presentare i loro quadri strategici nazionali per i rom entro settembre 2021. Contiamo sull'Italia per presentare il suo nuovo quadro strategico il prima possibile.

La strategia per l'uguaglianza di genere adottata nel marzo 2020 inquadra il lavoro della Commissione europea sull'uguaglianza di genere e si articola attorno a tre pilastri: garantire la libertà dalla violenza e stereo-

tipi di genere; garantire pari opportunità per donne e uomini, e per ricoprire ruoli di *leadership* nella nostra società.

Per garantire la libertà dalla violenza, proporremo una nuova iniziativa legislativa mirata a prevenire e combattere la violenza di genere e domestica. L'iniziativa riguarderà tutte le forme di violenza di genere, sia *online* sia *offline*, e conterrà disposizioni dalla prevenzione alla protezione, dall'accesso alla giustizia al coordinamento tra gli attori sul campo. Il fatto che proporremo una legislazione sulla violenza contro le donne non significa rinunciare all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul, che è ancora lo strumento giuridico internazionale più completo in materia. Il completamento dell'adesione all'Unione europea rimane per noi una priorità fondamentale. Affronteremo anche gli stereotipi di genere che limitano le aspirazioni, le scelte e la libertà non solo di donne e ragazze, ma anche di uomini e ragazzi; gli stereotipi impongono aspettative su come le donne e gli uomini dovrebbero comportarsi nella sfera pubblica e nella vita privata. Siamo impegnati a cambiare questa narrativa.

Ci stiamo attivando per promuovere l'emancipazione economica delle donne. All'inizio di quest'anno abbiamo presentato la prima grande iniziativa della strategia per l'uguaglianza di genere: la proposta su misure vincolanti per la trasparenza retributiva, il cui scopo è prevenire e individuare discriminazioni retributive basate su genere e differenze retributive ingiustificate, consentendo a coloro che ritengono di essere stati discriminati di far valere il proprio diritto alla parità di retribuzione.

Inoltre la direttiva sull'equilibrio tra lavoro e vita privata, che dev'essere attuata entro agosto del 2022, mira ad affrontare il divario di genere nella cura: la direttiva incoraggia l'equa condivisione delle responsabilità di cura, in particolare introducendo congedi di paternità e parentali retribuiti e non trasferibili per i padri. Vogliamo anche garantire che le donne siano *leader* equamente in tutta la società, perché sono ancora sottorappresentate nelle posizioni di alto livello in politica e nell'economia. Questa è una perdita per tutta la nostra società, poiché serve una *leadership* inclusiva e diversificata per risolvere le complesse sfide che i decisori devono affrontare oggi. Per noi rimane una priorità sbloccare i negoziati sulla proposta legislativa della Commissione del 2012 sull'equilibrio di genere nei consigli d'amministrazione.

La strada per l'uguaglianza di genere è lunga: abbiamo fatto progressi, ma dobbiamo fare molto di più. L'Italia ha fatto progressi sotto molti aspetti: è ancora inferiore al punteggio medio dell'Unione europea, ma dal 2010 il suo punteggio è aumentato; ciò dimostra che sta progredendo verso l'uguaglianza di genere a un ritmo più rapido rispetto ad altri Stati membri, in quanto dal 2010 nella classifica è avanzata di otto posizioni e la collaborazione con la ministra Bonetti è ottima.

Anche il Piano di ripresa e resilienza dell'Italia ha tenuto ben presenti le considerazioni sulla parità di genere, includendo investimenti in strutture per l'infanzia e altre misure che promuovono la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Questi risultati mostrano che l'Italia apprezza

l'uguaglianza di genere ed è determinata ad adottare misure per raggiungerla.

Mi scuso per essermi dilungata nei tempi, ma tenevo a darvi un quadro ampio e diffuso su quello che l'Europa sta facendo e il lavoro che la Commissione sta attuando insieme agli Stati membri.

PRESIDENTE. Onorevole Dalli, la ringraziamo per la sua relazione e anche per aver voluto parlare in italiano, un ottimo italiano, per il quale mi complimento.

Vorrei sollecitarla su alcune questioni. Intanto mi pare evidente che il suo lavoro abbia l'obiettivo di aprire, a livello di diritto europeo, una nuova legislazione antidiscriminazione. Lei ha parlato del piano contro il razzismo e di quello contro l'antisemitismo e mi pare ci sia la volontà molto forte e molto evidente di avere una nuova strategia europea per le politiche di genere, un'agenda per contrastare le discriminazioni legate al genere, per la parità e per l'emancipazione femminile. A me pare che il *digital services act*, che si sta discutendo a livello europeo, sia un'infrastruttura importante complessivamente per la sua strategia per l'uguaglianza.

A questo proposito la voglio sollecitare perché più volte, nei suoi interventi al Parlamento europeo, ha affrontato non solo il tema del *web* e dell'esigenza di una regolazione, ma nello specifico anche quello dei rischi connessi agli algoritmi non trasparenti, in particolare quelli dell'intelligenza artificiale, denunciando... (*I lavori proseguono in lingua inglese per alcuni minuti per problemi tecnici*).

Come stavo dicendo, a mio avviso il lavoro dell'onorevole Dalli nelle sue funzioni di commissaria europea per uguaglianza ha l'obiettivo di aprire in Europa una nuova stagione di antidiscriminazione e anche una nuova legislazione antidiscriminazione, in particolare sui punti che l'onorevole Dalli ha elencato, legati alle politiche di genere, al contrasto all'antisemitismo, al contrasto al razzismo, alla tutela della pari dignità. La commissaria ha citato in maniera molto forte la procedura d'infrazione aperta nei confronti della Polonia e dell'Ungheria per la lesione della tutela dei diritti fondamentali delle persone LGBTIQ+.

Voglio sollecitare la commissaria sulle sue considerazioni, che più volte ha espresso di fronte al Parlamento europeo, circa il tema della regolamentazione della Rete; più volte la commissaria ha affrontato il tema del rischio connesso alla mancata trasparenza degli algoritmi, in particolare riferito all'intelligenza artificiale, e il fatto che i comportamenti legati ai discorsi d'odio *online* silenzino e quindi limitino la partecipazione nella società di coloro che sono soggetti a discorsi d'istigazione all'odio. Penso appunto al caso appena citato delle persone LGBTIQ+ e al caso dell'istigazione all'odio di genere, quindi le donne o le categorie che qui sono state citate, che poi sono l'oggetto della mozione istitutiva della nostra Commissione; penso quindi come ci sia un rischio molto pesante di distorsione e di discriminazione.

Lei, onorevole Dalli, ha più volte parlato della necessità di rendere lo spazio pubblico digitale sicuro per tenere insieme appunto il diritto alla libertà di espressione e il diritto a essere tutelati nei propri diritti fondamentali.

Da questo punto di vista, le chiedo quali sono le sue considerazioni su quanto sta avvenendo nelle audizioni del Senato degli Stati Uniti d'America, laddove una dipendente di una delle piattaforme digitali più importanti al mondo, che tutti conosciamo, ha accusato questa piattaforma di utilizzare algoritmi che facilitano l'odio *online* per aumentare le interazioni e quindi per aumentare il profitto. Volevo sapere se lei ritiene necessario che, nell'attesa di avere una normativa europea, sia comunque fondamentale avere nei singoli Stati membri un diritto interno che regola i discorsi d'istigazione all'odio, anche perché sappiamo che c'è un fenomeno, più volte rimarcato nelle nostre audizioni, di *underreporting*, ossia di mancata denuncia di questi fenomeni. Le chiedo quindi se lei ritiene che, oltre al *digital services act*, sia necessario un intervento anche nel diritto interno di ogni singolo Paese per un efficace contrasto ai fenomeni di discriminazione legati ai discorsi d'istigazione all'odio.

