



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 37

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

39^a seduta: martedì 8 febbraio 2022

Presidenza del vice presidente VERDUCCI

I N D I C E

Audizione della Ministra della giustizia

PRESIDENTE	Pag. 3, 19	
CARTABIA, <i>ministra della giustizia</i>	3, 17	
* GARAVINI (<i>IV-PSI</i>)	15	
PAVANELLI (<i>M5S</i>)	13	
URRARO (<i>L-SP-PSd'Az</i>)	12	

Audizione del rappresentante permanente d'Italia alle Nazioni Unite
e presso le organizzazioni internazionali a Ginevra

PRESIDENTE	Pag. 19, 32, 35		* CORNADO	Pag. 19, 34
------------------	-----------------	--	-----------------	-------------

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

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA-CAMBIAMO!-EUROPEISTI-NOI DI CENTRO (Noi Campani): Misto-I-C-EU-NdC (NC); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la ministra della giustizia Marta Cartabia e, in videoconferenza, il rappresentante permanente d'Italia alle Nazioni Unite e presso le organizzazioni internazionali a Ginevra Gian Lorenzo Cornado.

I lavori hanno inizio alle ore 12.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

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

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

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

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Ministra della giustizia

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 20 gennaio.

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

La seduta odierna prevede per prima l'audizione della Ministra della giustizia.

Cedo immediatamente la parola alla professoressa Cartabia, che sono particolarmente lieto di salutare e che ringrazio per la sua presenza.

CARTABIA, *ministra della giustizia*. Desidero rivolgere un saluto alla presidente, senatrice Liliana Segre, al vice presidente, senatore Verducci, e a tutti i componenti della Commissione.

Per avviare le mie riflessioni sui discorsi d'odio, vorrei partire da quella visita e da quella giornata per me indimenticabile, in cui la sena-

trice Segre ha avuto la generosità di accompagnarmi al binario 21 e di stare con me fino alla soglia di quel vagone, da cui tredicenne partì per l'ignota destinazione. Abbiamo visitato quei luoghi in silenzio, lei ha rivissuto e io ho ascoltato, ma soprattutto sono rimasta colpita dalla decisione di installare una grande scritta a caratteri cubitali, con la parola «indifferenza», posta all'ingresso di quel memoriale, che davvero dovrebbe essere visitato da tutte le scuole.

Occorre infatti far memoria e riflettere su quel clima d'indifferenza, che, come lei ha sottolineato ripetutamente e insistentemente in quella giornata, ha creato l'ambiente favorevole ad accogliere tutto ciò che è accaduto e tutti gli orrori che abbiamo ricordato nel corso della Giornata della memoria e che costituiscono uno stigma per la nostra vita sociale e la nostra storia europea. Non dobbiamo sottovalutare quelle parole, quei silenzi, quei gesti di indifferenza e quei discorsi d'odio che tendono a normalizzare e a banalizzare – per usare una famosa espressione di Hannah Arendt – il male incipiente e che permettono di radicare quella cultura dell'*amicus-hostis*, amico-nemico, che in quell'epoca ha dominato tutta la scena europea, lasciando una società disarmata di fronte ai fatti più effe-rati, a cui tutti abbiamo assistito e che tutti ricordiamo con orrore.

Per questo ritengo che il lavoro della presente Commissione costituisca un argine a quell'indifferenza e sia preziosissimo, perché tiene innanzitutto accesa l'attenzione su un problema che non è solo di quell'epoca, ma che appartiene gravemente anche al nostro tempo. Rivolgo dunque un ringraziamento per il lavoro che svolgete e un grazie particolare va alla senatrice Segre, presidente della Commissione.

Nel tempo che abbiamo a disposizione, vorrei provare a svolgere delle riflessioni su quattro punti per richiamare la gravità del problema (lo farò brevemente perché siete più consapevoli di me della situazione, dato il tempo e l'approfondimento che state dedicando a questi fenomeni), per tratteggiare il quadro del diritto europeo e illustrare la pluralità delle riforme che sono in fase di elaborazione, per offrire qualche dato sull'applicazione giudiziaria delle norme che l'ordinamento già conosce in materia di reati d'odio e per fornire, in conclusione, qualche considerazione sulla pluralità degli strumenti da mettere in campo. Dirò subito: sanzione penale sì ma non solo, perché servono anche cultura, educazione e soprattutto giustizia riparativa.

Sulla gravità del problema, utilizzerò veramente poche parole, perché ogni giorno ascoltiamo episodi che fanno riferimento a discorsi d'odio, attacchi, bullizzazioni e forme di discriminazione di diverso genere e c'è anche un crescente vento di antisemitismo che è tornato a soffiare in tutta Europa e anche in Italia. Mi ha colpito particolarmente, venerdì scorso, nel corso di un vertice europeo che si è tenuto a Lille, con tutti i Ministri della giustizia dell'Unione europea, che la Francia, che presiedeva (per questo ci trovavamo a Lille), ha ricordato due fatti, per aprire la riflessione sui discorsi d'odio, di cui anche noi avevamo avuto eco in Italia, ma che sono poi «scappati via», quasi consumati nel breve volgere di un giorno. Li ricordo, anche se li conosciamo tutti: la morte del professor

Samuel Paty, decapitato due anni fa da uno jihadista ceceno in Francia per aver mostrato in classe alcune vignette satiriche su Maometto, e il delitto di Mireille Knoll, ancora in Francia, un'anziana donna ebrea sopravvissuta all'Olocausto, uccisa da giovani sbandati che volevano rapinarla per motivazioni che definire futili è dire nulla, dovute al pregiudizio per cui gli ebrei sono tutti ricchi.

Nella nostra civiltà abbiamo ancora fatti di questo genere: ho citato solo due esempi ma, se potessimo vedere tutto ciò che ribolle sotto la superficie e che non viene nemmeno a galla, credo che il problema ci farebbe davvero inorridire. A questo proposito i dati, che pure ci sono, non sono abbastanza significativi. Tutti i *report*, anche quelli più recenti che ho avuto modo di consultare proprio in occasione della preparazione del citato vertice, ci offrono numeri preoccupanti. Ad esempio, nel 2020 l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha segnalato 3.520 casi di antisemitismo in Europa, sottolineando che sono stati sicuramente stimati più di altri 1.000 casi. Si sottolinea altresì che rom, musulmani, migranti ed ebrei, sempre secondo le ricerche della Fundamental rights agency (FRA), sono le minoranze più spesso bersaglio dei discorsi d'odio e soprattutto si evidenzia che c'è una carenza di dati perché solo una minima percentuale delle vittime denuncia le aggressioni subite, sia per la poca confidenza con i sistemi giudiziari, sia per la scarsa consapevolezza sociale, o forse anche perché non sono supportati adeguatamente sotto il profilo psicologico.

Credo che, al di là del numero dei casi, si stia veramente parlando di un fenomeno dilagante: parole d'odio, ingiurie gratuite, offese, oltraggi e invettive contro i gruppi sociali più vulnerabili, oggetto di pregiudizio, sono già di per sé una grave violazione della dignità e della persona umana, ma l'odio, oltre che offesa alla dignità umana, diventa sempre più spesso aggressione fisica, molestia sessuale, violenza e non raramente morte. C'è proprio una «piramide dell'odio» – secondo un'espressione che usano le persone che studiano questo fenomeno – che si sviluppa da atti di pregiudizio, bullismo e condotte discriminatorie, sino a giungere alla violenza. Quello che è in gioco nel lavoro che state conducendo è dunque l'integrità fisica e la dignità della persona umana.

Abbiamo sentito tutti insieme, nell'Aula di Montecitorio, il Presidente della Repubblica insistere, nella parte finale del messaggio per il suo secondo insediamento, sull'espressione «dignità umana». La dignità è quel meta-valore su cui tutto il mondo è stato ricostruito dopo le macerie della Seconda guerra mondiale e dei totalitarismi. La dignità nella nostra Costituzione è fondamento e sintesi di tutti i diritti fondamentali e pietra angolare della nostra convivenza civile. Dignità, come ha ribadito il Presidente della Repubblica, è anche opporsi a ogni forma di razzismo e di antisemitismo. Questo è il valore prezioso del vostro lavoro: un presidio per la dignità della persona, oltre che per l'integrità fisica di molti.

A buon titolo la vostra indagine – se ho ben capito – si muove su più direttrici: l'impatto dei *media* e la valutazione della regolamentazione delle piattaforme, la linea europea sul contrasto all'*hate speech* e poi an-

che l'apporto che l'istruzione e la formazione dell'intera società civile possono dare. Permettetemi di dire che questa impostazione mi trova del tutto consenziente, perché il clima d'odio, nella nostra epoca, va veramente considerato alla luce della potenza dei *social*, va affrontato in una chiave penale, perché non è un fenomeno che si arresta alle frontiere, anche perché avviene soprattutto attraverso quel luogo-non luogo che è Internet e richiede un approccio integrato. La legge può fare qualcosa, ma non ci si può affidare soltanto alla legge: occorre una strategia complessa, che passi attraverso l'educazione, la cultura e la regolazione dei *media*, ma anche attraverso la consapevolezza degli utenti di Internet.

In questo, dunque, ritrovo l'impostazione con cui abbiamo affrontato il problema a Lille pochi giorni fa, il 4 febbraio, insieme agli altri Ministri della giustizia. In quel contesto si è parlato della proposta specifica di modificare l'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per includere i discorsi d'odio. È stato interessante, perché si è anche ascoltato e c'è stata una fase in cui sono state invitate e coinvolte le piattaforme, come Google e Meta (quella di Facebook e di altri *social network*), mentre i rappresentanti di Twitter non si sono presentati. L'idea era proprio quella di mettere a fuoco la necessità di una collaborazione con queste piattaforme, perché sappiamo bene che *online* il tema dell'odio e dei discorsi d'odio tende a esasperarsi. Durante la pandemia abbiamo passato più tempo di prima *online* e i dati dicono che le aggressioni verbali e fisiche sono aumentate esponenzialmente. In particolare, i dati che avevamo sotto mano durante il citato vertice riportavano numeri importanti con riferimento agli atti contro i disabili e alle aggressioni sessuali contro le giovani donne, legati proprio alla situazione pandemica, che ha aumentato la frequentazione dei siti.

Anche in questo caso credo forse di ripetere qualcosa che a voi è già ampiamente noto, ma permettetemi di sottolinearlo perché è importante ai miei occhi. Credo che occorra superare l'idea che la Rete sia uno spazio neutrale e fare i conti con la potenza degli algoritmi, che – come sappiamo – tendono ad alimentare il fenomeno delle cosiddette *echo chamber*. La Rete non è una lavagna bianca, ma indirizza il nostro pensiero e di questo dobbiamo essere consapevoli e dobbiamo rendere consapevoli i nostri figli, i ragazzi e le menti più giovani. La Rete non è uno spazio neutrale: non sono io a dirlo ma lo dicono i fatti, oltre che gli studiosi che se ne occupano. Bisogna dunque superare l'idea e la concezione della Rete come spazio anarchico, in cui ognuno si può muovere dietro lo scudo dell'anonimato, perché anche questo è un elemento che aumenta la distanza dall'altro, disinibisce l'aggressore ed esonera da ogni forma di responsabilità. Sappiamo insomma che tendenzialmente ognuno finisce per trovare *online* opinioni simili alle sue, in un ripetersi martellante delle proprie idee, e resta imprigionato in un'eco che rimbomba nei suoi pensieri.

Questo è il paradosso di Internet: è uno spazio di libertà accessibile a tutti e gratuito, ma inesorabilmente tende a diventare un luogo di distorsioni cognitive, di *echo chamber*, di *confirmation bias* e di *groupthink*, in cui si rimane intrappolati, e così la società aperta, che è la precondi-

zione per la vita della democrazia, tende a frantumarsi in una polarizzazione culturale, nelle estremizzazioni chiuse su se stesse e nel conformismo omologante dei propri gruppi di riferimento, che sfociano sempre più frequentemente nell'aggressività verso l'altro da sé. È questo il contesto con cui dobbiamo misurarci.

