

**Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alle evoluzioni della normativa europea in materia**

**Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza  
24 giugno 2021, ore 13**

**Triantafillos Loukarelis – Direttore Generale UNAR**

**Premessa**

I crimini o reati d'odio annoverano il complesso degli atti di violenza perpetrati nei confronti di persone sulla base della loro appartenenza (sia vera o solo presunta) ad un determinato gruppo sociale, identificato sulla base dell'etnia, della religione, dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere o di particolari condizioni fisiche o psichiche. L'azione che la norma penale punisce è dunque la violenza perpetrata nei confronti di persone colpite per la loro appartenenza – culturale, etnica o sessuale – ad un gruppo sociale ben determinato, anche al fine di annientarne l'identità stessa.

La motivazione su cui fonda il crimine, e che ne costituisce il substrato culturale, è quello del pregiudizio razziale e xenofobo, che ricomprende l'avversione sulla base della razza e dell'etnia, quanto quelli omofobici, antisemiti e sessisti.

Le caratteristiche tipiche dei crimini d'odio sono:

- la plurioffensività, ossia producono effetti a più livelli, colpendo la vittima (individuata per la sua appartenenza ad una determinata categoria o per le caratteristiche) e il gruppo minoritario cui è riconducibile (ad es. la comunità LGBTI).
- l'*under-reporting*, il fenomeno per il quale le vittime e i testimoni di crimini d'odio tendono, per varie motivazioni (soprattutto di carattere psicologico), a non denunciarli.
- l'*under-recording*, il fenomeno per il quale le forze di polizia non riconoscono la matrice discriminatoria del reato denunciato e, conseguentemente, non lo registrano né lo investigano come tale.
- il rischio di escalation a causa della sottovalutazione del reato che tende a manifestarsi in forme via via più violente e organizzate.

I discorsi d'odio o *hate speech* possono essere inseriti all'interno della macro categoria dei crimini dell'odio, anche se mantengono una propria specificità in ragione di alcuni elementi: anzitutto la necessità di bilanciare il loro contrasto con l'interesse, costituzionalmente tutelato, della libertà di espressione. In secondo luogo per la modalità espressiva che li caratterizza: elemento specifico degli *hate speech* è che si tratti, infatti, di discorsi, intesi come insieme di parole o di altre tipologie espressive visuali, così come indicato dal Protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica firmato a Strasburgo il 28 gennaio 2003, che, proprio per dare una connotazione al fenomeno, ha previsto che per *hate speech* si intendesse: «*Qualsiasi materiale scritto, immagine o altra rappresentazione di idee o teorie, che sostiene, promuove o incita l'odio, la discriminazione o la violenza, contro qualsiasi individuo o gruppo di individui, sulla base di razza, colore, discendenza di origine nazionale o etnica, così come la religione se usato come pretesto per uno di questi fattori.*»

In terzo luogo, non tutti i discorsi d'odio possono configurarsi come reati. La Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia, indentifica con la qualificazione di reato *“l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica”*. Questa definizione comprende, ovviamente, anche una parte del cosiddetto *hate speech*. La decisione quadro è stata adottata, in questo senso, anche al fine di fornire un'impostazione penale comune all'Unione europea, ovvero per fare in modo che gli stessi comportamenti costituiscano reati in tutti gli Stati membri e che siano previste pene efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone fisiche e giuridiche che hanno commesso simili reati o ne sono responsabili.

Da ultimo, l'elemento da tenere in considerazione, in riferimento agli *hate speech*, è l'ambiente, oggi sempre più “virtuale”, in cui essi trovano spazio e diffusione. In particolare, i social media, per le loro caratteristiche di immediatezza e apparente anonimato, sono diventati negli ultimi dieci anni lo scenario privilegiato di diffusione dei discorsi d'odio. Per tutti gli attori istituzionali coinvolti la Rete è diventata la nuova frontiera nel campo della lotta alla discriminazione ed alla violenza razzista, richiedendo la creazione di strumenti innovativi per un contrasto efficace.