URRARO (*L-SP-PSd'Az*). Mi scuso per essere arrivato in ritardo all'audizione della commissaria europea per l'uguaglianza, onorevole Dalli, per noi particolarmente significativa perché siamo nell'ambito dell'indagine conoscitiva che prende le mosse da una serie di criticità soprattutto inerenti la definizione di odio e di linguaggio d'odio, per cui il quadro sovranazionale ed europeo è di particolare rilievo. Al momento abbiamo a che fare – parlo nel mio caso da giurista – con profili organizzativi di grande importanza per la gestione della notizia di reato, anzi addirittura per la sua conoscenza. Volevo cercare di capire qual è l'approccio europeo, dal suo osservatorio, sulle notizie concernenti la ricezione e la trattazione della notizia di illecito per ciò che è a conoscenza della commissaria europea per uguaglianza.

Un dato dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, un *report* pubblicato il 7 luglio 2021, ha evidenziato che la percentuale di coloro che denunciano o si rivolgono alle istituzioni è bassissima e ha invitato gli Stati europei a curare una specifica formazione degli appartenenti alle Forze dell'ordine, creando anche delle unità specializzate sui crimini cosiddetti d'odio, al fine di gestire al meglio questo tipo di reati già in questa fase. È una notazione di carattere anche organizzativo, però – come capirà – nell'ambito del quadro generale che stiamo elaborando, è per noi di particolare interesse anche questo profilo squisitamente organizzativo.

PAVANELLI (*M5S*). Nel ringraziare la commissaria Dalli per il suo intervento e scusandomi per essere arrivata quando era già iniziato, a causa della sovrapposizione di alcune sedute di Commissione, desidero sottolineare quanto siano importanti le azioni che state facendo in Europa per ogni Stato membro, dal momento che stiamo assistendo a una crescita

esponenziale di atti d'odio e di disparità di genere, che rendono necessario un ulteriore lavoro rispetto a quello che è stato già messo in campo da ogni Stato membro, anche dal nostro Paese.

Credo sia auspicabile un indirizzo generale da parte dell'Unione, che ovviamente venga ripreso da ogni Paese, soprattutto dal nostro, dove – come ben saprà – sono purtroppo in aumento alcuni reati e discriminazioni verso il genere femminile, che sono poi tra le cause dei femminicidi, il cui tasso è pure ulteriormente in crescita. Vedo che questi però sono in aumento in tutta Europa: in questo momento, purtroppo, si sta dando molto la colpa alla situazione pandemica, ma credo che in realtà tale esplosione sia ricollegata anche al fatto che se ne parla sempre di più.

Sarebbe importante capire un dato, ossia se ad essere in aumento sia effettivamente la violenza contro le donne o siano le denunce, perché c'è sempre più consapevolezza, se ne parla sempre di più a livello europeo e mondiale, ma ovviamente anche nel nostro Paese, grazie al grande movimento Me Too, partito dagli Stati Uniti.

La stessa cosa sta avvenendo, secondo me, anche con altre discriminazioni verso chi ha orientamenti sessuali non etero, quindi tutta la comunità LGBTIQ+; anche in questo caso i dati sono in aumento. Dunque mi domando se, a livello europeo, state notando se tale aumento deriva proprio dal fatto che ci si sente più liberi di denunciare.

Pensando dunque a tutte le azioni compiute a livello europeo, che stanno aumentando – di questo sono veramente contenta – con riferimento a tutti i vari tipi di reato e di manifestazione d'odio, mi chiedo se il fatto di parlarne sempre di più, a livello europeo e nazionale, sia anche la causa per la quale siamo qui presenti oggi, in questa importantissima Commissione, che spero riuscirà a sviluppare un documento, che magari sia anche d'indirizzo per futuri e fondamentali provvedimenti per il nostro Paese.

PRESIDENTE. Non essendoci altri interventi da parte dei colleghi, cedo la parola all'onorevole Dalli per replicare alle nostre sollecitazioni. Prima però voglio ringraziarla per le sue parole di encomio, che sono soprattutto rilevanti politicamente, nel sottolineare la funzione della nostra Commissione. Mi pare infatti che queste sue parole, per l'alto ufficio che lei presiede, siano di particolare rilievo per la nostra Commissione e per tutto il Parlamento italiano.

DALLI. Voglio innanzitutto ribadire il mio apprezzamento per il lavoro della Commissione.

Tra le domande che mi sono state poste, ce n'è una che potrebbe essere definita come la domanda delle domande rispetto all'importanza del nostro lavoro, perché parliamo del presente e del futuro. Quindi, quando sentiamo che soltanto il 30 per cento delle persone nel settore dell'intelligenza artificiale sono donne, questo è molto preoccupante a tanti livelli. Innanzitutto lo è per quello che viene fatto rispetto agli algoritmi, come ho detto anche davanti al Parlamento europeo, ovvero rispetto al modo in cui essi vengono alimentati ed elaborati, come funziona tutto il meccanismo

di algoritmi. Quindi si capisce che esiste questo tipo di pregiudizio. Questa realtà non è soltanto relativa a quello che succede quando c'è un numero così esiguo di donne, ma riguarda anche altri problemi, come ad esempio il divario retributivo, perché sappiamo che chi lavora nel settore dell'intelligenza artificiale viene pagato bene e le donne non vengono pagate abbastanza bene. Ciò ci riporta pertanto agli stereotipi per cui guidiamo le nostre ragazze verso le materie che dovranno scegliere per la loro istruzione superiore e non le incoraggiamo a scegliere la scienza, quindi non possono andare a lavorare in questi settori ad alta redditività, come l'intelligenza artificiale o l'informatica, perché non sono addestrate per fare tutto questo. Esiste quindi una serie di motivi per cui c'è un numero così piccolo di ragazze e di donne impiegate nel settore dell'intelligenza artificiale. Bisogna guardare all'intero quadro, cioè vedere da dove provengono queste donne e qual è il risultato derivante dal fatto che esse non appartengono a quel settore economico. Per loro ciò significa dover lavorare in settori in cui sono pagate di meno.

Quando ero Ministro, avevo proposto alle Nazioni Unite che si istituisse una Giornata internazionale per le ragazze e le donne nella scienza, proprio per incrementare la consapevolezza sulla realtà di cui stiamo parlando adesso, in modo che ci fossero più ragazze ad optare per il settore scientifico. Per quanto riguarda poi, ad esempio, le donne che già lavorano in quel settore, esse dovrebbero andare a ricoprire posizioni apicali. Non ce ne sono molte e quindi le ragazze non hanno tanti esempi a cui ispirarsi e da seguire per entrare nel settore della scienza e tecnologia. Come dicevo, questa è la domanda delle domande, perché ci sono tante diverse realtà che si riferiscono a questo problema.