L'ordinamento europeo si è mosso da tempo: ricorderò brevemente due interventi più risalenti, per poi dirvi qualcosa su ciò che bolle in pentola proprio nei Consigli dei ministri della giustizia degli ultimi tempi. Sappiamo bene che già dal 2008 c'è stata una decisione quadro, che impegna gli Stati membri a prevedere sanzioni penali efficaci contro i gravi fenomeni di razzismo e xenofobia e chiede di predisporre un sistema penale che contrasti l'incitamento all'odio per motivi di razza, colore della pelle, religione, origine nazionale o etnica. Questo dal 2008, ma fuori da questi ambiti la situazione degli ordinamenti, fra gli Stati nazionali, è non armonizzata. Ad esempio abbiamo 20 Stati membri che hanno norme penali per contrastare l'incitamento all'odio per l'orientamento sessuale, 17 per motivi di genere, 14 per motivi di disabilità, 6 per motivi di età (spesso accade un fenomeno di aggressività contro gli anziani legato all'età), 8 Stati membri hanno invece definito l'incitamento all'odio senza specificarne i motivi, in modo da proteggere qualunque gruppo minoritario. C'è dunque una situazione di partenza molto diversificata.

È su questa base normativa che si innesta la proposta di modifica all'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che mira a includere i reati d'incitamento all'odio, i crimini ispirati all'odio, tra i reati di rilevanza europea. Questo fatto non è secondario perché l'Unione europea ha una competenza limitata in materia penale e l'articolo 83 prevede che l'Unione agisce con reati europei solo per forme di «criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni». Non è quindi come uno Stato nazionale che ha una competenza a 360 gradi nella scelta delle sue penalizzazioni o criminalizzazioni, ma c'è – diciamo così – una motivazione in più da dare. Ad oggi, per avere un termine di paragone, i reati dell'Unione europea sono il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale, la corruzione e la criminalità organizzata. Dunque, inserire nell'articolo 83 i reati d'odio è un passo importante e lo si fa, come è stato ribadito nel citato vertice europeo, perché questi reati minano i valori e le premesse culturali stesse dell'Unione europea, oltre che la sua storia. Ricordiamo che l'Unione europea è nata da un patto tra la Germania e la Francia, oltre a Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo; soprattutto Francia e Germania, i nemici di una guerra tra le più efferate, all'indomani di questa guerra decidono di mettere in campo un gesto di solidarietà per garantire la pace nel continente. Questa storia è consacrata nel caposaldo dell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono

comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Questo è il programma dell'Unione europea, questa è l'enunciazione dei suoi valori fondativi e ben si comprende dunque che nell'Unione la Commissione europea si sia fatta carico di promuovere questa iniziativa. Si tratta di un'iniziativa non semplice da portare avanti – non neghiamo – innanzitutto perché prevede una procedura complessa e in due fasi, la più difficile delle quali è quella che stiamo intraprendendo ora. L'inserimento nel citato articolo 83 dei reati d'odio richiede infatti un'iniziativa della Commissione – che c'è – e un'approvazione del Consiglio all'unanimità, ovvero di tutti i 27 Stati membri dell'Unione. In questo contesto in cui, come abbiamo visto prima, c'è una disarmonia fra i vari Stati e ognuno ha preso una strada diversa, è evidente che c'è una pluralità di vedute, che è stata già segnalata nel primo incontro informale che abbiamo svolto e che richiederà un'attenta valutazione e un attento percorso per arrivare a una formulazione comune e condivisibile da parte di tutti. Poi ci vorrà naturalmente l'approvazione del Parlamento europeo per concludere la prima fase, ovvero quella volta a inserire nel Trattato i reati d'odio tra quelli di rilevanza europea. Superato questo scoglio, avremo la base giuridica che consentirà la possibile adozione di una direttiva da approvare poi in tutti gli Stati membri. Quindi non è finita lì, giacché quella è soltanto la precondizione per poter approvare una direttiva, che prevede una procedura un po' meno impegnativa, ma che richiede pur sempre una co-legislazione, tra Consiglio e Parlamento, con una maggioranza qualificata. Si tratta dunque di un percorso che è solo agli inizi e che sicuramente non potrà concludersi nell'arco delle prossime settimane, ma che è già all'ordine del giorno del prossimo Consiglio giustizia e affari interni (GAI), di cui fa parte la Ministra della giustizia, che è previsto per i primi di marzo a Bruxelles.

Questa è dunque l'iniziativa più forte riguardante questo tema, ma secondo me non bisogna perdere dall'orizzonte e dallo sguardo altri atti normativi che sono in fase più avanzata di elaborazione, uno dei quali è il *digital services act*, ovvero una normativa molto ampia sulla regolamentazione delle piattaforme e su obblighi e doveri dei *service provider*, che incide sul problema dei reati d'odio *online*. Essa ha una grandissima rilevanza perché non regola soltanto il lato mercato su Internet, ma lo concepisce in termini di servizio alla persona e si basa sul principio fondamentale per cui ciò che è illecito *offline* deve essere illecito anche *online*. Questo atto, il *digital services act*, è in una fase avanzata di elaborazione e rafforza anche un altro strumento che già esisteva dal 2016, sotto gli auspici dell'Unione europea, ossia il codice di condotta volontario, rivolto soprattutto ai grandi soggetti di Internet. Hanno fatto uso di questo codice di condotta Facebook, YouTube, TikTok e anche altre realtà e questo secondo me è un passo decisivo.

Come ho già accennato in precedenza, credo che il coinvolgimento delle piattaforme sia decisivo: non possiamo delegare tutto alle piatta-

forme, ma sono le piattaforme che hanno la possibilità di reagire nel modo più tempestivo, quando ci sono degli elementi di grave violazione di questi valori e fenomeni gravi d'incitamento all'odio. Come in effetti abbiamo ricordato proprio nel vertice di Lille, nel 2021 sono aumentati gli interventi che hanno bloccato *account* o hanno rimosso contenuti illeciti nelle prime ore dalla loro pubblicazione: questo è decisivo perché ogni minuto in più su Internet è virale nella sua capacità di espansione.

Quindi questo coinvolgimento è molto importante, ma sempre nel confronto che abbiamo avuto a Lille è tornato in evidenza ciò che forse vi avranno detto anche altri auditi e cioè che il più grosso ostacolo per l'intervento delle piattaforme è che molte di esse debbono seguire la legislazione degli Stati Uniti, Paese in cui hanno le loro sedi legali. Sapete bene che sul tema dell'*hate speech* l'Europa e gli Stati Uniti hanno due approcci molto diversi, anche se non inconciliabili. Per gli Stati Uniti il *first amendment*, ovvero la *freedom of speech*, è tendenzialmente un diritto, una libertà che non sopporta interferenze e limitazioni. C'è il famoso caso della Corte suprema americana in cui fu giustificato persino l'atto di bruciare la bandiera americana come manifestazione della libertà d'espressione. Da noi ogni diritto, anche la libertà personale, è sempre predicato con i suoi limiti. Non siamo in una terra di diritti illimitati: ricordo un'espressione famosa della Corte costituzionale, del 2013, secondo cui non esistono diritti assoluti, ma tutti i diritti possono essere limitati, in particolare a tutela della dignità umana, che è il grande valore che può giustificare la compressione (non l'annientamento) dei diritti. Dunque l'ambiente europeo è più predisposto ad accettare delle limitazioni di un diritto, pur fondamentale. Anche noi, nel maneggiare i temi dell'*hate speech*, dobbiamo infatti stare bene attenti a non comprimere la libertà d'espressione, ma a limitarla solo nella stretta misura indispensabile per tutelare un altro valore. Nell'ambiente americano questo bilanciamento è più difficile, perché si viene da una tradizione diversa.

Un'altra importantissima iniziativa che può offrire degli strumenti per contrastare l'odio *online* è il cosiddetto pacchetto sulle prove elettroniche o *e-evidence*, già da tempo all'esame del Consiglio dell'Unione europea. Io ne ho già sentito parlare almeno in tre o quattro riunioni ed è un pacchetto che cerca di stabilire con chiarezza l'obbligo di collaborazione delle piattaforme nei confronti dell'autorità giudiziaria che stia svolgendo delle indagini o che abbia bisogno di raccogliere delle prove direttamente dal *service provider*. Su questo punto la negoziazione è un pochino faticosa e c'è un contrasto abbastanza chiaro tra la Commissione europea, che spinge per avere degli strumenti molto efficaci di acquisizione dei dati direttamente dai *provider*, e il Parlamento europeo, che chiede invece un approccio più morbido e più attento anche ai diritti della persona e alla tutela dei dati personali. Quindi, come vedete, si tratta di un terreno in cui tutti vogliono frenare l'odio, ma poi bisogna calibrare bene gli strumenti, perché vengono in gioco tanti aspetti che non debbono essere trascurati, ma sempre portati avanti tutti insieme.

Dunque, come vedete, si stanno mettendo in campo tanti strumenti normativi: la famosa decisione quadro del 2008, il codice di condotta, la modifica all'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la possibile direttiva, il *digital services act* e questo pacchetto sulla *e-evidence*. Trascuro per ragioni di tempo anche tanti altri tavoli che si sono aperti a livello europeo per il contrasto a ogni forma di discriminazione per l'orientamento sessuale, per le disabilità e per la parità di genere: ci sono moltissime iniziative su cui l'Unione europea sta portando avanti delle attività preparatorie per ulteriori eventuali iniziative da proporre.

Passiamo ora ad esaminare come ha funzionato da noi la normativa penale a presidio dei discorsi d'odio. Come sapete, abbiamo l'articolo 604-*bis* del codice penale sull'incitamento all'odio e la propaganda, che vengono sanzionati penalmente, e c'è poi l'aggravante di cui all'articolo 604-*ter*. Non entro nel descrivere queste norme, che immagino per voi siano pane quotidiano, ma vorrei soltanto offrirvi qualche spunto di riflessione sulla loro applicazione, che secondo me non ha svolto una grande funzione di deterrenza fino ad oggi. Posso citare qualche cifra: tra il 2016 e il 2021, in cinque anni di osservazione, i procedimenti iscritti per questi reati, ai sensi degli articoli 604-*bis* e 604-*ter*, complessivamente non superano le 300 unità. Le iscrizioni sono concentrate in pochi distretti, soprattutto nel Nord Italia, e comunque nelle grandi città come Milano e Roma. Guardando i flussi definiti delle sezioni GIP, GUP e dibattimentali, si nota che l'80 per cento dei casi d'iscrizione finisce con l'archiviazione e nel rimanente 20 per cento prevale la condanna, nella misura del 40 per cento: i numeri sono abbastanza significativi. La maggior parte dei procedimenti con l'aggravante del 604-*ter*, cioè per finalità di odio razziale, eccetera, si risolve con l'inizio dell'azione penale, ma appena la metà prevede poi l'applicazione dell'aggravante. Sono numeri davvero esigui, che a me sembra suggeriscano due riflessioni. In primo luogo, il livello di denunce è bassissimo: a fronte dei fatti di cui leggiamo, i numeri che arrivano davanti alle corti sono davvero irrisori. In secondo luogo, anche quando arrivano davanti ai giudici, evidentemente c'è una difficoltà del giudice a stabilire se un determinato discorso configuri veramente una forma d'espressione, di propaganda o d'istigazione all'odio, o comunque c'è una difficoltà a ravvisare il nesso di causalità tra la parola e la commissione del reato d'odio, perché i numeri delle condanne, se togliamo le archiviazioni e tutto quello che abbiamo detto (lascero alla Commissione il testo scritto, con i relativi dati, per le vostre riflessioni), mi sembra non diano prova di uno strumento che sta portando a un significativo impatto della sanzione penale in questo ambito.

Questo cosa vuol dire? Credo che l'intervento della sanzione penale sia utile a stigmatizzare un determinato comportamento. Il diritto penale ha sempre avuto anche questo valore, ovvero quello – come direbbero gli americani – di porre un *flag* d'attenzione, nel segnalare che qui c'è un pericolo per la nostra società. Se però vogliamo degli strumenti veramente efficaci, non possiamo basarci solo sulla sanzione penale, ma dob-

biamo aggredire questo problema da più parti. Non è mia competenza, ma il mio orientamento culturale mi fa dire che sono decisive le forme di educazione, formazione e sensibilizzazione anche degli utenti, sul lato della domanda. Bisogna poi lavorare anche sul tema dell'offerta, cioè sulle piattaforme – come abbiamo detto prima – e sui codici di autocondotta, con delle forme di responsabilizzazione, perché alla fine fanno *business* con tutti questi dati. Una parola d'odio attira infatti tante frequentazioni, per cui è giusto anche chiedere, sul lato dell'offerta, una forma di autoregolamentazione. Cosa possono dunque fare la giustizia e la Ministra della giustizia? Certamente lo strumento penale può aiutare, ma stiamo bene attenti a che tipo di giustizia penale abbiamo in mente.