Benché ad oggi non esista una definizione internazionale univoca di *hate speech* o discorso d'odio, il Consiglio d'Europa, già nel 1997, ne forniva una prima ed esauriente spiegazione tramite una raccomandazione del Comitato dei Ministri (Raccomandazione (97)20):

[...] il termine *“discorso d'odio” (hate speech) deve essere inteso come l'insieme di tutte le forme di espressione che si diffondono, incitano, sviluppano o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo ed altre forme di odio basate sull'intolleranza e che comprendono l'intolleranza espressa attraverso un aggressivo nazionalismo ed etnocentrismo, la discriminazione, l'ostilità contro le minoranze, i migranti ed i popoli che traggono origine dai flussi migratori”*.

Nel 2015, sempre il Consiglio d'Europa, attraverso la raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI, ancorando più strettamente l'espressione discriminatoria ai possibili target group di riferimento, precisava che:

[...] *“per discorso dell'odio si intende il fatto di fomentare, promuovere o incoraggiare, sotto qualsiasi forma, la denigrazione, l'odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce una persona o un gruppo e la giustificazione di tutte queste forme o espressioni di odio testé citate, sulla base della “razza”, del colore della pelle, dell'ascendenza, dell'origine nazionale o etnica, dell'età, dell'handicap, della lingua, della religione o delle convinzioni, del sesso, del genere, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale e di altre caratteristiche o stato personale”*

Nell'alveo di questo processo di comprensione di un fenomeno in continuo mutamento, recentemente, il Consiglio d'Europa nel 2020 ha istituito un Comitato di Esperti sulla lotta all'incitamento all'odio, denominato ADI/MSI-DIS, con l'obiettivo di preparare entro il 2021 una bozza di raccomandazione che tenga conto dell'evoluzione del fenomeno del discorso d'odio e per consentire agli Stati Membri di affrontarlo all'interno di un quadro sui diritti umani. Il Comitato ha già elaborato un *draft* della raccomandazione che raccoglie le principali sfide a cui rispondere in modo attuale al discorso d'odio, attraverso un approccio olistico che va dalla giurisprudenza all'ambito sociologico-antropologico, da quello pedagogico a quello psicologico-sociale: i temi oggetto dell'analisi della raccomandazione sono quello della percezione delle vittime (*victim perspective*), degli altri attori in gioco (*key actors*: istituzioni pubbliche, piattaforme digitali, *haters*, vittime target dell'hate speech, mass media

tradizionali, società civile) e delle possibili risposte alle varie categorie di hate speech rintracciabili (sanzione penale, sanzione amministrativa, approccio culturale e formazione). La raccomandazione verrà adottata dal Comitato dei Ministri e fornirà una guida non vincolante per gli Stati membri e si baserà sulla giurisprudenza pertinente della Corte europea dei diritti dell'uomo. L'UNAR partecipa attivamente ai lavori dell'ADI/MSI-DIS attraverso l'elezione di un suo rappresentante in seno al Comitato ristretto di sedici esperti internazionali.

Un'ulteriore conferma del fatto che un approccio globale e unitario sia l'unico efficace di fronte ad un fenomeno transnazionale come quello del discorso d'odio, ci è fornita dalla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul mercato unico dei servizi digitali, resa pubblica dalla Commissione Europea il 15 dicembre 2020, con l'obiettivo dichiarato di *“stabilire regole uniformi per un ambiente online sicuro, certo e affidabile, dove i diritti fondamentali sanciti dalla Carta siano effettivamente protetti”*. Il nuovo Regolamento, se approvato dal Parlamento, costituirà una base normativa comune per tutti i paesi dell'Unione e troverà applicazione per tutti i servizi accessibili ai cittadini.