Occorre quindi che, nell'ambito della nostra strategia di uguaglianza di genere, si parli di ciò e si affrontino gli stereotipi. È infatti importante cosa insegniamo ai bambini e alle bambine, perché quello che insegniamo loro sarà il futuro del mondo. Quindi affrontare gli stereotipi è essenziale e molto spesso, anche se abbiamo la migliore legislazione, le migliori leggi e le migliori politiche del mondo, se non si cambia atteggiamento e non si cambia cultura, non si avrà l'effetto che chi ha promosso e scritto queste leggi aveva in mente. La legislazione e le politiche sono quindi importanti, ma è ugualmente importante lavorare sugli atteggiamenti e sui comportamenti, per una nuova cultura, per ottenere cambiamenti culturali. Se nel settore dell'informatica e dell'intelligenza artificiale non si lavora su questo grosso cambiamento, così necessario in un settore in cui abbiamo bisogno di molte più donne, non credo che saremo in grado di affrontare il problema. Come dicevo, infatti, stiamo parlando di economia e di quanto guadagnano le donne. Guardate ai lavori che fanno queste donne: se vogliamo far entrare più donne in una determinata area del mercato del lavoro, stiamo bene attenti a cosa diciamo alle bambine e alle ragazze e alle indicazioni che diamo loro sulla loro istruzione futura. È quello il modo in cui potremo cominciare ad ottenere buoni risultati.

Per quanto riguarda poi la questione dello scarso livello del numero di denunce di questi reati, si tratta certamente di una realtà molto preoccupante. Si dice che il reato che viene denunciato meno di frequente è proprio la violenza domestica e ciò è anche comprensibile. Questo fenomeno l'abbiamo visto amplificarsi durante la pandemia, perché le donne e le ragazze che subiscono situazioni di violenza si sono ritrovate chiuse in casa con le persone che le maltrattavano o le sottoponevano ad abusi. Quindi in quest'area abbiamo visto un aumento del problema durante la pandemia, ma non è soltanto la pandemia il problema, com'è stato detto.

Dobbiamo infatti fare di più sulla consapevolezza e sugli strumenti che possono utilizzare queste donne, che spesso temono di essere vittime due volte: la prima nel momento in cui subiscono il crimine e il reato e la seconda volta quando cercano giustizia, rispetto al reato che hanno subito, cioè quando vanno in tribunale. In questo caso è importante la Convenzione di Istanbul, perché – come abbiamo visto – è importante la formazione specifica della magistratura e l'adeguamento del sistema giudiziario verso reati come quello della violenza contro le donne. C'è bisogno di un addestramento *ad hoc* per le persone che dovranno occuparsi di questi casi e ovviamente sappiamo che questo esiste; la Convenzione di Istanbul ne parla e chiarisce quanto questo tipo di formazione sia importante. Quando un tribunale si trova a giudicare determinate situazioni, è necessario che i suoi componenti siano stati formati e sensibilizzati per quel tipo di problema. Le donne che vanno a denunciare i crimini subiti debbono infatti sapere che parleranno con persone comprensive, che sono state formate per prendersi cura di loro e per esaminare le denunce.

Ovviamente la consapevolezza è importante, ma ogni Stato membro deve avere una struttura alle spalle. È necessario che il numero delle denunce cresca, perché bisogna far in modo che tutti denuncino: ma poi occorre chiedersi se c'è una struttura che ascolti quelle denunce, che le recepisca, che dia loro corso e ristabilisca la giustizia per quel caso particolare. Esiste cioè un insufficiente livello di denuncia di questi reati, ed è vero che sono sotto-denunciati, ma c'è bisogno anche che gli Stati costruiscano delle strutture solide, che gestiscano i casi delle persone che vanno a denunciare tali reati nel miglior modo possibile.

Ci sono state domande sulle misure d'indirizzo rispetto all'uguaglianza di genere. Ricordo che la strategia sull'uguaglianza di genere è una delle cinque strategie prodotte nell'ultimo anno e ci sono delle misure d'indirizzo per gli Stati membri su quale strada intraprendere rispetto alla questione particolare dell'uguaglianza di genere. Sono felice di dire che l'Italia e la ministra Bonetti, quando eravamo al Vertice del G20 della scorsa estate a Portofino, mi ha consegnato la strategia dell'Italia sull'uguaglianza di genere. Quindi oggi l'Italia ha una strategia per l'uguaglianza di genere e ovviamente esorto tutti gli Stati membri a sviluppare tale strategia. È per questo motivo che la Commissione lavora con tanta attenzione su queste strategie, in modo che gli Stati membri possano dar loro seguito. È questa una delle misure che ci permette di capire fino a che punto si è spinto ogni Stato membro per affrontare la questione

della strategia, perché la strategia richiede molto lavoro. Per svilupparla ci sono infatti voluti molto impegno, molto studio e molte ricerche. Adesso è importante che gli Stati possano cominciare a sviluppare delle proprie strategie nazionali, ai sensi delle indicazioni fornite dalla Commissione. Ovviamente vogliamo che queste indicazioni vengano utilizzate, è importante che gli Stati membri sviluppino le loro strategie e sono felice quando si rivolgono a noi per avere degli indirizzi.

Com'è stato detto giustamente, la pandemia ha aumentato l'occorrenza di questi problemi, soprattutto per quanto riguarda la questione dell'uguaglianza di genere e il mondo del lavoro. Abbiamo visto che a perdere il lavoro sono state più le donne che gli uomini durante la pandemia e ancora adesso le donne perdono il lavoro più degli uomini. Ho già citato la questione della violenza domestica. È stato chiesto il motivo per cui c'è stato un picco della violenza domestica: si tratta di una domanda molto importante. È importante chiedersi se si denuncia di più perché c'è maggiore consapevolezza, ma è difficile rispondere. Direi che più parliamo di un problema, più facciamo aumentare la consapevolezza dei nostri cittadini e la loro tranquillità nel sapere che ci sono delle strutture che affronteranno questi problemi e più saranno incoraggiati a denunciare. Pertanto quando si predispone una strategia e se ne parla, le persone si rendono conto che c'è una qualche forma di sostegno e allora ritengo che in quel caso si faranno avanti e denunceranno di più.

Vi è poi un'ultima domanda sulla strategia LGBTIQ+ e sulla consapevolezza rispetto a tale questione. È vero che in alcuni Stati membri c'è più apertura mentale e se ne parla di più, nel senso che va bene amare chi si vuole amare e che nessuno sceglie come nasce. Quindi non possiamo discriminare le persone perché sono nate nere, bianche, LGBTIQ+, eccetera. Non si può e non si deve discriminare una persona; una persona è una persona, un essere umano è un essere umano, con tutti i diritti. Nasciamo infatti con gli stessi diritti, uguali, senza differenza, a prescindere da come siamo nati. Sono molto felice che gli Stati membri stiano lavorando su tale questione e sulla strategia per la parità LGBTIQ+. Non amo vedere gli Stati membri che regrediscono su questi temi: stiamo prendendo iniziative, come delle procedure contro gli Stati membri che stanno un po' tornando indietro e stanno cominciando a discriminare. Sicuramente possiamo fare di più, come sempre, ma è buono il livello della discussione in corso su come possiamo migliorare la vita delle persone LGBTIQ+, che finora sono state discriminate, soltanto perché sono nate LGBTIQ+.

Credo di aver risposto a tutte le domande. Sono molto felice di aver avuto questo dibattito con voi e spero che si possa presentare presto una nuova occasione.

PRESIDENTE. Ringraziamo Helena Dalli, commissaria europea per l'uguaglianza, sia per aver partecipato all'audizione odierna, sia per il lavoro che potremo fare insieme.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

BERGESIO (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, vorrei solo mettere in evidenza che durante l'audizione il segnale dell'interprete forse non era attivo *online*: nessuno ha ascoltato l'interprete e abbiamo ascoltato l'intervento della commissaria Dalli in lingua originale.