Qualche settimana fa, in occasione della presentazione della relazione sulla giustizia, mi avete già sentito insistere tanto su un nuovo capitolo della giustizia penale, che è quello della giustizia riparativa. Credo che questo sia un capitolo utile in tanti ambiti, ma mi pare che possa essere particolarmente pertinente per il problema dei reati d'odio. Cos'è la giustizia riparativa? Sgombriamo il campo dagli equivoci: non si tratta di un pensiero debole in materia penale, non è una forma di clemenza e non è una forma di amnistia o indulto mascherati. Non c'entra nulla con tutto questo, ma la giustizia riparativa è secondo me una forma molto esigente, come spero di dire negli ultimi minuti che occuperò con il mio intervento, nei confronti di chi ha commesso il reato, perché guarda il reato come offesa alla persona, più che come una violazione di una norma o di una regola, e per questo mette al centro la vittima e propone liberamente – mai può essere costretto – un percorso di incontri tra la vittima e l'autore del reato, sostenuti e facilitati da un terzo imparziale. Questi incontri servono a guardarsi in faccia e a riconoscere gli effetti di un gesto che è considerato un reato da parte dell'ordinamento e a guardarne tutte le conseguenze. Portare l'autore di un crimine, specialmente di un crimine d'odio, a incontrare la sua vittima, a reggere lo sguardo della persona che è stata offesa, attaccata, aggredita, ferita moralmente se non fisicamente, significa innanzitutto chiedergli di assumersi pubblicamente – o comunque davanti a chi ha subito le conseguenze della sua azione – tutte le responsabilità di ciò che ha fatto.

Questo non esclude poi che si applichino le sanzioni penali. La giustizia riparativa si può inserire a tutti i livelli del percorso, dentro e fuori dal carcere, dentro i percorsi di messa alla prova, prima, durante o dopo: sono forme parallele. Pensate quanto questo possa veramente fermare quella spirale di violenza, che tante volte il carcere da solo non riesce a fermare. La Corte costituzionale lo ha scritto in una recente sentenza, di poche settimane fa, soprattutto con riferimento ai casi in cui la sanzione penale è breve (per i casi di cui stiamo parlando normalmente non si parla di molti anni di detenzione). Secondo tale sentenza, la n. 28 del 2022, nelle pene detentive brevi difficilmente può essere «attuato un programma rieducativo realmente efficace» perché non c'è il tempo. Allo stesso tempo, però, quel periodo di detenzione potrebbe essere abbastanza lungo da «determinare gravi conseguenze», dal momento che l'ingresso in car-

cere provoca «il contatto con persone condannate per reati assai più gravi e, in generale, con subculture criminali». Sappiamo che in tanti casi l'ingresso in carcere porta alla radicalizzazione. Pensate cosa vuol dire questo, soprattutto quando abbiamo a che fare con reati commessi da minori.

In conclusione – mi scuserete se mi sono un po' dilungata – abbiamo bisogno di strumenti di questo genere, perché più efficacemente (e comunque insieme ad altri strumenti: non sono mai stata della cultura dell'*aut aut* ma sono della cultura dell'*et et*, ovvero agiamo mettendo tanti strumenti in campo) possono liberare la nostra società da quella schiavitù dell'odio che sicuramente danneggia le vittime e imprigiona anche gli autori di questo tipo di reati. Quindi mi permetto davvero di offrire alla vostra attenzione, con convinzione, la possibilità di esplorare i benefici degli strumenti di giustizia riparativa proprio nel contrasto ai reati d'odio e a queste forme di aggressioni motivate dall'odio. Non voglio convincervi a parole con un ragionamento sull'utilità di questo strumento, ma per conoscere la giustizia riparativa, esattamente come per me è stato importante conoscere e riconoscere quell'esperienza vergognosa che ha segnato la nostra epoca con i campi di sterminio e la Shoah. Occorre ascoltare i testimoni: la testimonianza e la vicinanza, anche soltanto fisica, di un testimone di quell'epoca per me è stata più ricca di mille parole. Analogamente conoscere la giustizia riparativa è possibile soltanto ascoltando chi quella giustizia l'ha vissuta, l'ha praticata quotidianamente e può essere testimone autentico e convincente delle potenzialità che può portare alla nostra società.

URRARO (*L-SP-PSd'Az*). Desidero ringraziare la ministra Cartabia per la sua esaustiva relazione che offre uno spaccato, dal suo autorevole osservatorio, nell'ambito della nostra indagine conoscitiva che è particolarmente ampia e significativa. Stiamo infatti procedendo a un ciclo intenso di audizioni, che prende le mosse dal dato europeo e comunitario, considerando le criticità a livello nazionale e territoriale, anche rispetto ai *vulnus* afferenti alla mancata univocità nella definizione del discorso d'odio, proprio per il bilanciamento degli equilibri, dei valori e dei principi costituzionali che lei ha ben delineato.

Sotto il profilo squisitamente afferente al Ministero che lei ben rappresenta, abbiamo avuto modo di audire anche diversi attori protagonisti del sistema giustizia, proprio rispetto alle difficoltà che stiamo cercando di far emergere per un nostro intervento normativo adeguato. In particolare è stato audito il procuratore generale su alcuni spunti e alcuni elementi che sono stati rappresentati e sulle difficoltà che gli uffici del pubblico ministero e anche i giudici di merito hanno incontrato nell'applicare la normativa alle situazioni di confine, nei limiti in cui è stato possibile, sul versante penale.

Anche noi, quindi, abbiamo di volta in volta individuato alcuni temi principali, che a nostro parere hanno meritato un approfondimento, anche sotto il profilo organizzativo degli uffici del pubblico ministero di primo grado. Oltre alle interpretazioni giurisprudenziali che abbiamo evidenziato,

è da ritenersi importante anche un approccio dal punto di vista organizzativo, perché questi reati hanno una loro particolarità e una loro specificità, che deriva da diversi elementi. In talune occasioni è emersa una sottostima del fenomeno, che può derivare anche dalla difficoltà delle stesse vittime, spesso soggetti vulnerabili, nel denunciare i fatti di cui sono vittime. Ciò può derivare anche dal fatto che vi sono degli indici di esistenza di un reato d'odio non sempre evidenti e quindi vanno compresi ed eventualmente subito rinvenuti e ricercati, al fine di applicare tecniche d'indagine adeguate alla tipologia di reato che ci si trova di fronte. C'è quindi anche un problema relativo all'organizzazione e alla capacità di intervenire degli uffici.

Sotto questo profilo è emerso anche il tema della progressione da una certa abitudine al discorso d'odio fino al compimento dell'azione violenta. In termini più ampi, abbiamo visto che si è passati anche a fenomeni di massa, di violenza o di minaccia, che anche i fatti recenti della nostra vita quotidiana hanno evidenziato. Quindi, con il suo ausilio, vogliamo valutare anche in che maniera gli uffici giudiziari hanno reagito all'esigenza di una specifica professionalità e di un'organizzazione finalizzata a trattare questi aspetti. Sarebbe opportuno farlo anche valorizzando quella cultura del dato, che lei ha ampiamente rappresentato in sede di relazione sull'amministrazione della giustizia, su cui stiamo cercando di convergere in ogni modo per poter programmare una prospettiva adeguata.

Vorremmo anche verificare, attraverso un confronto con gli uffici e con le procure della Repubblica, l'organizzazione di gruppi specializzati d'indagine e capire se questi gruppi si rivolgono a una fascia di reati nei confronti di soggetti deboli oppure a quella dei reati contro la personalità dello Stato, verificando se vi sono delle metodologie investigative strutturate comuni e se vengono fornite delle indicazioni alla Polizia giudiziaria ed eventualmente in che modo, in che contesto e quali sono poi le risorse umane e materiali, su cui lei tanto sta intervenendo con forza, da destinare a queste tematiche.

Su questi fronti e su questi aspetti siamo certi di avere un suo riscontro adeguato; la sua testimonianza e la sua presenza in questa sede lo testimoniano ampiamente.

PAVANELLI (M5S). Signora Ministra, la sua relazione è stata molto interessante.

Come ha detto il collega Urraro e come abbiamo visto in occasione di diverse audizioni, il primo problema da porsi è proprio quello di definire cos'è l'odio. Ne abbiamo parlato con altri auditi e di certo questo è il primo problema che si pone dal punto di vista della giustizia. È infatti evidente che, in mancanza di tale definizione, ci sono poi dei problemi per poter concludere i processi, dopo le denunce. Forse il problema della definizione non spiega solo perché non si arriva in fondo ai procedimenti, ma anche perché ci sono poche denunce: probabilmente c'è una correlazione. Mi vengono in mente i primi anni in cui si parlava seriamente della violenza sulle donne. Anche in questo caso le denunce stanno aumen-

tando, ma a livello penale la macchina è andata a rilento. Penso ai vari tipi di violenza contro le donne e ad una notizia di pochi giorni fa per cui un giudice ha deciso che, nel caso del palpeggiamento di una *hostess*, la vittima, ribellandosi dopo venti secondi, aveva fatto trascorrere troppo tempo. Lo dico da donna, da madre di tre figlie e da cittadina italiana: credo che in questo caso abbiamo un serio problema. È infatti del tutto evidente che, quando le giovani donne e i cittadini leggono sui giornali notizie di questo tipo, magari ci pensano due volte prima di rivolgersi ad un avvocato e iniziare di conseguenza un processo.

Qui stiamo cercando la vera definizione del fenomeno dell'*hate speech*, condizione che potrebbe essere vista – come lei diceva – come una limitazione della propria libertà d'espressione. Penso sempre che la mia libertà finisca nel momento in cui la tolgo a chi mi sta davanti; se tolgo la libertà a chi mi sta davanti, sono andata oltre nell'esercizio della mia libertà di pensiero. Mi rendo conto che proprio questa è la linea sottile che rende molto difficile la definizione.

Abbiamo parlato, alcuni giorni fa, con l'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, facendo un resoconto sulle problematiche esistenti in Italia; ovviamente non si parlava solo di *social* o di Rete, ma si parlava in generale delle azioni contro le donne e la comunità LGBT o di razzismo. Si tratta dunque di un tema molto ampio, che ovviamente non riguarda solo il suo Dicastero ma anche altri Ministeri. Pertanto sarebbe veramente fondamentale riuscire a fare un lavoro d'insieme, anche per comunicarlo attraverso i giornali, la Rete e le televisioni, perché ci siamo resi conto, in questi lunghi mesi di lavoro, che non parliamo solo dei giovani e dei ragazzini, ma parliamo anche degli adulti. Sappiamo bene che alcune piattaforme non sono utilizzate solo dai giovanissimi: mi viene in mente l'esempio di Facebook, che viene prevalentemente utilizzato dagli adulti, ovvero dalle persone della nostra età, visto che la fascia d'età di utilizzo di questo *social network* è sempre più anziana. Questo aspetto è preoccupante, porta a chiedersi in che mondo stiamo vivendo e per quale motivo un momento di rabbia o di odio viene semplicemente mandato nell'etere, contro una persona, una comunità, un genere o persone di altre religioni.

Ecco perché è fondamentale che si possa fare educazione, attraverso i vari tipi di piattaforme che al giorno d'oggi utilizziamo per informarci e anche tramite la televisione. So che per i giovanissimi si fa un grandissimo lavoro nelle scuole: forse in alcune lo si fa di più e in altre di meno, ma c'è un lavoro che viene fatto dagli insegnanti. Proprio ieri si è celebrata la Giornata nazionale contro il bullismo e il cyberbullismo. Se ne parla dunque moltissimo, ma è fondamentale che se ne parli con tutti, perché dietro la tastiera siamo tutti bravi, ma se ci troviamo uno di fronte all'altro, a tu per tu, come lei diceva, magari i toni si abbassano. In quel caso può forse venire fuori quella dignità a cui facevano riferimento la ministra Cartabia e il presidente Mattarella.

GARAVINI (*IV-PSI*). Desidero innanzitutto ringraziare la ministra Cartabia per l'interessante analisi portata all'attenzione della nostra Commissione e per le sue considerazioni, davvero molto preziose. Trovo di particolare interesse l'aggiornamento che ci ha dato in merito allo svolgimento dell'incontro dei Ministri della giustizia a Lille, dal momento che anch'io condivido – come lei – l'opportunità, l'utilità e l'esigenza di un coinvolgimento delle diverse piattaforme proprio per contrastare l'incitamento all'odio attraverso questi strumenti, che sono un megafono e un moltiplicatore dei fenomeni stessi.