Anche il Piano d'azione dell'Unione Europea contro il razzismo 2020-2025, presentato il 18 settembre 2020 dalla Commissione Europea, oltre a rappresentare un importante stimolo nella lotta alla discriminazione in ambito europeo, propone un tema di sicura rilevanza per la comprensione del fenomeno del discorso d'odio e, più in generale dei crimini d'odio. Il Piano stabilisce l'esigenza di *“un nuovo approccio alla raccolta dei dati”* che preveda la disaggregazione dei dati raccolti per origine etnica e “razziale” al fine di *“individuare sia le esperienze soggettive di discriminazione e vittimizzazione, sia gli aspetti strutturali del razzismo e della discriminazione”* (pag.18). L'obiettivo è quello di creare una metodologia e un coordinamento comune a livello comunitario, nella consapevolezza che la raccolta dei dati ed il monitoraggio rappresentano questioni molto rilevanti al fine di determinare la reale entità del fenomeno e quindi le necessarie e possibili reazioni da parte degli Stati membri.

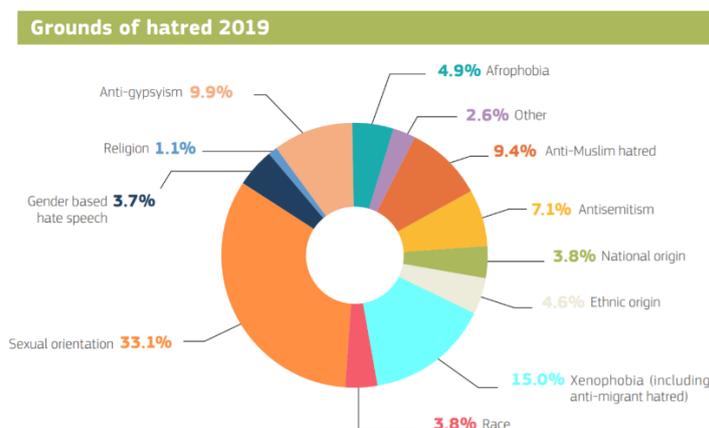
## **L'Europa e il Codice di Condotta**

Il 30 maggio 2016, stante la diffusione del fenomeno, la Commissione Europea ha elaborato e adottato il Codice di condotta europeo (Hate speech code of conduct) sulla lotta all'odio illegale online, sottoscritto da alcune delle principali social media company, tra cui Facebook, Google, Microsoft, Twitter, Instagram, Google+, Snapchat, Dailymotion e jeuxvideo.com. Il Codice di Condotta, alla cui stesura l'UNAR ha partecipato attivamente, richiede ai sottoscrittori di adeguare le procedure interne al fine di fornire una rapida risposta in presenza di discorsi d'odio veicolati attraverso le piattaforme online. Nello specifico, il codice richiede che le società *«valutino la maggior parte delle notifiche valide per la rimozione delle espressioni di odio illegale in meno di 24 ore e rimuovano o disabilitino l'accesso a tali contenuti, se necessario»*. I firmatari dovrebbero, altresì, prevedere un sistema di notifica di rimozione che consenta loro di rivedere le richieste di rimozione *«alla luce delle loro regole e delle linee guida comunitarie e, se necessario, delle leggi nazionali che recepiscono la decisione quadro 2008/913/GAI»*. La sottoscrizione impegna le “aziende informatiche” a reagire con maggiore prontezza per contrastare i contenuti di incitamento all'odio razziale e xenofobo che vengono loro segnalati. L'obiettivo è quello di dare una risposta più adeguata agli utenti che segnalano tali contenuti e garantire maggior trasparenza sulle notifiche e sulle cancellazioni effettuate, grazie anche alla creazione di una rete di “relatori di fiducia” (*trusted flaggers*) che trasmettano segnalazioni di qualità, tra i quali l'UNAR riveste questo ruolo in Italia. A partire

dall'ottobre 2016 è stato avviato, in sede europea, un primo monitoraggio teso a verificare i risultati ottenuti a seguito dell'adozione del citato Codice di condotta. In particolare, lo studio della Commissione mirava a verificare se le piattaforme esaminassero entro le previste 24 ore i contenuti d'odio segnalati da 12 organizzazioni designate quali “segnalatori di fiducia” in 9 diversi Stati membri, inclusa l'Italia con l'UNAR, e quali fossero i tempi intercorsi tra la segnalazione e l'effettiva rimozione dei contenuti.