PRESIDENTE. Senatore Bergesio, per quel che riguarda il dibattito, lo abbiamo recuperato integralmente, nel senso che tutti i senatori hanno ascoltato perfettamente tutta l'audizione della commissaria Dalli e, una volta verificato il problema tecnico, tutti hanno ascoltato gli interventi, sia il mio iniziale – che ho ripreso proprio per permettere a tutti di ascoltarlo – sia gli interventi che si sono susseguiti, da parte dei senatori Urraro e Pavanelli. Ad ogni modo, nello *speech* iniziale avevo specificato che, per accedere al canale in italiano, occorre premere il pulsante in basso a destra dello schermo e selezionare la lingua desiderata. Ad ogni modo, cercheremo di fare ancora meglio in occasione della prossima audizione in cui ci si avvarrà del lavoro degli interpreti.

Audizione di un professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione di un professore di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma.

Cedo dunque la parola al professor Luciani, che ringrazio per la sua disponibilità.

LUCIANI. I temi problematici che la Commissione è chiamata ad affrontare sono puntualmente ricostruiti nel *dossier* n. 400, come sempre molto prezioso, che è stato curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica. Sono temi davvero sterminati.

Vorrei proporre alla riflessione della Commissione tre questioni, l'ultima delle quali riguarda specificamente il tema dei discorsi d'odio e le altre due riguardano la questione della razza e la questione del genere, perché a mio avviso il tema delle discriminazioni ha una sua unitarietà e quindi la metodologia di riflessione deve essere coerente.

Signor Presidente, se lei ritiene che questa sia una metodologia corretta, procederei dunque nel senso che accennavo.

PRESIDENTE. Prego, professore.

LUCIANI. Per quel che riguarda la razza, come sappiamo, le discriminazioni su tale base sono vietate dall'articolo 3, primo comma, della Costituzione. Me ne occupo perché bisogna stare sempre molto attenti ai rischi di potenziale eterogenesi dei fini, anche quando si promuovono iniziative che sono animate dalle migliori intenzioni. Nel caso della razza, definire cosa essa sia è estremamente discutibile e difficile. Ricordo che l'UNESCO ha formulato molti *statement* in materia di razza, cercando

di operare un progressivo avvicinamento a una risposta convincente, che però è molto difficile da raggiungere. È difficile perché, in realtà, sappiamo perfettamente che si è coltivata a lungo l'idea dell'esistenza di razze molteplici (penso soprattutto alla scuola italiana cosiddetta «positiva» di criminologia), che dovrebbero essere differenziate da caratteristiche somatiche, oppure in anni più recenti da caratteristiche e connotazioni di carattere genetico. Questa idea è stata ormai abbandonata dal pensiero scientifico, ma viene coltivata ancora in alcune sottoculture, che sono sorde agli ammonimenti della scienza.

Tuttavia l'idea di razza non è venuta meno: è diventata un'idea culturale, cioè ha abbandonato le pretese scientifiche, ma si è radicata appunto culturalmente. Quindi il lemma corrispondente, razza, sta a contrassegnare non più delle pretese differenze oggettive e delle diversità asseritamente naturali, ma proprio delle percezioni culturali di alcune differenze fisiche o sociali. A mio parere, sono proprio queste percezioni che innescano il fenomeno del razzismo e con esso poi il discorso d'odio. È di questo che il diritto non solo può, ma si deve occupare ed è proprio ciò che ha fatto correttamente la nostra Costituzione.

Se riflettiamo su questo dato, dobbiamo concludere che l'iniziativa, che pure è molto nobile nelle sue intenzioni, di eliminare il lemma razza dal testo della Costituzione, proprio allo scopo di rafforzare le tutele, in realtà, personalmente, non riesce a convincermi. Senza dubbio questa iniziativa ha dalla sua il far leva sull'inconsistenza delle prove cosiddette scientifiche a sostegno dell'esistenza di distinte razze umane, ma il punto non è questo. Il fatto che la Costituzione usi il lemma razza, per quanto urticante, non sta a significare che la Costituzione creda nell'esistenza delle razze, ma vuol dire soltanto che prende atto di quelle pericolose percezioni sociali di cui parlavo in precedenza; pericolose percezioni sociali (la cui presenza ahimè era diffusa nel 1946-1947, ma forse è addirittura più diffusa oggi; bisogna dolorosamente riconoscerlo) che la Costituzione vuole combattere proprio affermando il principio dell'eguaglianza senza distinzioni di razza. Quindi, richiamando un'osservazione di un costituzionalista di grande prestigio, quale fu Livio Paladin, il riferimento costituzionale alla razza ha un valore polemico sul piano storico-politico e quindi, proprio per questo, a mio avviso merita di essere conservato.

In definitiva, le parole hanno il significato che viene loro dato dall'ambiente sociale in cui sono usate e il mantenimento del divieto costituzionale di discriminare in base alla razza risulta per questo ragionevole, anzi a mio avviso necessario, proprio perché costituisce la risposta del diritto al suo massimo livello; a livello costituzionale, questa è la risposta a uno dei più odiosi atteggiamenti che le pratiche sociali purtroppo ci squadermano giornalmente davanti agli occhi. Quindi, questo è il primo *caveat*: non sempre iniziative che puntano all'aumento delle garanzie ottengono il medesimo risultato.

La seconda questione riguarda il genere. L'articolo 3 della Costituzione è considerato arretrato, perché vieta le discriminazioni in base al sesso e non in base al genere, anzi elenca il sesso come la prima ragione

di discriminazione vietata, prima ancora della razza. Questa terminologia al giorno d'oggi non è sempre utilizzata, anzi si preferisce parlare di discriminazione di genere. Questa, peraltro, non è una semplice questione terminologica. Parlare di genere anziché di sesso, in realtà, è diventato usuale perché con questo uso lessicale si vuole far intendere che le caratteristiche rilevanti ai fini antidiscriminatori sono essenzialmente culturali e non biologiche. La cosa può sorprendere chi ricordi la tradizione antica, perché Aristotele, nel trattato «Fisica», aveva messo in luce il fatto che la stessa nozione di genere ha una matrice biologica, perché generazione – cioè *genesis* – e genere – cioè *genos* – sono legati etimologicamente e concettualmente. Sappiamo però che la cosiddetta *gender culture* di questa tradizione antica non si interessa.

In Assemblea costituente si è discusso animatamente proprio della differenza tra uomo e donna ed era inevitabile che fosse così. Rammenterete che le costituenti furono solo 21 su 556; ma che costituenti furono: insomma, che razza di rivoluzione era quella! Le donne non erano mai state presenti in un'assemblea rappresentativa politica e si erano conquistate sul campo, anche con la loro militanza attiva nelle file della resistenza, il diritto a stare lì. Però l'Assemblea costituente era ancora fortemente segnata da una cultura molto tradizionale. Penso alla discussione sull'accesso delle donne in magistratura; fanno inorridire gli argomenti che vennero usati contro l'accesso delle donne. Si disse che hanno delle limitazioni fisiologiche, che hanno un ruolo sociale in famiglia e che pertanto non potevano fare il magistrato. Penso a una deputata, Maria Federici, che, manifestando nobilissime opinioni diverse, fece notare come fosse assurdo e illogico riconoscere alle donne l'elettorato attivo e passivo e poi escluderle da una delle principali funzioni dello Stato.