Le chiedo dunque un ulteriore aggiornamento rispetto a come abbiano reagito Google e Meta, avendo partecipato all'incontro stesso. Mi risulta che sia una delle prime volte che c'è un'interlocuzione diretta anche con i rappresentanti istituzionali, perché tendenzialmente le piattaforme hanno sempre teso a sottrarsi al confronto e al dialogo. Trovo ad esempio riprovevole il fatto che Twitter non abbia risposto all'invito. Quindi mi chiedo se questa interlocuzione sia stata proficua e quale sia stata la reazione di queste piattaforme, se sia un dialogo destinato a proseguire e ad individuare interventi puntuali anche da parte loro.

Allo stesso modo saluto con favore il fatto che oggetto del vertice sia stato anche l'intento di modificare l'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per considerare i reati d'incitamento all'odio come reati di competenza europea. Ritengo infatti che un approccio di questo tipo possa avere effetti importanti, a caduta, sui singoli Stati membri. Chiedo quindi una sua valutazione sulla possibilità che questo avvenga o se invece, nelle diverse reazioni dei singoli Stati membri e dei singoli Ministeri, abbia rilevato contrarietà particolari da parte di alcuni di essi e se reputa che siano superabili o meno.

Al contempo ho apprezzato molto il suo suggerimento conclusivo di assegnare un ruolo importante alla giustizia riparativa, perché in effetti reputo che, accanto a tutti gli interventi di natura preventiva che possono essere fatti per una maggiore informazione e una maggiore sensibilizzazione, soprattutto a livello scolastico, rivolti alle nuove generazioni, queste sue osservazioni rispetto all'importanza di un incontro tra vittime e artefici degli episodi di odio possano effettivamente avere un riscontro anche «educativo» nei confronti degli artefici di questi episodi, ma anche di altri che possono volerli emulare.

Chiedo su questo anche una sua considerazione su come favorire un maggiore ricorso alla giustizia riparativa, alla luce dei dati che ci ha offerto (secondo cui ben l'80 per cento dei casi per i quali si procede in via penale non ha riscontro ed è destinato all'archiviazione), che non lascerebbero ben sperare. Dunque credo sarebbe augurabile un esito fattivo delle poche denunce che vengono fatte, affinché si concludano eventualmente secondo un approccio di giustizia riparativa, a cui lei faceva cenno. Chiedo quindi quali passi sarebbe necessario fare affinché si ricorra maggiormente a questo tipo di soluzione, piuttosto che ad un'archiviazione.

PRESIDENTE. Voglio ringraziarla per la sua relazione e per le parole di sostegno nei confronti dei lavori della nostra Commissione, che sono di grande rilevanza politica. Voglio anche sottolineare come è certamente un fatto politico di grande importanza che lei abbia voluto evidenziare, all'interno della relazione sullo stato della giustizia, tenuta alle Camere il 19 gennaio, il tema dei discorsi d'odio come un problema centrale. Voglio aggiungere, prendendo spunto dalla sua relazione di oggi, che si tratta di un problema centrale per la tenuta delle nostre democrazie, soprattutto in riferimento al potentissimo mutamento legato all'incessante rivoluzione tecnologica e digitale, che in pochissimo tempo ha radicalmente ripulmato il nostro modo di vita e continuerà a farlo in maniera sempre più incessante.

Dovremo fare i conti molto presto con tutto quello che riguarda l'impatto sulle nostre vite, non solo dell'ecosistema legato ai *social network*, ma dell'ecosistema condizionato da piattaforme sempre più sofisticate. Mi riferisco in particolare all'impatto enorme che avrà l'intelligenza artificiale sulle nostre vite, sul nostro modo di pensare e sulle nostre democrazie, anche per il rischio di distorsioni che possono venire per un uso abnorme del mercato e del profitto. Come anche lei ha voluto sottolineare, purtroppo l'utilizzo dell'odio porta all'aumento dell'interazione e quindi anche all'aumento dei profitti di alcune piattaforme: si tratta quindi di un utilizzo a fini di mercato che però è rischioso per la tenuta delle nostre democrazie.

Signora Ministra, lei ha detto nella sua relazione che dobbiamo fare i conti con la potenza degli algoritmi. Proprio a questo mi riferisco e sappiamo quanto sia difficile per le nostre democrazie introdurre delle regole di trasparenza nei confronti degli algoritmi, sempre più sofisticati. Sappiamo come ci sia anche il rischio, in mancanza di un intervento di co-regolamentazione, di una vera e propria privatizzazione del diritto, portata avanti dalle multinazionali del digitale, che indebolisce enormemente la capacità delle nostre democrazie. Mentre lei affermava che dobbiamo fare i conti con la potenza degli algoritmi e ci richiamava ad un punto essenziale (la Rete non è neutra e non lo è più da molto tempo, come all'inizio si poteva vagheggiare), qualche giorno fa, in questa stessa sede, l'alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, la presidente Michel Bachelet, ha utilizzato una frase che si lega molto a quella da lei oggi utilizzata, dicendo che le persone e non gli algoritmi devono prendere le decisioni. C'è dunque un grande tema democratico che riguarda la capacità delle democrazie di rapportarsi alle multinazionali digitali per arrivare ad una effettiva co-regolamentazione.

Dico questo per arrivare a una domanda, che in realtà è una sollecitazione, sulla quale lei in qualche modo è già intervenuta. Voglio però specificare un tema, intanto dicendo anche che in Italia non abbiamo ancora ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante gli atti di razzismo e xenofobia. È un atto del 2003, che il Parlamento italiano ancora non ha ratificato e questo è certamente uno dei tanti temi da evidenziare.

In particolare voglio però riferirmi ad un tema, che costituisce il cuore della sua relazione, cioè com'è possibile applicare al meglio il dettato costituzionale nel contrastare il fenomeno dei discorsi d'odio, in particolare al tempo della Rete e della rivoluzione tecnologica. Le chiedo dunque se lei pensi, anche in virtù dei problemi che ci ha elencato (lo scarso livello di denunce, il tema dell'anonimato, l'incapacità per il giudice di stabilire e identificare), che sia necessario accogliere nel nostro ordinamento una qualificazione di *hate speech*, che lo definisca e lo delimiti in maniera molto chiara rispetto all'istigazione all'odio verso le minoranze *target*. Questo certamente tutela la dignità di tutti e in particolare delle minoranze, altrimenti compresse nell'esprimere la propria soggettività, ma tutela anche il pluralismo e la libertà d'espressione di fronte al rischio che quando scade appunto in *hate speech* si contraddica e si autodistrugga, come sostengono alcuni giuristi.

CARTABIA, *ministra della giustizia*. Farò qualche brevissima considerazione: i vostri interventi mi hanno offerto tanti spunti, di cui vi ringrazio, ma ho parlato molto a lungo e so che tutti hanno tanti altri impegni parlamentari da assolvere. Vorrei però esprimere qualche osservazione.

In primo luogo mi rivolgo al senatore Urraro, che sottolineava le difficoltà organizzative e le difficoltà di una specializzazione dei giudici, che potrebbero essere alla base di una scarsa applicazione delle norme. Potrebbe essere interessante approfondire un'esperienza avuta sempre nel vertice di Lille, che è stato davvero una miniera. In quella sede abbiamo ascoltato la procuratrice del *parquet* di Parigi, che parlava della nuova istituzione, presso la procura di Parigi, di un *pool* specializzato sui discorsi d'odio. Credo che sia un'esperienza abbastanza agli inizi e che sia partita solo qualche mese fa. Non ho capito bene se è una forma centralizzata oppure di coordinamento tra le varie procure, però ci ha portato degli esiti molto positivi con riferimento a questi primi mesi di esperienza. In una fase d'indagine, se avessi tempo di studiare, mi metterei ad approfondire, a prendere dei dati e a cercare di capire, visto che la Francia è molto esposta. Parlo della Francia perché – come sapete – in quel Paese il discorso d'odio ha portato a fatti efferati veramente su larga scala, che hanno colpito le persone più miti, anche in situazioni imprevedibili, quindi è un fenomeno che viene sentito molto. In Francia sono andati proprio in quella direzione e credo dunque possa valere la pena cercare di capire se sta funzionando, su quali aspetti e con quali caratteristiche.

C'è poi un problema culturale: anche a me viene sempre in mente il parallelismo tra la violenza sulle donne e i discorsi d'odio. Sono infatti due fenomeni allarmanti del nostro tempo, che hanno delle similarità. Il contrasto alla violenza sulle donne, secondo me, è forse in una fase un pochino più avanzata di riflessione. Anche in quel caso abbiamo tematiche simili: il diritto penale serve ma non basta, come ha detto tante volte la senatrice Valente, anche per affrontare il problema delle denunce. Ad esempio in quel caso il ruolo dei centri antiviolenza è stato decisivo, così come il ruolo degli strumenti tecnologici. Paradossalmente possiamo

combattere il problema con gli stessi strumenti che lo generano: penso alle app che consentono alla donna di segnalare un problema in corso, senza temere la ritorsione della persona che la sta aggredendo. Credo che anche questo sia un buono spunto da coltivare, perché davvero il tema della violenza sulle donne è stato affrontato da vari punti di vista, compreso quello culturale che – com'è stato ricordato – è decisivo.

La senatrice Garavini ha chiesto come hanno reagito le piattaforme e rispondo che lo hanno fatto in modo diverso. Twitter non si è presentata, non sappiamo per quale motivo, ma non c'era: la sedia era vuota; invece Google e Meta sono intervenuti. Ovviamente sono stati interventi brevi e non abbiamo enunciato proposte dettagliate, ma la mia impressione è che ormai sia entrata nel loro modo di agire la convinzione che, per mantenere un'alta reputazione del loro funzionamento, hanno bisogno di mettere in campo delle contromisure contro questo fenomeno d'odio e che quindi non possono ignorare questo lato del problema. Ho l'impressione che anche quanto accaduto circa un anno fa a Capitol Hill abbia fatto un po' de-flagrare il problema. L'atteggiamento era dunque quello di mostrare quanto prontamente, tempestivamente e in modo incisivo le piattaforme siano intervenute per rimuovere i contenuti odiosi. C'è quindi una predisposizione buona, che può aiutare a costruire. Se non ho capito male – voi lo saprete meglio di me – Google ha cercato anche di dislocare le sue sedi proprio per ovviare al problema dell'applicazione della legislazione americana e potersi conformare alla legislazione europea, che è un pochino più esigente da questo punto di vista.

Il vice presidente Verducci ha ricordato che il tema dell'odio è un tema di tenuta delle democrazie ed è proprio così. Le società, quanto più sono plurali, tanto più hanno in sé dei conflitti. Stiamo moltiplicando le nostre identità e le nostre diversità un po' in tutto il mondo ed è inevitabile che il tema del conflitto, che da sempre è il grande tema della tenuta democratica di un Paese, si ponga in modo più grave e più urgente. Il problema che oggi abbiamo davanti è che il conflitto non diventi dissidio, perché il dissidio porta all'autodistruzione della *polis*.

Abbiamo secoli di riflessione alle spalle, che accendono la nostra attenzione sul fatto che il tema fondamentale delle democrazie è imparare a gestire il conflitto per trovare un terreno comune, in cui predomini la possibilità di un percorso comune. Da questo punto di vista, anche il lavoro su una qualificazione giuridica dell'*hate speech* può dare il suo contributo, con tutte le problematicità del caso. Personalmente ho sostenuto anche a livello europeo la bontà di un'iniziativa in questa direzione, a maggior ragione mi sento di dire perché no in Italia; ovviamente quella norma va cesellata.

Rispondo anche all'altra domanda in cui mi si chiedeva degli umori da parte dei Paesi europei: sono tutti favorevoli con il *caveat* di capire come mettere le cose per iscritto, perché ovviamente nei dettagli si gioca quel bilanciamento tra valori costituzionali di cui abbiamo più volte parlato. Ad ogni modo, il tempo e la cultura spingono proprio verso la costruzione di un presidio contro i discorsi d'odio.

Una previsione di questo genere non è mai applicazione matematica rispetto alle fattispecie reali; ecco perché la stessa dovrà essere accompagnata – è un altro punto a cui tengo moltissimo – dalla formazione dei giudici. Quando infatti parliamo di sviluppo, di educazione, di cultura, c'è tutto un lato fondamentale che concerne la formazione permanente della magistratura.

Abbiamo una splendida istituzione in Italia, anche sul modello francese, che è la Scuola superiore della magistratura: di fronte a un problema urgente (è avvenuto per la violenza di genere e io stessa come Ministra mi sono rivolta al presidente della Scuola superiore) si chiede alla stessa di dedicare appositi corsi proprio per sviluppare la sensibilità giuridica, e non solo. Per esempio, nel caso della violenza di genere, c'era anche una sensibilità di tipo psicologico-sociologico, diversa da quella normalmente chiesta al giudice.

Ecco, credo che una buona definizione debba essere sostenuta da una robustissima formazione giuridica – ma non solo – che permetta di cogliere i primi sintomi dei fatti d'odio prima che arrivino a quella progressione che non vogliamo mai vedere.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora la ministra Marta Cartabia per questa audizione e per l'interlocuzione che continueremo ad avere certamente per il lavoro che sta svolgendo.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

I lavori, sospesi alle ore 13,35, sono ripresi alle ore 13,38.

Audizione del rappresentante permanente d'Italia alle Nazioni Unite e presso le organizzazioni internazionali a Ginevra

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione del rappresentante permanente d'Italia alle Nazioni Unite e presso le organizzazioni internazionali a Ginevra.

Cedo pertanto la parola all'ambasciatore Gian Lorenzo Cornado, affinché possa svolgere la sua relazione preliminare.

CORNADO. Ringrazio molto il presidente della Commissione, senatrice Liliana Segre, il vice presidente, senatore Francesco Verducci, e tutti i senatori e le senatrici presenti per l'attenzione e per avermi voluto dare l'onore e l'opportunità di intervenire dinanzi a loro.

Ginevra è uno dei principali poli delle Nazioni Unite ed è la sede di numerose organizzazioni internazionali tra cui l'Organizzazione mondiale della sanità, l'Organizzazione mondiale del commercio, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e l'Organizzazione internazionale del lavoro.

Nel solco di una tradizione che risale alla fondazione del Comitato internazionale della Croce Rossa nel 1863, la cosiddetta Ginevra internazionale si è consolidata nel tempo come uno dei centri più importanti per

la *governance* globale, per la collaborazione e il dialogo tra gli Stati, per i negoziati multilaterali e per la mediazione.

Tra i settori caratterizzanti del polo multilaterale ginevrino spicca quello dei diritti umani, che rappresentano, insieme al mantenimento della pace e della sicurezza ed alla promozione dello sviluppo sostenibile, uno dei tre pilastri delle Nazioni Unite.

Oltre al Consiglio per i diritti umani, Ginevra ospita anche l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, gli organi dei trattati e le procedure speciali del Consiglio per i diritti umani. Queste entità costituiscono gli assi portanti del sistema ONU per i diritti umani. I temi dell'uguaglianza e del contrasto alla discriminazione, nelle sue varie forme, hanno peraltro implicazioni nelle attività di tutto il sistema ONU, come ad esempio in ambito umanitario e nel settore delle migrazioni. Non a caso, il segretario generale Guterres ha evidenziato che il contrasto all'odio, alla discriminazione, al razzismo e alla disuguaglianza è alla base dei principi e del lavoro dell'Organizzazione.

L'ONU svolge un ruolo cruciale per cercare di favorire l'affermazione dei diritti umani su scala globale. I diritti e le libertà enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 spettano, in base all'articolo 2, a ogni individuo, senza distinzione alcuna. L'articolo 7 afferma inoltre che «Tutti hanno diritto ad un'eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione».

I diritti umani costituiscono naturalmente uno dei fondamenti della politica estera italiana e li abbiamo attivamente promossi anche durante il triennio di permanenza dell'Italia nel Consiglio per i diritti umani conclusosi il 31 dicembre. L'Italia è stata infatti in prima linea a Ginevra nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale, la xenofobia, l'intolleranza e ogni altra forma di discriminazione, inclusa quella basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

Abbiamo inoltre dedicato attenzione prioritaria alla tutela della libertà di religione o credo e alla protezione delle minoranze religiose; il tutto sotto la guida del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e in particolare della Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza, nel cui ambito opera anche il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), che svolge funzioni di coordinamento in materia ed è considerato dall'alta commissaria Bachelet una buona pratica nazionale che merita opportuna valorizzazione.

I punti di riferimento fondamentali nel contrasto ai fenomeni del razzismo, della discriminazione, dell'intolleranza e dell'istigazione all'odio sono la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR).

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, all'articolo 4, richiede agli Stati di condannare ogni propaganda e organizzazione che s'ispirino a concetti e a teorie di superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o

di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale. Lo stesso articolo impegna gli Stati ad adottare misure finalizzate a eliminare ogni forma d'incitamento a una tale discriminazione e ogni atto discriminatorio.

Il Patto, all'articolo 20, comma 2, richiede agli Stati di proibire qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza.

Nel rileggere queste disposizioni, si nota la loro complementarità nel rispondere a due delle più diffuse tipologie di intolleranza e istigazione all'odio, quelle basate sulla razza e sulla religione, che corrispondono alle fattispecie previste dal codice penale italiano all'articolo 604-*bis* relativo a propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa.

Entrambi gli strumenti dispongono di meccanismi di monitoraggio detti organi dei trattati, rispettivamente il CERD e il CCPR (o Comitato diritti umani), ovvero comitati di esperti che effettuano esami periodici sullo stato d'implementazione degli obblighi internazionali negli Stati parte, all'esito dei quali predispongono delle osservazioni conclusive, evidenziando progressi e preoccupazioni e formulando raccomandazioni per migliorare gli *standard* nazionali. Tali organi sono le fonti più autorevoli di interpretazione dei trattati ed elaborano anche raccomandazioni o commenti generali, che, pur non essendo vincolanti sul piano legale, hanno un ruolo chiave nell'assistere gli Stati nell'implementazione.

Pur non contemplando disposizioni incentrate sull'incitamento, anche altri trattati contengono previsioni per il contrasto alla discriminazione, come la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne, la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. In molti casi le motivazioni delle discriminazioni possono essere legate a due o più fattori concomitanti, ad esempio alla religione e al genere. Si parla in tali casi di discriminazione multipla e si utilizza anche il concetto di intersezionalità. Il diritto internazionale vieta inoltre l'incitamento al genocidio, in base alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948.

Anche l'Italia conduce una costante interlocuzione con gli organi dei trattati. Un ruolo fondamentale in questo ambito è svolto dal CIDU che, in stretto coordinamento con i Ministeri e le amministrazioni competenti, elabora i rapporti e i contributi italiani. Le ultime valutazioni sull'Italia da parte del CERD e del CCPR sono state formulate rispettivamente nel febbraio 2017 e nel maggio 2017. L'Italia ha fornito l'ultimo rapporto al CERD nel febbraio 2019, mentre la replica alle osservazioni del CCPR verrà inserita in un rapporto in preparazione per quest'anno. Si tratta di documenti molto dettagliati, con numerosi richiami alle normative e alle iniziative italiane, che il MAECI potrà mettere a disposizione di codesta Commissione.

Varie osservazioni formulate da questi comitati sono state riprese dall'OHCHR, l'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani, nel rapporto

sulla discriminazione razziale elaborato a seguito di una visita in Italia nel 2019, citato dall'alta commissaria Bachelet in occasione della sua audizione.

Un altro importante meccanismo di scrutinio sulla situazione dei diritti umani è la Revisione periodica universale (UPR), che rappresenta una delle novità più significative introdotte con la creazione del Consiglio per i diritti umani nel 2006. Pur sviluppandosi nella cornice del CDU, l'UPR è un meccanismo guidato dagli Stati, che dialogano e si confrontano direttamente, su basi paritarie, fornendosi reciprocamente raccomandazioni. Esso non prevede veri e propri obblighi nell'attuazione delle raccomandazioni, ma svolge un'importante funzione di stimolo e di sollecitazione politico-diplomatica, che ha indotto molti Stati a impegnarsi per migliorare i propri *standard* di rispetto dei diritti umani. I temi dell'intolleranza e del razzismo sono tra quelli più frequentemente evocati nelle sessioni dell'UPR, a conferma della diffusione globale di questi fenomeni, da cui nessuno Stato può dirsi completamente immune.

L'Italia partecipa attivamente a questo meccanismo, sia negli esami ai quali è sottoposta che nella formulazione di raccomandazioni rivolte agli altri Stati. Il CIDU ha tra l'altro redatto un Piano di implementazione delle raccomandazioni ricevute dall'Italia, sulla base delle indicazioni dell'alta commissaria Bachelet.

I nostri interventi relativi agli altri Stati ci consentono di porre l'accento, in maniera costruttiva, su una serie di tematiche prioritarie per l'Italia in materia di diritti umani, evidenziando non solo le criticità ma anche elementi positivi e degni di incoraggiamento. In ciascuna sessione formuliamo raccomandazioni nei confronti di tutti i Paesi. Soltanto nel 2021, per un totale di 41 Paesi sotto esame, abbiamo formulato circa 160 raccomandazioni, molte delle quali incentrate sul contrasto a ogni forma di discriminazione contro gruppi vulnerabili, inclusi donne e bambini, minoranze religiose, persone LGBTI.

Un contributo rilevante per lo sviluppo degli *standard* internazionali sui diritti umani è assicurato dal sistema delle cosiddette procedure speciali, ovvero esperti indipendenti che esercitano mandati tematici o geografici, definiti sulla base di risoluzioni del Consiglio per i diritti umani. Questi esperti svolgono funzioni incentrate soprattutto sulla valutazione e sul monitoraggio della situazione dei diritti umani, elaborando studi e rapporti per il Consiglio per i diritti umani e per l'Assemblea generale, che spesso contengono raccomandazioni rivolte agli Stati e ad altri *stakeholder*.

Varie procedure speciali hanno competenze specifiche sui temi oggetto dell'indagine di codesta Commissione. Tra esse spicca il relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, sulla discriminazione razziale, sulla xenofobia e sull'intolleranza ad esse legata. Vi sono inoltre procedure speciali dedicate alla libertà di opinione ed espressione, alla libertà di religione o di credo, alla discriminazione contro donne e ragazze, ai diritti delle persone con disabilità. L'Italia è inoltre membro del cosiddetto

detto Gruppo degli amici dell'esperto indipendente sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere.

Ben 26 titolari di procedure speciali hanno sottoscritto – il 23 settembre 2019 – una lettera aperta congiunta per esprimere preoccupazione per la crescita dell'*hate speech* a livello globale, nella quale si sono detti allarmati per l'aumento dei messaggi odiosi e dell'incitamento alla discriminazione e all'odio contro migranti, gruppi minoritari e vari gruppi etnici, così come contro i difensori dei loro diritti. Essi hanno evidenziato che l'*hate speech*, sia *offline* che *online*, ha esacerbato tensioni sociali e razziali, incitando a compiere attacchi con conseguenze letali.

Il nostro Paese ha sviluppato una collaborazione intensa e costruttiva con le procedure speciali, che sosteniamo sia a titolo nazionale che tramite l'Unione europea. Bisogna considerare che in molte situazioni esse rappresentano l'unico meccanismo indipendente internazionale in grado di monitorare abusi e violazioni dei diritti umani e di portarli all'attenzione degli Stati e dell'opinione pubblica.

Nel corso del 2021 l'Italia è stata in prima linea nel promuovere una dichiarazione congiunta d'indirizzo politico sottoscritta da 51 Stati e una risoluzione nell'ambito dei lavori del Consiglio per i diritti umani, che hanno consentito d'istituire un nuovo mandato di relatore speciale per il monitoraggio della situazione dei diritti umani in Afghanistan.

Dapprima in una sessione speciale svoltasi ad agosto – mese della presa di Kabul – e poi nella sessione ordinaria iniziata a settembre, il sottosegretario agli esteri con delega sui diritti umani Benedetto Della Vedova è intervenuto per richiamare l'attenzione anche sulla necessità di tutelare da discriminazioni e persecuzioni donne e ragazze, attivisti per i diritti umani, giornalisti e operatori dei *media*, minoranze etniche e religiose, persone LGBTI.

Il relatore speciale sarà supportato da un *team* di esperti dell'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani, anche per rafforzare le azioni di contrasto alle discriminazioni.