Quindi la Costituzione fu attenta alle differenze di sesso e questa attenzione il Parlamento repubblicano l'ha mantenuta anche nelle vicende successive che hanno riguardato la Costituzione. Non devo certo ricordare io alla Commissione l'articolo 51, primo comma, nella nuova versione derivante dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, dove si parla di distinzione tra cittadini dell'uno e dell'altro sesso quanto all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Non devo certo ricordare io alla Commissione le vicende dell'articolo 117, nel quale è stato introdotto un settimo comma (dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che vuole assicurare la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale. Anche la legislazione è sostanzialmente caratterizzata da questo atteggiamento.

Non per questo, tuttavia, l'ordinamento è rimasto indifferente alle problematiche più propriamente di genere (questo è un punto importante); lo attesta la vicenda del diritto di determinare e tutelare la propria identità sessuale. Ricorderete che inizialmente la Corte costituzionale aveva negato questo diritto in una sentenza a mio avviso non bella, la n. 98 del 1979. Ma la Corte fu scavalcata dal legislatore, all'epoca molto attivo, con la legge 14 aprile 1982, n. 164, che dettò le prime norme in materia di rettificazione e di attribuzione del sesso. Poi però la Corte costituzionale cor-

resse il tiro, già con la sentenza n. 161 del 1985, sino ad arrivare (assieme alla Corte di cassazione), con la sentenza n. 221 del 2015, a riconoscere anche il diritto alla rettificazione anagrafica del sesso in mancanza di intervento chirurgico, valorizzando quel profilo di identità di genere che invece non è menzionato specificamente in Costituzione.

Come si vede, la tutela delle differenze di genere e gli interventi anti-discriminatori in ragione del genere sono possibili anche senza abbracciare la *gender culture*. Questa constatazione, a mio modesto parere (questo è un punto delicato), sollecita una riflessione generale sul ruolo della legislazione, soprattutto a fronte della grave deriva ideologica dei nostri giorni, nella quale i fondamentalismi culturali, che sono alimentati dal barbaro uso dei *social* e dagli stessi mezzi ordinari di informazione (ahimè sempre più volgari e militanti e sempre meno obiettivi), conducono alla demonizzazione di chi non la pensa come noi. A costui noi rifiutiamo anche il diritto al libero confronto delle idee; invece è superfluo ricordare che la Costituzione pone un solo veto, nella XII disposizione finale e transitoria, che riguarda la ricostituzione del disciolto Partito fascista.

In queste così critiche condizioni del dibattito pubblico, sembra auspicabile che la legislazione resti il più possibile neutra quanto alle varie alternative culturali in campo, perché non spetta al legislatore stabilire se l'una o l'altra alternativa sia preferibile o meno. Proprio nel campo della discriminazione di genere o sesso, ad esempio, ci troviamo in un campo davvero minato, perché ai sostenitori della *gender culture*, che sono differenziatissimi al loro interno, si contrappongono altri critici, i quali a loro volta sono differenziatissimi al loro interno, che vedono nei paradigmi della *gender culture*, per esempio, un pericolo per la posizione sociale della donna. Cosa al legislatore spetta fare, a mio sommessissimo avviso? Quello che conta è che la legislazione, lungi dall'essere un campo di battaglia culturale, resti uno strumento per raddrizzare le storture di un tessuto sociale che ancora oggi dimostra di essere segnato da preoccupanti sacche di arretratezza ideologica.

L'ultimo punto è quello più specificamente d'interesse della Commissione, non in generale ma in questo specifico momento, perché riguarda il discorso d'odio (quello che anche in Italia chiamiamo *hate speech*). Non se ne parla direttamente in Assemblea costituente, ma è diventato di grande importanza. Ricorderei alcuni punti essenziali, molto rapidamente.

Tutto nasce con la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, cioè con la Convenzione di New York del 1966, in particolare con il suo articolo 4, che ovviamente non voglio ripetere. La Convenzione invitava gli Stati a perseguire i cosiddetti reati d'odio; tra questi reati d'odio ci sono ovviamente quei reati che consistono nel discorso d'odio. La caratteristica essenziale del cosiddetto *hate speech* è quella di costituire la manifestazione di un pensiero animato da un pregiudizio di gruppo. Il semplice odio individuale non rientra infatti nella fattispecie dello *hate speech*, ma riguarda un altro ordine di reati e di divieti del nostro ordinamento. Se c'è *hate speech* è perché c'è un pregiudizio di gruppo.

Il terreno sul quale si colloca lo *hate speech* – la Commissione lo sa meglio di me – è estremamente scivoloso. Ricordo la guida pratica del 2016 dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE, che ha avuto cura di precisare che la mera critica non basta a qualificare un'espressione come discorso d'odio e ha aggiunto – cito testualmente il punto 2.2.1 – che «La reazione dell'ordinamento giuridico ai discorsi d'odio richiede di essere attentamente bilanciata con il diritto fondamentale alla libertà di espressione e di pensiero». Questo è un terreno particolarmente delicato.

Tutti gli ordinamenti hanno sempre punito, oltre ai reati previsti dalle norme penali, anche semplicemente l'istigazione a commetterli. Qui però il problema è diverso: non c'è la diretta istigazione alla commissione di un determinato reato, ma l'indiretta creazione di un ambiente e di un'atmosfera culturale che oggettivamente sono favorevoli alla commissione di reati contro gli appartenenti a qualche gruppo sociale o razziale. Se i reati d'odio – come dicevo prima – sono basati sul pregiudizio di gruppo, è chiaro che l'alimentazione del pregiudizio costituisce allo stesso tempo una spinta potenziale alla commissione di quei reati; qui ci sono degli importanti indicatori di pregiudizio che troviamo sempre nella guida pratica dell'OSCE (questa volta del 2017).

Però in tale contesto si annidano anche i problemi, perché il confine tra la libera espressione di un pensiero critico e la manifestazione di un pregiudizio di gruppo è molto sottile. Mi permetto di utilizzare un'espressione forte (ovviamente in modo asettico): se qualcuno dice «sporco zingaro» o manifesta perplessità sulle condizioni igieniche di un campo nomadi, sono cose paragonabili? Sono cose che non hanno nulla a che vedere l'una con l'altra. La prima cosa ovviamente ci fa inorridire (fa inorridire me e sono convinto che faccia inorridire tutti i partecipanti a questa discussione), mentre la seconda cosa ci invita alla riflessione (si stanno criticando le condizioni igieniche di un campo nomadi). Questo esempio mette a raffronto due espressioni di pensiero o di opinione (esiterei a qualificare come pensiero la prima, a dir la verità) che sono totalmente incomparabili e che è facilissimo distinguere. Però non sempre le cose sono così semplici e non è un caso che si sia maturata una giurisprudenza molto incerta, perché il terreno dell'induzione e dell'istigazione al reato è un terreno molto sicuro, mentre, una volta che lo si abbandona, tutto diventa particolarmente problematico. Infatti la giurisprudenza ha un atteggiamento prudente, talvolta oscillante.