La questione delle definizioni e del bilanciamento con la libertà di espressione è un tema molto importante. A livello globale, a fronte di un elevato numero di ratifiche – 182 per l'ICERD e 173 per l'ICCPR – molte criticità nascono da una scarsa implementazione, resa ancora più complessa dal difficile bilanciamento con l'altro fondamentale principio della libertà di opinione ed espressione. Inoltre, come evidenziato in un rapporto dell'ottobre 2019 proprio dal relatore speciale sulla libertà di opinione ed espressione, gli articoli dei trattati contengono dei riferimenti a un linguaggio dell'emozione, difficile da definire, con particolare riferimento a espressioni quali «odio» e «ostilità». Non esiste del resto una definizione giuridica universalmente accettata dell'*hate speech* e, come rimarcato anche dal segretario generale Guterres nella prefazione della Strategia e del Piano d'azione ONU del 2019 su questo fenomeno, la stessa definizione di cosa sia odioso è controversa. Pertanto il diritto internazionale non può vietare l'*hate speech* in sé, ma proibisce l'incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza: non sempre l'*hate speech* rag-

giunge la soglia dell'incitamento, ma ogni incitamento – incluso quello legato al terrorismo e ai crimini più atroci, quali il genocidio – è una forma di *hate speech*.

La Strategia ONU contiene una definizione indicativa e non vincolante, che qualifica l'*hate speech* come qualsiasi tipo di comunicazione in forma di un discorso, di uno scritto o di un comportamento, che attacca o utilizza un linguaggio peggiorativo o discriminatorio in riferimento a una persona o a un gruppo sulla base di quello che essi sono, ovvero in base a religione, etnia, nazionalità, razza, colore, discendenza, sesso o altri fattori d'identità.

Un ulteriore elemento di complessità è legato al fatto che, per quanto riguarda le situazioni relative agli Stati, si registrano tendenze spesso contrapposte. Da un lato, vi sono approcci volti a far prevalere la protezione della libertà di opinione ed espressione, per motivi di principio ma talvolta anche in maniera strumentale, ovvero per giustificare la mancanza di una reale volontà di contrastare l'istigazione all'odio e alla violenza. All'estremo opposto, vi sono Stati e regimi che abusano del contrasto all'istigazione al fine di reprimere gli oppositori o forme legittime di manifestazione del dissenso.

Nel predetto rapporto dell'ottobre 2019 è stato evocato anche un parallelismo tra *hate speech* e *fake news*, in relazione al fatto che entrambi i concetti vengono utilizzati da alcuni Governi come un pretesto per attaccare nemici politici, non credenti, dissidenti e critici.

In riferimento a questa difficoltà di bilanciamento, il CERD, in una raccomandazione generale del 1993, aveva evidenziato che il divieto di diffondere qualsiasi idea basata sulla superiorità o sull'odio razziale è compatibile con il diritto alla libertà di opinione ed espressione, e che quindi le restrizioni sono ammissibili, seppure entro determinati limiti. Il Comitato per i diritti umani ha però sottolineato che la limitazione del discorso e quindi della libertà d'espressione deve restare un'eccezione e che le restrizioni devono rispondere a criteri di legalità, proporzionalità e necessità.

In generale, è necessario che vi sia una chiara distinzione fra tre tipologie d'espressione: quelle che costituiscono un'offesa criminale; quelle non penalmente punibili ma che giustificano una causa civile o sanzioni amministrative; quelle che non determinano alcuna sanzione ma suscitano comunque preoccupazioni sotto il profilo della tolleranza, della civiltà e del rispetto dei diritti degli altri.

Un altro contributo fondamentale del polo ONU ginevrino è stato l'elaborazione, dopo una serie di seminari promossi dall'OHCHR, del Piano d'azione di Rabat, adottato nell'ottobre 2012, con tre obiettivi principali: favorire una migliore comprensione dei modelli legislativi, delle procedure giudiziarie e delle politiche riguardanti il concetto d'incitamento all'odio, garantendo al contempo il pieno rispetto della libertà d'espressione; stimolare una valutazione globale sullo stato d'attuazione del divieto d'incitamento; identificare possibili azioni a tutti i livelli.

Il documento contiene varie raccomandazioni rivolte a Stati, *media*, imprese, società civile e rappresentanti religiosi su come determinare un equo bilanciamento tra la libertà d'espressione e il divieto d'incitamento. Esso suggerisce inoltre dei criteri per stabilire se un'espressione d'odio costituisca un reato (il cosiddetto *test* di Rabat), collegati a sei fattori che tengono conto di contesto sociale o politico, posizione o *status* del relatore, intento, contenuto e forma della comunicazione, ampiezza della diffusione, probabilità del danno e sua imminenza.

Il *test* di Rabat si è affermato come un importante parametro di riferimento a livello internazionale. Esso viene ad esempio utilizzato dalle autorità nazionali per la comunicazione audio-visiva in Tunisia, Costa d'Avorio e Marocco. La Corte europea per i diritti umani lo ha menzionato in una sentenza del 17 luglio 2018 tra i documenti internazionali rilevanti. Anche l'OSCE incoraggia gli Stati a organizzare attività di formazione per fare in modo che le Forze dell'ordine e il settore giudiziario si avvalgano di questo *test* nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nelle sue raccomandazioni generali il CERD ha ribadito che non è sufficiente stabilire che determinate condotte costituiscono un reato, ma è necessaria anche l'efficace attuazione delle norme. Nella visione dell'UE e dei suoi Stati membri, inclusa l'Italia, la Convenzione ICERD deve restare la base di tutti gli sforzi per prevenire e combattere il razzismo e l'attenzione della comunità internazionale dovrebbe quindi concentrarsi *in primis* sul raggiungimento di un'adesione universale al trattato e sulla sua piena implementazione. A tal fine, un ruolo essenziale deve essere svolto da meccanismi giurisdizionali, che operino secondo criteri e *standard* adeguati di indipendenza e imparzialità. Lo stesso CERD evidenzia che gli apparati giudiziari dovrebbero inoltre essere integrati, in funzione complementare, da istituzioni nazionali sui diritti umani (le cosiddette NHRI nell'acronimo inglese).

Come evidenziato in una risoluzione del CDU del settembre 2018, co-sponsorizzata anche dall'Italia, queste istituzioni possono svolgere un ruolo chiave nella lotta contro il razzismo, la discriminazione e tutte le forme di *hate speech*.

Come ricordato dal sottosegretario Della Vedova il 3 novembre scorso alla Camera, l'Italia è impegnata nella creazione di una propria istituzione nazionale sui diritti umani (NHRI) e vari attori internazionali, incluse le Nazioni Unite, seguono con molta attenzione l'*iter* legislativo avviato dal nostro Parlamento.

Come già evidenziato, non sempre la criminalizzazione può essere considerata la risposta più opportuna o efficace per contrastare i fenomeni dell'intolleranza e della discriminazione. La stessa Convenzione ICERD, all'articolo 7, pone l'accento sul ruolo di insegnamento, istruzione, cultura e informazione nella promozione della comprensione e della tolleranza interetniche. Anche il CERD ha sottolineato che l'approccio educativo è indispensabile in funzione complementare per combattere la discriminazione razziale e che antidoti particolarmente efficaci al discorso d'odio razzista includono l'educazione alla tolleranza e il contro-discorso (*counter-*

speech). Viene altresì valorizzato il ruolo dei sistemi scolastici, anche con riferimento ai programmi didattici e ai contenuti di testi e materiali d'insegnamento. Campagne informative e commemorazioni di tragedie del passato, anche attraverso Giornate della memoria, rappresentano altri importanti strumenti per dare attuazione alle previsioni dell'articolo 7.

Il Piano d'azione di Rabat evidenzia che la criminalizzazione dovrebbe essere limitata soltanto ai casi più gravi e che in generale bisognerebbe puntare a contrastare il fenomeno attraverso altri approcci, tra cui dichiarazioni pubbliche di *leader* per contrastare l'*hate speech* e promuovere tolleranza e rispetto tra le comunità; istruzione e dialogo interculturale; diffusione di informazioni e idee che contrastino i messaggi d'odio; promozione dei principi e degli *standard* relativi ai diritti umani attraverso la formazione. Anche la Strategia e il Piano d'azione ONU sull'*hate speech* attribuiscono un'importanza centrale alla componente educativa, richiamando l'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 4, che impegna gli Stati a garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e a promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti.

Un altro importante filone d'attività avviato a Ginevra, in coordinamento con New York, è il cosiddetto Processo di Istanbul, considerato il principale quadro di riferimento intergovernativo per combattere l'intolleranza, la discriminazione e l'incitamento all'odio e alla violenza sulla base della religione o del credo. Esso è legato alla risoluzione 16/18 del Consiglio per i diritti umani del 2011, considerata storica anche perché fu adottata per consenso, in parallelo con una risoluzione analoga dell'Assemblea Generale.

Le risoluzioni sono state accolte positivamente da rappresentanti di tutte le Regioni e le fedi come un passo importante negli sforzi internazionali per affrontare l'intolleranza religiosa e l'*hate speech*.

Nell'ambito di un'altra iniziativa dell'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani nel marzo 2017, attori religiosi e della società civile hanno adottato la Dichiarazione di Beirut e i 18 impegni della Faith for rights, che includono quello di denunciare pubblicamente tutti i casi di propaganda dell'odio che incita alla violenza, alla discriminazione o all'ostilità. Tali impegni sono stati richiamati anche nel contesto del G20 nei *forum* interreligiosi di Buenos Aires e di Tokyo.

L'ultimo G20 Interfaith forum si è svolto a Bologna nel settembre scorso, nell'ambito della Presidenza italiana del G20, alla presenza del presidente del Consiglio Draghi e dell'alta commissaria Bachelet. I tre giorni di lavori hanno messo in luce il potenziale della collaborazione tra attori civili e religiosi nella risposta alle sfide globali e alle situazioni di crisi, nonché i rischi connessi ai tentativi di strumentalizzazione della religione. È stato inoltre evocato il ruolo degli attori religiosi nel contrastare tendenze alla radicalizzazione, all'odio, all'estremismo violento e al terrorismo.

Nell'ottobre 2019 il relatore speciale sulla libertà di religione o di credo ha presentato un rapporto sull'antisemitismo, nel quale ha denunciato un aumento di questo fenomeno in molti Paesi, anche a causa delle

ideologie fondate sul suprematismo bianco e sul radicalismo islamico. Sulla base di una raccomandazione formulata nel rapporto, il Segretario generale ha designato l'Alto rappresentante dell'alleanza delle civiltà come *focal point* ONU per monitorare l'antisemitismo e potenziare una risposta di carattere sistemico.

Il 21 luglio 2021 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una nuova risoluzione sulla promozione del dialogo e della tolleranza interreligiosi e interculturali nel contrasto all'*hate speech*, istituendo tra l'altro la Giornata internazionale per il contrasto all'*hate speech*, che verrà celebrata per la prima volta il 18 giugno prossimo.

In una dichiarazione diffusa in occasione della Giornata della memoria del 27 gennaio scorso, l'alta commissaria Bachelet ha ricordato la tragedia dell'Olocausto e denunciato l'allarmante aumento del razzismo, della xenofobia e dell'antisemitismo, anche in connessione con le teorie cospirazioniste che attribuiscono agli ebrei la responsabilità della pandemia da Covid-19.

Gli organi dei trattati hanno elaborato importanti interpretazioni anche sugli aspetti religiosi. Nel suo commento generale n. 34 il Comitato per i diritti umani ha fornito indicazioni relative alla blasfemia, evidenziando che proibizioni di manifestazioni di mancanza di rispetto per una religione o un credo, incluse le leggi sulla blasfemia, sono incompatibili con il patto sui diritti civili e politici, ad eccezione delle specifiche circostanze relative all'incitamento previste dell'articolo 20, comma 2.

È il caso di osservare come questo problema assuma in determinati contesti risvolti drammatici, tenendo conto che in alcuni Paesi le forme ritenute più gravi di blasfemia possono essere punite con la pena di morte. Nell'ottobre scorso abbiamo co-sponsorizzato e votato a favore di una risoluzione del Consiglio per i diritti umani, nella quale si evidenzia tra l'altro che, fermo restando che l'obiettivo di medio-lungo periodo è la sua completa abolizione, la pena capitale non dovrebbe mai essere applicata per condotte quali l'apostasia e la blasfemia.

Siamo inoltre un membro attivo del Gruppo di contatto internazionale sulla libertà di religione o di credo. Insieme a tutti gli altri Stati membri UE, promuoviamo annualmente al Consiglio per i diritti umani una risoluzione sulla libertà di religione o di credo e stiamo negoziando in questi giorni il nuovo testo, che prevede l'estensione per un ulteriore triennio del mandato del competente relatore speciale.

Il Consiglio per i diritti umani affronta regolarmente il tema del razzismo, che è l'oggetto di una delle dieci macro-aree in cui si articola la sua agenda. Nel quadro del dibattito internazionale sul razzismo, che spesso si interseca con il fattore religioso, da circa quindici anni sono state avviate delle discussioni, nell'ambito di un comitato *ad hoc*, in merito all'eventuale esistenza di lacune sostanziali o procedurali della convenzione ICERD e quindi all'opportunità d'integrarla, e in qualche modo aggiornarla con nuovi strumenti.

L'UE, così come vari altri Paesi europei e occidentali, ritiene che non vi siano particolari lacune alle quali porre rimedio, posizione espressa in

passato dallo stesso CERD. Secondo l'Unione europea la Convenzione è in grado infatti di rispondere anche alle sfide nuove ed emergenti, che non potevano essere anticipate o previste negli anni Sessanta, al tempo della sua adozione. Molti Stati, soprattutto del gruppo africano, vorrebbero invece adottare un protocollo addizionale, anche al fine di criminalizzare atti di natura razzista e xenofoba che non sarebbero coperti dalla Convenzione. Anche l'Organizzazione della cooperazione islamica osserva che negli ultimi anni sarebbero emerse nuove forme di discriminazione e propone l'elaborazione di un protocollo addizionale che affronti anche la discriminazione basata sulla religione, ponendo l'accento in particolare sull'islamofobia.

Tra gli elementi di discussione vi è anche il tema della crescita dell'*hate speech*, incluso quello *online*, tenendo conto che Internet non esisteva quando fu adottata la Convenzione. Anche in questo caso, ad avviso dell'Unione europea, l'ICERD può essere interpretata in maniera estensiva ed è quindi in grado di affrontare anche l'*hate speech*, i crimini d'odio e i cosiddetti *racial cybercrime*.

A contribuire al rilancio dell'attività e dell'attenzione delle Nazioni Unite e del Consiglio per i diritti umani sul tema del razzismo è stata anche la drammatica uccisione di George Floyd, per mano di un agente di Polizia, avvenuta il 25 maggio 2020 negli Stati Uniti. Nei giorni successivi i meccanismi di esperti dell'ONU hanno diffuso una dichiarazione congiunta per esprimere il proprio sconcerto per questo episodio e per denunciare il razzismo sistemico. Il CERD ha inoltre esortato gli USA a rispettare i propri obblighi derivanti dalla Convenzione. Il gruppo africano ha quindi promosso – il 17 giugno di quello stesso anno – un dibattito urgente, culminato con l'adozione per consenso della risoluzione 43/1, con la quale il Consiglio per i diritti umani ha condannato i frequenti episodi di discriminazione razziale e di violenza da parte delle Forze dell'ordine e il razzismo strutturale endemico in alcuni sistemi di giustizia penale.

Nel quadro dei seguiti della risoluzione, l'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani ha avviato una nuova iniziativa sulla giustizia e sull'uguaglianza razziali. Con un rapporto pubblicato nel giugno 2021, l'alta commissaria Bachelet ha infatti lanciato un'agenda in quattro punti per cercare di porre fine al razzismo sistemico e alle violazioni dei diritti umani ad opera delle Forze dell'ordine contro africani e persone d'origine africana, chiedendo agli Stati e al Consiglio per i diritti umani di moltiplicare i propri sforzi per affrontare questa sfida di rilievo globale. Al riguardo, va considerato che gli Stati Uniti, membri del Consiglio per i diritti umani dal 1° gennaio di quest'anno, hanno inserito il tema del contrasto al razzismo tra le priorità della propria azione, sia sul piano interno che a livello internazionale.

Nel luglio 2021, il segretario di Stato Blinken ha diramato, proprio in relazione al citato rapporto dell'Alta commissaria, un comunicato stampa, nel quale evidenziava che i grandi Paesi non devono nascondere le proprie manchevolezze ma devono riconoscerle apertamente e cercare di migliorare la situazione in maniera trasparente.

Negli ultimi anni la dimensione *online* ha aggiunto ulteriori elementi di complessità al fenomeno dell'*hate speech*. In molti casi Internet e i *social media* hanno amplificato delle tendenze già esistenti nella realtà *offline*, diventando incubatori del fanatismo. È una situazione che chiama direttamente in causa, oltre alla responsabilità degli Stati, anche il ruolo delle imprese private, in particolare quelle legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

Già da tempo l'ONU si è occupata delle implicazioni delle attività delle imprese sui diritti umani e nel giugno 2011 il Consiglio per i diritti umani ha approvato principi guida, rivolti sia agli Stati che alle imprese, per chiarire rispettivi doveri e responsabilità nella protezione e nel rispetto dei diritti umani.

In un rapporto dell'ottobre 2019, il relatore speciale sulla libertà di opinione ed espressione ha evidenziato l'esigenza che anche le imprese ICT adottino delle regolamentazioni interne sull'*hate speech* in linea con il diritto internazionale dei diritti umani e si impegnino ad attuarle in base agli *standard* derivanti dai trattati e dalle interpretazioni degli esperti. Viene inoltre richiamata l'importanza di adottare i criteri previsti nel Piano d'azione di Rabat, in quanto anche *online* è fondamentale assicurare un attento bilanciamento con la tutela della libertà d'espressione. L'alta commissaria Bachelet ha rimarcato, infatti, che le raccomandazioni del Piano d'azione di Rabat sono estremamente rilevanti per i *social media* e per molti altri aspetti dell'universo digitale.

Il rapporto del relatore speciale pone l'accento anche sull'importanza di evitare che le pressioni e le sollecitazioni a cui sono sottoposte inducano le imprese ICT a una rimozione quasi immediata dei contenuti, con una sorta di censura preventiva, soprattutto in caso di applicazione di filtri che disabilitano il caricamento di contenuti ritenuti dannosi, con il rischio di limitare indebitamente la libertà d'espressione.

Tenendo conto che le imprese più grandi fanno ricorso all'automazione per identificare i contenuti problematici, il rapporto sottolinea l'importanza di associare questi strumenti anche a una valutazione umana, graduando le risposte in base alla gravità delle situazioni specifiche. La stessa Strategia ONU sull'*hate speech* mira del resto a promuovere e non a reprimere la libertà d'espressione. Le nuove tecnologie possono offrire un contributo positivo per la protezione e la promozione dei diritti umani e della democrazia.

Qui a Ginevra, oltre a sostenere gli sforzi per contrastare la disinformazione, l'*hate speech*, l'estremismo violento e i contenuti legati al terrorismo, promuoviamo pertanto la libertà e il pluralismo dei *media*, sia *online* che *offline*, e sosteniamo altresì il principio dell'accesso a Internet per tutti, senza discriminazioni.

Nei lavori del Consiglio per i diritti umani sta assumendo un'importanza crescente il tema dei cosiddetti Internet *shutdowns*, ovvero blocchi della Rete o limitazioni nell'accesso a determinate funzioni. Si tratta di un fenomeno ricorrente soprattutto in Africa, nel Medio Oriente e in Asia. Il blocco della Rete è una misura che spesso viene utilizzata per mo-

tivi politici, ad esempio in risposta a proteste popolari o in periodi elettorali.

In relazione a questo tema nel luglio 2021 abbiamo sostenuto, insieme a tutti gli Stati membri dell'Unione europea, una risoluzione sulla promozione, sulla protezione e sul godimento dei diritti umani su Internet, nella quale si afferma che i diritti che vengono tutelati *offline* devono essere protetti anche *online*, inclusa la libertà d'espressione. Inoltre, si incoraggiano gli Stati ad affrontare i fenomeni della disinformazione e dell'incitamento all'odio. Si esprime altresì un'inequivocabile condanna per i blocchi di Internet e per la censura *online*, incaricando l'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani di effettuare uno studio al riguardo e di presentare un rapporto in occasione della sessione del Consiglio per i diritti umani del giugno prossimo.

Nel legame tra la pandemia da Covid-19 e il tema delle discriminazioni si possono identificare tutti e tre gli aspetti principali trattati finora, ovvero il problema di base del razzismo e della discriminazione, il fenomeno dei discorsi d'odio e il ruolo di Internet. La pandemia ha avuto infatti un impatto negativo sproporzionato su alcuni gruppi già marginalizzati per motivi razziali, nazionali, etnici o religiosi, mettendo ulteriormente in risalto disuguaglianze strutturali preesistenti. Essa ha esacerbato il problema dell'intolleranza, con un aumento del fenomeno dell'incitamento all'odio. Inoltre, Internet ha amplificato queste dinamiche, anche a causa della diffusione di informazioni false, inaccurate o strumentalmente distorte.

Già nel maggio 2020, nei primi mesi dell'emergenza, il Segretario generale aveva sottolineato che la pandemia ha determinato uno tsunami di odio e xenofobia, con una crescita di sentimenti di avversione verso gli stranieri, di teorie cospirazioniste antisemite, di attacchi contro i musulmani, di calunnie verso migranti e rifugiati, accusati di essere fonte del virus. Nella prima fase sono stati presi di mira individui cinesi o asiatici, ma le accuse sono state poi rivolte anche ad altri gruppi etnici o religiosi (tra cui, in base al contesto, ebrei, musulmani e cristiani), alle minoranze, ai migranti, agli stranieri in generale. L'esperto indipendente sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere ha denunciato l'impatto negativo dell'emergenza anche sulle persone LGBTI e l'Italia ha supportato il suo appello affinché le risposte alla pandemia fossero esenti da violenza e discriminazioni ai loro danni.

Per rispondere a questo fenomeno, l'ONU ha lanciato – nel maggio 2020 – una guida per affrontare e contrastare l'*hate speech* legato al Covid-19, che contiene raccomandazioni rivolte a dipartimenti e agenzie ONU, agli Stati, agli amministratori dei *social media*, agli operatori dell'informazione, alla società civile e agli altri *stakeholder*.

L'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani ha finalizzato, nel giugno 2020, due ulteriori guide sulla discriminazione razziale nel contesto della pandemia e su Covid-19 e diritti delle minoranze.

Permettetemi ora un rapido accenno ad altri settori di punta del polo di Ginevra, quello umanitario e quello delle migrazioni. Occorre anzitutto

ricordare l'attività dell'alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati Filippo Grandi, impegnato nella lotta alla discriminazione razziale e all'intolleranza, che, oltre ad essere tra le cause dello sfollamento forzato, possono gravemente minare la protezione offerta a rifugiati, richiedenti asilo, apoliti, sfollati interni e rimpatriati.

Il Patto globale sui rifugiati del dicembre 2018 prevede azioni per porre fine ad ogni tipo di discriminazione e incitamento all'odio e assicurare la coesistenza pacifica tra le comunità di rifugiati e quelle ospitanti.

Sul piano generale, è fondamentale la sensibilizzazione alla diversità culturale e all'inclusione. In molti Paesi sono necessarie azioni ancora più mirate e specifiche per contrastare questi fenomeni e per questo l'Ufficio dell'Alto commissario per i rifugiati ha adottato nel 2009 un approccio strategico (aggiornato nel 2021) incentrato su sette passi chiave, che l'Alto commissariato e i suoi *partner* (Stati, società civile, agenzie onusiane) devono intraprendere per prevenire e contrastare i fenomeni d'odio. Inoltre, lo scorso anno l'UNHCR ha lanciato un Piano d'azione sulla lotta all'odio, volto a migliorare la capacità di identificare e affrontare le cause profonde dei discorsi d'odio e ad intraprendere azioni congiunte con gli attori globali, regionali e locali coinvolti per prevenire e rispondere efficacemente all'impatto dei discorsi d'odio su rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni e apoliti e sulle comunità ospitanti.

Anche l'Organizzazione internazionale per le migrazioni è attivamente impegnata a contrastare la discriminazione nei confronti dei migranti e i connessi fenomeni dell'istigazione all'odio e alla persecuzione, peraltro in forte aumento a causa della pandemia.

I casi documentati di attacchi razzisti e xenofobi nei confronti dei migranti, diffusi in quasi tutte le Regioni del mondo, vanno dai discorsi d'odio agli insulti razziali, ai brutali atti di violenza, alle politiche o misure pubbliche discriminatorie. L'OIM ha quindi sviluppato due linee d'intervento contro gli attacchi xenofobi e i discorsi d'odio: l'adozione di solidi quadri giuridici e politici volti a prevenire la xenofobia e i crimini d'odio contro i migranti e a sanzionarne i responsabili, promuovendo al contempo una vita pacifica nelle nostre società; l'impiego di approcci basati sulle comunità per ridurre i pregiudizi e facilitare la coesione sociale.