Cito una massima della sentenza della V sezione penale della Cassazione, la n. 34815 del 2019: «ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 3, comma primo, lett. a), prima parte, legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modifiche, la "propaganda di idee" consiste nella divulgazione di opinioni finalizzata ad influenzare il comportamento o la psicologia di un vasto pubblico ed a raccogliere adesioni, l'"odio razziale o etnico" è integrato non da qualsiasi sentimento di generica antipatia, insoddisfazione o rifiuto riconducibile a motivazioni attinenti alla razza, alla nazionalità o alla religione, ma solo da un sentimento idoneo a determi-

nare il concreto pericolo di comportamenti discriminatori e la "discriminazione per motivi razziali" è quella fondata sulla qualità personale del soggetto, non – invece – sui suoi comportamenti». Questa massima è significativa perché fa riferimento a concreta pericolosità della divulgazione. Subito dopo, però, la stessa sentenza, che pure valorizza il tema del pericolo, ravvisa il pericolo stesso in una modalità davvero molto sfumata e addirittura impalpabile. Come si esce da questa difficoltà? È molto arduo stabilirlo.

Un'altra sentenza, la n. 31314 della III sezione penale della Corte di cassazione, ci dà una indicazione (quello che conta è il contesto, quando valutiamo queste espressioni) che cito testualmente: «l'interpretazione degli elementi normativi deve essere compiuta dal giudice tenendo conto del contesto in cui si colloca la singola condotta, in modo da assicurare il contenimento dei principi di pari dignità e di non discriminazione con quello di libertà di espressione e da valorizzare perciò l'esigenza di accertare la concreta pericolosità del fatto». Ci accorgiamo dunque che da una parte abbiamo un bene costituzionale primario qual è quello dell'egualianza, con la connessa esigenza di non discriminare, ma dall'altra parte abbiamo l'esigenza di tutelare la libertà di manifestazione del pensiero. È un terreno appunto complicato.

In conclusione, in sintesi estrema, le tre grandi questioni che ho inteso toccare (se ne potevano elencare tantissime altre, perché il compito della Commissione – mi rendo conto – è veramente titanico, soprattutto di fronte a una realtà sociale ahimè non sempre confortante) dimostrano quanto siano problematici gli interventi riformatori in ambiti nei quali esistono plurimi diritti fondamentali che confliggono o che sono segnati da un aspro scontro culturale e ideologico. È chiaro che la scelta di come intervenire spetta alla politica e chi è audito in qualità di tecnico non si può pronunciare, però chi si pronuncia come tecnico deve mettere in evidenza i pericoli e i paradossi che si possono incontrare o determinare prendendo scelte legislative non sufficientemente meditate. Fermo restando quanto ora osservato (mi fa piacere chiudere su questo, perché tengo molto al Parlamento repubblicano e al suo intervento!), cautela non significa paralisi. L'intervento del legislatore nel dominio dei diritti è assolutamente indispensabile perché solo la legge è in grado di regolare nel dettaglio gli interessi, le situazioni soggettive, il loro confronto, il loro scontro. L'inerzia del legislatore – lo sappiamo – ha imposto alla Corte costituzionale, ma anche ai giudici comuni, di rimediare alle lacune, ma nessuna autorità giurisdizionale dispone dei poteri di regolazione che sono in mano al legislatore. Sappiamo che negli ultimi tempi la Corte costituzionale ha sollecitato, anche con nuovi strumenti processuali (penso al cosiddetto caso Cappato), un dialogo con il legislatore. La mia modestissima opinione è che quella sollecitazione il Parlamento non deve lasciarla cadere, perché l'intervento parlamentare è assolutamente imprescindibile e non può essere delegato ad alcuna autorità giurisdizionale.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Luciani, per la sua relazione assolutamente stimolante e utile per i nostri lavori.

BAGNAI (*L-SP-PSd'Az*). Rivolgo un particolare ringraziamento al professor Luciani per la ricchezza di sfumature e di contenuti della sua esposizione.

Mi sembra di capire che forse non sia stato messo a fuoco – non certo per colpa degli intervenuti ma forse per un difetto di comunicazione – il punto specifico sui cui stiamo lavorando, perché non è esattamente il tema dell'odio in generale. Noi ci siamo proposti, con un intervento del Presidente all'inizio di questo ciclo di audizioni, peraltro pubblicato sul mio sito, di pervenire ad una risoluzione che indirizzasse i competenti organi parlamentari sul tema del *digital services act*. Quest'ultimo espone, fra le varie cose, a un rischio...

PRESIDENTE. Senatore, su questo punto la interrompo. In realtà noi stiamo svolgendo un'indagine conoscitiva su natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia, ma non c'è uno specifico indirizzo che circoscrive le nostre audizioni al *digital services act*, né tanto meno il dibattito conseguente. Questo lo dico per la chiarezza che dobbiamo agli auditi e che ci deve essere tra di noi.

BAGNAI (*L-SP-PSd'Az*). L'intervento legislativo più significativo che ci aspetta, quello che in seduta è stato detto che sarebbe stato particolarmente analizzato e verso cui volevamo comunque orientare il nostro atto di indirizzo, è il *digital services act*, che fra le principali criticità, ad avviso del Gruppo politico che rappresento, ha proprio quella di esporre il trattamento di una simile materia a persone molto meno raffinate del professor Luciani. C'è tutto il tema, per esempio, del ruolo dei *trusted flagger* nella rimozione, nella segnalazione dei contenuti, cioè fondamentalmente tutto il tema della cessione dell'attività giurisdizionale su una serie di fattispecie, alcune delle quali sono state evocate oggi, a dei tribunali privati.

Dato che il professor Luciani ha una particolare sensibilità e ha un percorso scientifico disciplinare di diritto pubblico e di diritto costituzionale, mi avrebbe fatto piacere e mi farebbe piacere (vedremo se sarà possibile) una sua riflessione su questo tipo di deriva, cioè sostanzialmente sull'idea che si ha che, al fine di rendere più incisiva l'azione di contrasto all'odio, si debbano dotare le piattaforme di maggiori poteri di contrasto più o meno con il coordinamento di autorità indipendenti nazionali, il che poi evoca tutta una serie di problematiche su cui non mi dilungo.

Voglio però fare due osservazioni di clima culturale, un tema al quale ho visto che anche il professore è molto attento. Io contesto radicalmente l'affermazione che oggi vi sia un'esplosione dell'odio o della violenza. Può essere paradossale che lo faccia dopo i noti episodi di sabato scorso, che hanno avuto delle dinamiche alle quali negli anni Settanta abbiamo assistito tante volte. Negli anni Settanta, non essendo un politico ma un

ragazzo e vivendo a Roma, dovevo stare molto attento in quale strada decidevo di passare perché il mio *dress code* mi avrebbe esposto a delle aggressioni fisiche. Non c'era la Rete e il concetto di *hate speech* non era ancora stato formulato. Oggi con la mia spilletta di Alberto Da Giussano, che mi identifica come leghista, perché tale sono diventato dopo aver cercato per dieci anni di svegliare l'ala progressista dei nostri intellettuali, cammino abbastanza serenamente ovunque. È un esempio banale, però dovrebbe servire a farci riflettere. Oggi il quotidiano «Liberò» evidenzia ben cento episodi di aggressione fisica a sedi della Lega, ma io non ho paura di andare in giro. Da giovane, se ero vestito da persona di destra, non mi azzardavo in quartieri di sinistra. Quindi attenzione a lodare il tempo passato; la *laudatio temporis acti* a una certa età viene naturale, ma non è necessariamente un metodo scientifico.