Infine, anche il Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (ossia il Comitato internazionale della Croce Rossa e la Federazione internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa) da tempo si sta occupando dell'impatto negativo dell'istigazione all'odio e dei discorsi d'odio sia come causa di fuga da un Paese che in relazione alla neutralità e all'imparzialità della stessa azione umanitaria. Il Movimento inoltre sottolinea come i discorsi d'odio, soprattutto in un'era dominata dalle comunicazioni di massa, siano particolarmente pervasivi, non localizzati, capaci di diffondersi rapidamente attraverso Internet e più difficili da rilevare e da verificare.

Anche secondo il Comitato internazionale, l'incitamento all'odio e alla discriminazione può avere un impatto negativo diretto o indiretto, a livello umanitario, sulle popolazioni civili, attraverso danni fisici, psicolo-

gici e sociali: fenomeni che possono, a loro volta, portare all'isolamento o allo spostamento forzato.

L'*hate speech* e la diffusione d'informazioni false e manipolate possono avere altresì un impatto sull'accettazione e sulla sicurezza delle organizzazioni umanitarie, causando danni alla reputazione degli operatori umanitari, erodendo la fiducia delle persone beneficiarie d'assistenza nei loro confronti e minandone le capacità operative.

In conclusione, come rilevato all'inizio, il contrasto al razzismo, all'intolleranza e alle varie forme di discriminazione è un obiettivo centrale per le Nazioni Unite.

Il lancio da parte del segretario generale Guterres nel 2019 della Strategia e del Piano d'azione ONU sull'*hate speech*, prima iniziativa di carattere sistemico dedicata al contrasto a questo fenomeno, conferma che si tratta di una priorità che coinvolge l'Organizzazione nel suo complesso, che non è circoscrivibile a un solo settore e che richiede uno sforzo coordinato. Non a caso, per l'implementazione della Strategia e del Piano d'azione è impegnato un gruppo di lavoro comprendente 16 entità dell'ONU, tra cui quelle basate a Ginevra, sulle quali è stato incentrato questo intervento, OHCHR, UNHCR e OIM. L'iniziativa è stata adottata in risposta a un *trend* allarmante, a livello globale, di crescita della xenofobia, del razzismo e dell'intolleranza, inclusi antisemitismo, odio anti-islamico e persecuzioni contro i cristiani.

Nella premessa del documento il Segretario generale evidenzia che l'*hate speech* è una minaccia ai valori democratici, alla stabilità sociale e alla pace, sottolineando che il contrasto a questo fenomeno è cruciale per prevenire conflitti armati, crimini atroci, terrorismo, nonché per porre fine alla violenza contro le donne e ad altre gravi violazioni dei diritti umani. In occasione del suo lancio è stato rimarcato che l'*hate speech* è stato in molti casi un precursore di crimini atroci, incluso il genocidio, dal Ruanda alla Bosnia alla Cambogia.

L'ONU mira a stimolare una collaborazione virtuosa che coinvolga Stati, società civile, settore privato e *media*, riprendendo molti concetti ed espressioni del Piano d'azione di Rabat, che resta dunque un punto di riferimento essenziale.

I quattro principi sui quali è basata la Strategia sintetizzano gli aspetti fondamentali della questione: l'attenzione per l'equo bilanciamento con la libertà di opinione ed espressione; la responsabilità condivisa e il ruolo degli Stati e degli altri attori nella risposta al fenomeno; l'esigenza di supportare la formazione di una nuova generazione di cittadini digitali in grado di riconoscere l'*hate speech* e di contrastarlo; la necessità di analizzare il fenomeno in tutti i suoi risvolti e di individuarne le cause profonde.

Vi ringrazio moltissimo per l'attenzione e resto a disposizione per eventuali richieste o domande.

PRESIDENTE. La ringraziamo molto, ambasciatore Cornado. Questa sua audizione consegna ai lavori della nostra Commissione e della nostra

indagine conoscitiva un elemento fondamentale e di respiro molto ampio, sovranazionale, su un tema così complesso.

Questo *excursus* anche storico delle iniziative che le Nazioni Unite e le organizzazioni internazionali hanno messo in campo è particolarmente significativo anche perché si evince come ci sia un prima e un dopo, e questo spartiacque è indubbiamente individuato nell'avvento della Rete, in particolare negli ultimi quindici anni, dei *social network*, del *web 2.0*, con la progressione tecnologica sempre più potente che tutto questo ci consegna. Da questo punto di vista mi pare molto significativo che lei abbia voluto concludere questa sua relazione così ampia proprio tornando all'iniziativa più recente dentro cui le Nazioni Unite si muovono. Mi riferisco al Piano d'azione sui discorsi d'odio del 2019, che ha attivato una serie di piani multilivello integrati che interloquiscono non solo con i Parlamenti nazionali ma con i soggetti della società civile rispetto a questo problema così urgente e drammatico.

Poco fa lei sottolineava come, non solo storicamente ma ancora oggi, ci sia un legame strettissimo tra *hate speech* e violenza politica, genocidi di massa, e quanto tutto questo metta a rischio la tenuta delle nostre democrazie, oltre che la sopravvivenza culturale, politica e democratica delle minoranze, e la loro stessa integrità fisica. Un tema drammatico nelle democrazie mondiali e assolutamente urgente.

Penso sia molto importante per la nostra indagine conoscitiva che lei abbia voluto sottolineare come questo fenomeno abbia avuto una recrudescenza molto forte nel periodo della pandemia, che non solo ha fatto da detonatore ai problemi sociali che già prima le nostre società democratiche europee si trascinavano, ma ha altresì amplificato problemi, disuguaglianze, disparità e ne ha create anche di nuove. Parallelamente a questo si sono esacerbati i fenomeni d'istigazione all'odio rispetto ai quali la Rete e i *social network* finiscono per essere un amplificatore.

Lei ha utilizzato termini molto forti parlando, per esempio, di incubatori del fanatismo nel richiamare l'esplosione del fenomeno in Rete.

Voglio fare due considerazioni, ambasciatore. Sappiamo quanto sia complesso prendere decisioni politiche in ogni ambito: in quello delle democrazie parlamentari, delle organizzazioni internazionali, a maggior ragione nell'ambito della *governance* così complessa delle Nazioni Unite. Sappiamo che, al contrario, la rivoluzione tecnologica è velocissima e con essa i problemi legati alla manipolazione dell'informazione, su cui lei si è soffermato, anche in relazione al contesto in cui proliferano i discorsi d'istigazione all'odio. In riferimento a questa velocità della rivoluzione tecnologica, c'è però spesso un ritardo, una mancanza d'efficacia in termini di decisione da parte delle organizzazioni internazionali e dei singoli Parlamenti. Le chiedo se questo sia un tema su cui il Piano d'azione dell'ONU si sta interrogando e quali siano le risposte e gli strumenti che stanno adoperando.

Da ultimo, lei ha richiamato più volte il lavoro del Consiglio per i diritti umani, al cui interno – come sappiamo – c'è uno specifico *forum* sui problemi delle minoranze, che si concentra soprattutto sull'incitamento

all'odio come impedimento per le minoranze, per la loro espressione, e tutto questo avviene soprattutto sui *social*.

Più volte il *forum* ha invitato tutti gli Stati ad aderire agli strumenti internazionali a tutela dei diritti umani e dei diritti delle minoranze. Lei ha fatto riferimento a specifiche raccomandazioni: le chiedo se alcune di queste riguardano il nostro Paese e, nell'ambito dell'intervento normativo che lei più volte ha auspicato (tra i punti del piano ONU riferito ai singoli Paesi), ci sia da parte dell'ONU un'interlocuzione diretta con i singoli Paesi. Questo al fine di arrivare a un intervento normativo efficace di contrasto dei discorsi d'istigazione all'odio, in particolare *online*, con la codificazione di una specifica fattispecie normativa e giuridica che permetta un contrasto più efficace per arrivare a quella co-regolamentazione tra singoli Paesi, organizzazioni internazionali e multinazionali digitali che veniva auspicata.

CORNADO. Signor Presidente, la ringrazio molto anche perché il tema che ha sollevato è decisamente rilevante.

Come sa, il Consiglio per i diritti umani, essendo un organismo multilaterale, è composto da vari Stati membri che hanno sensibilità spesso anche diverse, ragion per cui non sempre è facile prendere decisioni rapide. I negoziati sono spesso molto lunghi e laboriosi; però c'è indubbiamente consapevolezza e coscienza che l'incitazione all'odio, l'*hate speech* e l'uso delle tecnologie come Internet consentono di raggiungere platee di centinaia di migliaia, se non milioni, di persone e possono arrecare gravissimi danni in breve tempo e non sempre è possibile porvi rimedio con immediatezza.

Per quanto riguarda il ruolo del sistema ONU in tema di *hate speech*, bisogna considerare che, a differenza dell'Unione europea, composta da un gruppo di Stati più o meno omogenei sul piano delle sensibilità culturali e degli *standard* di rispetto dei diritti umani, l'ONU – come dicevo prima – si rivolge a tutti gli Stati del mondo, caratterizzati da situazioni politiche, vicende storiche, quadri giuridici e tradizioni estremamente variegati.

Indicazioni più specifiche per ispirare eventuali nuove normative in Italia dovrebbero fare riferimento, quindi, soprattutto alla cornice dell'Unione europea, e non a caso l'alta commissaria Bachelet si è molto soffermata – nel corso della sua audizione – sulle iniziative promosse in ambito UE. Come suggerito dall'Alta commissaria, è importante coinvolgere la società civile e gli esperti nel processo di valutazione sulla possibile adozione di nuove forme di regolamentazione.

Sul piano generale, il messaggio che possiamo trarre dal complesso delle considerazioni formulate è che il sistema ONU mira a contrastare il fenomeno dell'incitamento all'odio con due approcci fondamentali: anzitutto è necessario implementare e attuare le disposizioni dei trattati principali, a partire dall'ICERD, come già rilevato. Per l'Unione europea questa convenzione rappresenta tuttora il quadro giuridico di riferimento primario per contrastare i fenomeni del razzismo e dell'intolleranza.

Grazie anche all'autorevole interpretazione del CERD che merita un'attenta considerazione, l'Unione europea ritiene che la Convenzione sia adattabile e applicabile anche a fattispecie non previste al tempo della sua adozione, come l'incitamento all'odio e alla violenza *online* in particolare attraverso i *social media*. Il dibattito sull'esigenza di un eventuale nuovo trattato è peraltro ancora aperto sia tra gli Stati che tra gli esperti.

L'Unione europea mantiene un atteggiamento molto cauto ed evidenza tra l'altro che un protocollo addizionale rischierebbe di minare anche il lavoro d'interpretazione svolto dagli esperti del CERD, mentre non è contraria in linea di principio a eventuali *standard* complementari non vincolanti che dovrebbero però essere basati su un'identificazione di lacune della Convenzione fondata su dati empirici e non su opinioni non adeguatamente supportate dai fatti. Questo è il punto che volevo sottolineare.

Per quanto riguarda il nostro Paese, certo, anche l'Italia è stata oggetto di raccomandazioni in occasione dell'ultima Universal periodic review (UPR), conclusasi nella primavera 2020; raccomandazioni che abbiamo recepito e accettato nella loro quasi totalità.

È evidente che certi fenomeni si verificano anche nel nostro Paese, ma c'è una grandissima sensibilità da parte di tutte le autorità statali, locali, da parte del Parlamento, naturalmente, come della magistratura, che è sempre molto attiva e reattiva in certe situazioni. Quindi, il nostro Paese è indubbiamente citato come esempio, sicuramente uno dei migliori per quanto riguarda la reattività e gli strumenti di contrasto a questo fenomeno. Proprio perché è un Paese democratico, aperto e trasparente, proprio perché abbiamo sempre esteso inviti al Consiglio per i diritti umani ad effettuare missioni nel nostro Paese per accertare lo stato del diritto e il rispetto dei diritti umani in Italia, proprio perché siamo molto aperti e ricettivi, siamo stati oggetto anche di raccomandazioni in questo settore.

PRESIDENTE. La ringrazio ancora per la sua relazione e per questa sua risposta, ambasciatore Gian Lorenzo Cornado. Sicuramente il lavoro d'interlocuzione tra la nostra Commissione e l'ufficio che lei presiede continuerà nelle prossime settimane.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,20.