Volevo poi fare un'osservazione, una sottolineatura sul primo punto che ha colto, da scienziato del diritto, il professor Luciani quando ci ha illustrato lo *status* del termine razza nel dettato costituzionale. Egli ha detto che non c'è una definizione scientifica di razza, ma lui ha dato una definizione scientifica di razza secondo la scienza del diritto. Non c'è una definizione biologica di razza. Cosa voglio dire con questo? Voglio dire che oggi dobbiamo stare molto attenti a maneggiare il concetto di scienza, che è diventato un nuovo assoluto al quale inchinarsi, ma la scienza – come sa chiunque abbia frequentato un'istituzione accademica – è a sua volta oggetto di un discorso scientifico, che è l'epistemologia.

Noi purtroppo da legislatori siamo costretti ad addentrarci nel campo del diritto, e lo facciamo con grande rispetto per le competenze delle persone che convociamo; lo facciamo sapendo che tocchiamo una materia che esula dalle nostre competenze scientifiche. Paradossalmente non vorrei che, nel tentativo giustissimo di chiarire che non vi è una definizione biologica di scienza, derubricassimo le considerazioni di carattere sociologico, giuridico e antropologico fatte dal professor Luciani a non scienza: antropologia, sociologia, diritto sono scienza. Questo per chiarire i termini della questione.

Vi ringrazio per l'attenzione e, se ci sono considerazioni che possono essere svolte sul ruolo delle piattaforme nel contrasto all'odio e sui problemi di diritto e di ordinamento che questo suscita, le ascolterò con molto interesse.

BITI (PD). Anzitutto ringrazio il professor Luciani per la sua precisa e puntuale disamina e per l'approfondimento di un tema rispetto al quale – ricordo sempre ai miei colleghi – siamo qui per capire, essendo un tema nuovo, che tutte le volte solleva anche in noi grandissimi interrogativi su come affrontare il fenomeno.

Non sapevo se intervenire o meno; poi, quando interviene il collega Bagnai, sono sempre stimolata a parlare perché credo che le cose debbano essere riportate a quello che effettivamente sono. Purtroppo assistiamo a un'*escalation* dei fenomeni violenti. La vediamo forse di più perché prima non c'erano alcuni mezzi che ce la facevano vedere? Sicuramente questa è

una parte del problema, ma nessuno, senatore Bagnai, sta dicendo che prima si viveva meglio; anzi, lei ha fatto riferimento...

PRESIDENTE. Senatrice Biti, però, le devo chiedere di non interloquire direttamente con altri colleghi. Può fare riferimento, però...

BITI (PD). Certo, Presidente, era un riferimento a quanto detto dal senatore Bagnai, per cui invece ritengo che non ci sia assolutamente una negazione del fatto che prima queste cose non accadevano. Grazie alla storia e ai mezzi che negli ultimi settant'anni abbiamo avuto a disposizione, sappiamo perfettamente quanti fenomeni violenti, tremendi, siano stati richiamati alla nostra memoria proprio dagli ultimi fatti di questi giorni.

Sappiamo anche bene – l'ho detto più volte intervenendo in Commissione, ma anche altri colleghi lo hanno sottolineato – quanto sia delicato questo nostro lavoro perché dobbiamo fare grande attenzione a non ledere la libertà di pensiero e di poter dire quello che si vuole, di scrivere sui nuovi mezzi che conosciamo ancora veramente molto poco, a tutelare la libertà di ciascuno di noi nell'esprimere quello che ritiene sia giusto e opportuno, e al limite che lo separa dall'essere invece offensivo, istigazione all'odio e alla violenza. Di questo ci dobbiamo occupare ed è un compito davvero molto complicato. Lo abbiamo visto anche nella trattazione di alcuni disegni di legge che dobbiamo ancora trattare in Senato; mi riferisco al disegno di legge Zan nella fattispecie. Il professore ha esordito proprio citando un articolo della Costituzione, spiegandoci quanto il termine sesso sia qualcosa che forse va aggiornato, e vediamo bene quale discussione ci sia sugli articoli del disegno di legge Zan in cui si parla di genere, di identità di genere, di identità sessuale.

Sappiamo perfettamente che il tema dei temi probabilmente in questo ambito è la giusta ed equilibrata differenza e il tracciare il limite fra la libertà sacrosanta e inviolabile, sancita dalla nostra Costituzione, di potersi esprimere liberamente e qualcosa che va oltre, che va verso l'istigazione all'odio e alla violenza dell'altro perché diverso da me, perché rappresenta qualcosa di diverso o che a me non piace, perché pensa e dice qualcosa di diverso da quello che piace a me. Io ritengo che il professore sia entrato molto profondamente in questo tipo di dissertazioni.

Presidente, siamo ormai a un certo punto del nostro lavoro; il tema è certamente delicato e noi dobbiamo essere capaci, colleghi, di affrontarlo con estrema responsabilità e la delicatezza che esso ci impone, perché non possiamo essere noi i primi a soffiare sopra questo limite – come dicevo prima – difficile da individuare tra le libertà individuali e quelle che negano le libertà degli altri.

PRESIDENTE. Professor Luciani, del suo intervento, di grande stimolo per i nostri lavori parlamentari, mi ha colpito in particolare la sua esortazione conclusiva molto forte, quando ha invitato il legislatore a non essere inerte perché l'inerzia del legislatore è un vuoto che comunque

verrà colmato da un'iniziativa che risponde ai mutamenti sociali. Lei ha citato più volte la Corte costituzionale; abbiamo esempi della Corte europea dei diritti dell'uomo sui temi che stiamo seguendo. Questo penso sia il compito che abbiamo dal punto di vista politico e questa è anche la ragione costitutiva della nostra Commissione e dell'indagine conoscitiva che stiamo portando avanti. In particolare, ha detto in maniera molto chiara che siamo di fronte a plurimi diritti fondamentali che confliggono, facendo riferimento al tema dell'eguaglianza e della tutela della dignità inviolabile della persona (l'articolo 3) e al tema della libertà di espressione e di opinione (l'articolo 21 della nostra Costituzione); ma questo è un dibattito che riguarda tutti i costituzionalisti e tutte le grandi democrazie – come sappiamo – e investe direttamente la tenuta sociale della nostra democrazia, la coesione sociale, la convivenza civile; quindi, riguarda assolutamente il nostro futuro.

Penso che, se ci sono plurimi diritti fondamentali che confliggono o che rischiano di confliggere, il nostro compito sia assolutamente – per la tenuta, per la rivitalizzazione del nostro sistema democratico – fare in modo che questi principi stiano insieme in equilibrio l'uno in rispetto dell'altro, senza prevaricazioni, e quindi che non confliggano. In riferimento a questo, mi colpisce un'espressione che lei ha rimarcato quando, a proposito della pericolosità dei discorsi d'istigazione all'odio, ha parlato di formazione di un ambiente, e di come il pregiudizio alla base del discorso discriminatorio d'istigazione all'odio e alla violenza, attraverso la formazione di un ambiente, possa diventare – usando il gergo di oggi – *mainstream*, opinione prevalente, sentimento diffuso, anche se poi magari si poggia, come storicamente è già avvenuto, su presupposti completamente infondati, falsi, basati su disinformazione. Però appunto questo pregiudizio, questo stereotipo, che è alla base del discorso discriminatorio, diventa in maniera pericolosa senso comune, *mainstream*.

Penso sia questo il punto che dobbiamo tenere presente e che sia il punto dirimente anche per i lavori che dobbiamo fare. Su questo voglio sollecitarla sapendo che alla base della mozione istitutiva della nostra Commissione c'è una consapevolezza, ovvero che i discorsi d'istigazione all'odio sono tali quando si rivolgono a categorie *target*, che noi tra l'altro abbiamo elencato nella nostra mozione istitutiva e che sono numerose. Adesso non le elenco; alcune le ha citate lei e sono state elencate nell'audizione precedente dalla commissaria europea per l'uguaglianza Dalli. Quindi, un discorso d'istigazione all'odio non verso un singolo, ma verso una categoria *target*, verso una minoranza. Da questo punto di vista, avendo lei parlato di formazione di un contesto, la voglio sollecitare sul tema della Rete, perché è chiaro che la Rete sempre più, grazie alla rivoluzione tecnologica e telematica così incessante, fa vivere tutti noi in un contesto totalizzante, che ha degli effetti distorsivi molto pesanti sulla sfera pubblica, sul discorso pubblico; questo lo sappiamo.

In un convegno del 2018 dal titolo «Uso responsabile della Rete e tutela dei diritti», lei parlava di quanto fosse indispensabile un uso responsabile e controllato della Rete e di come l'abuso della Rete causi pregiu-

dizi gravi nei confronti dei diritti fondamentali della persona, che sono costituzionalmente protetti e che rischiano invece di essere violati.

Collego queste considerazioni a casi di cronaca recente, che vanno anche al di là degli studi o della percezione, che penso siano rilevanti ai fini dei nostri ragionamenti. Come sa, qualche giorno fa il Senato americano ha audito un ingegnere, ex dipendente di una grande piattaforma *online*, che ha denunciato che quella piattaforma, anziché limitare i discorsi d'odio, utilizzerebbe algoritmi che invece facilitano l'odio *online* per aumentare l'interazione, quindi per accrescere a dismisura i profitti. C'è pertanto un contrasto molto forte tra logiche di mercato – anche se in questo caso potremmo definirle logiche scorrette – e principi di non discriminazione. Allora le voglio chiedere se non ritenga assolutamente insufficiente la strategia di fare accordi con i singoli *partner* privati che gestiscono le piattaforme e invece che ci sia bisogno di un intervento pubblico normativo per contrastare efficacemente, con strumenti adeguati, i discorsi discriminatori legati all'istigazione all'odio e alla violenza.

LUCIANI. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti, che mi hanno onorato della loro attenzione. Cercherò di replicare a tutte le sollecitazioni che mi sono pervenute.

Al senatore Bagnai direi che, ahimè, conosco la violenza politica fisica forse meglio di lui perché sono un po' più anziano, quindi ho vissuto stagioni anche più pericolose di quelle da lui vissute. Registro con soddisfazione il fatto che la violenza politica fisica, almeno apparentemente, allo stato attuale, sembrerebbe meno diffusa di quanto non fosse anni addietro. Quello cui mi riferivo è l'imbarbarimento dei costumi relativo, per esempio, proprio all'utilizzazione della Rete. Personalmente non possiedo alcun *social*, non lo utilizzo né lo voglio utilizzare, me ne disinteresso totalmente, però queste cose esistono. E qui vengo al quesito del Presidente: certo, i *social* possono fortemente alimentare, per loro strategie o per l'oggettività del mezzo, un'interlocuzione violenta e imbarbarita.

Personalmente sono un grande appassionato di lirica e c'è una piattaforma – non la menziono perché non si può fare, ma è nota a tutti – che contiene filmati e musica, una miniera straordinaria per chi è appassionato e che offre cose che prima bisognava andare a recuperare negli archivi di Stato. Ebbene: non immaginavo di trovare nei commenti ad alcune esecuzioni (magistrali in realtà) una violenza simile. Il sostenitore del grande cantante Tizio dice cose inenarrabili del grande cantante Caio, e viceversa. Sono convinto che, andando al Teatro dell'Opera, nessuno di quelli che hanno scritto simili commenti oserebbe utilizzare un linguaggio del genere. Questo, però, è ciò che oggettivamente accade in Rete. Strategie? Realtà del mezzo? Usbergo dell'anonimato? Immediatezza della reazione? Sono tanti i fattori e sono stati studiati da una letteratura imponente. La verità è però che l'imbarbarimento c'è. E io a questo mi riferivo, senatore Bagnai.

È possibile risolvere tutto con l'accordo oppure occorre anche la regolazione? Non voglio sembrare ecumenico, ma ho l'impressione che oc-

corrano entrambe le cose: questi sono fenomeni nei quali i *player* internazionali sono fortissimi e c'è bisogno di un'interlocuzione, altrimenti non si realizzano gli obiettivi che si vogliono perseguire, ma la regolazione è fondamentale. Tale regolazione – è un'opinione che coltivo da molto tempo – dovrebbe essere duplice: dovrebbe avere il proprio fondamento nella legge (di qui un'ulteriore sollecitazione al legislatore a intervenire) e nella regolazione delle autorità indipendenti competenti (nel caso di specie, della cosiddetta Agcom, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). È evidente che, senza regolazione, l'accordo a mio parere non basta, ma allo stesso tempo la regolazione deve essere accompagnata da tentativi di conciliazione compromissoria con questi *player* così potenti.

Il Presidente poneva la questione dell'ambiente, il che mi sollecita una riflessione supplementare: questi problemi sono essenzialmente culturali; non so quanto serva la repressione penale. Questa è una valutazione politica, ovviamente, ma di certo c'è da ragionare sempre sulla necessità di potenziare i meccanismi educativi, che non sono meccanismi di condizionamento del pensiero, ma devono essere meccanismi educativi al pensiero libero: pensare liberamente e rispettosamente nei confronti degli altri.

In merito alla sollecitazione del senatore Bagnai sulla specifica questione del *digital services act*, cercherò di rispondere per iscritto; sulla questione della scienza non replico perché dovremmo tirar fuori Windelband e la concezione di cosa si intenda per scienza; lasciamo stare.

Alla senatrice Biti faccio un'osservazione. Non ho detto che la nozione costituzionale di sesso meriti un aggiornamento; ho detto che occorre tenere conto anche di altre prospettive culturali, ma ci sono dei profili per i quali l'abbandono della distinzione di sesso è molto rischioso. Faccio un esempio soltanto, tanto caro al pensiero femminile, che ha molto criticato la costruzione delle cure mediche in senso maschile. Una parte significativa del pensiero femminile, cioè, ha criticato la scienza medica perché costruisce le cure – si dice – calibrandole sulle esigenze dell'essere umano di sesso maschile. Se questa tesi fosse vera (e la enuncio senza manifestare condivisione né non condivisione), l'abbandono della nozione di sesso per abbracciare la nozione culturale di *gender* causerebbe senz'altro dei problemi.

Quindi il mio convincimento è che gli assolutismi e i fondamentalismi in questo campo siano deleteri. L'abbiamo visto anche di recente: i giornali ci hanno riportato notizie decisamente preoccupanti di tentativi di repressione della libera manifestazione dei convincimenti scientifici ed educativi in Paesi civilissimi. Credo invece che dobbiamo essere più saggi e capire oltretutto che le culture, così come arrivano, passano, quindi bisogna stare molto accorti. In altri termini, sarà per patriottismo costituzionalistico, però penso che la Costituzione, se per questo profilo non la tocchiamo, va bene; la dobbiamo interpretare correttamente e capire ch'essa è ancora una miniera da sfruttare.

PRESIDENTE. Professor Luciani, la ringrazio per la sua replica e, come ci ha anticipato, attendiamo anche un testo scritto, laddove ritenga sia utile – ancor più di quanto abbia fatto oggi – interloquire rispetto al dibattito che c'è stato in Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,55.