Trascorsi ormai alcuni anni dall'adozione del Codice, i risultati del quinto ciclo di monitoraggio del 2020 (quelli relativi al 2021 sono in via di pubblicazione) possono considerarsi nel complesso positivi: le piattaforme social hanno valutato il 90% dei contenuti segnalati entro le 24 ore previste dal Codice, rimuovendo il 71% del contenuto ritenuto un illecito incitamento all'odio (la percentuale registrata nel 2016, anno del primo monitoraggio, era solo del 40% di contenuti rimossi). Tuttavia, secondo le indicazioni fornite dalla Commissione, le piattaforme social devono continuare a migliorare la trasparenza nel processo di valutazione dei contenuti segnalati ed il feedback agli utenti oltre che garantire che i contenuti segnalati siano valutati coerentemente nel tempo: valutazioni distinte e comparabili svolte nell'arco di periodi diversi hanno infatti evidenziato divergenze in termini di risultati. Per quanto riguarda i *grounds*, i fattori di discriminazione indicati all'interno della rilevazione, i dati elaborati dalla Commissione mostrano un *trend* comune agli Stati Membri, all'interno del quale razzismo e xenofobia (declinati in vari sotto-ground come afrofobia, antiziganismo, islamofobia, ecc...) presentano ancora una rilevanza importante.

Tabella 1. Grounds of hatred, 2019, elaborazione Commissione Europea



## Il contrasto all'hate speech in Italia, la normativa ed il ruolo di UNAR

Lo strumento normativo utilizzato per contrastare penalmente il discorso d'odio è l'art. 604 bis cp (ex art. 3 l. 654/75, legge di ratifica della Convenzione Icerd, detta “Legge Reale”) “Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa”. La norma punisce, infatti, tutte le condotte previste all'art. 4 della ICERD (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) delle Nazioni Unite: propaganda della superiorità o dell'odio razziale; istigazione o commissione di atti discriminazione o di violenza di natura razziale; promozione, direzione, partecipazione, assistenza ad organizzazioni o gruppi razzisti nonché le condotte negazioniste. Tale previsione normativa ha, tuttavia, ricevuto il suo completamento solo con la L. 205/1993, cosiddetta “Legge Mancino”. Il legislatore ha voluto preveder infatti uno stringente sistema di contrasto al razzismo, criminalizzando le manifestazioni e, in particolare, una circostanza aggravante ad effetto speciale (aumento della pena fino alla metà) per tutti i reati commessi con finalità razziste o per agevolare le attività di associazioni/gruppi razzisti. Tale aggravante si sottrae al

cosiddetto “bilanciamento” con le circostanze attenuanti eventualmente concorrenti (salvo quella relativa alla minore età del reo) e, soprattutto, determina sempre la procedibilità d’ufficio. L’aggravante, detta “aggravante Mancino”, con d.lgs. 21/2018, è stata inserita nell’art. 604 *ter* CP; tuttavia, l’attuale impianto normativo penale non prevede una specifica copertura per i discorsi d’odio basati sull’orientamento sessuale o l’identità di genere della vittima. In queste ipotesi, stante l’impossibilità di applicare l’aggravante Mancino, con i conseguenti effetti giuridici, si applica, l’aggravante comune dei motivi abietti (art. 61, comma 1, n.1), con una notevole riduzione della portata sanzionatoria.

L’UNAR, consapevole che un linguaggio inappropriato, motivato e alimentato da pregiudizi e stereotipi, può esprimere un messaggio discriminatorio, è da diversi anni in prima fila nella lotta al contrasto dell’hate speech on-line. A tal fine, attraverso il proprio Contact Center, riceve costantemente segnalazioni di contenuti a carattere discriminatorio che riguardano anche il Web e la ricerca attraverso strumenti informatici in uso all’Ufficio.

Nell’anno 2019, il principale canale di segnalazione è stato la “Rete UNAR” – composta da tutti gli enti/associazioni finanziati dal progetto FAMI “Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione” – che ha raccolto 933 segnalazioni, pari al 27,5% del totale di 3.394, seguito dal canale “Monitoraggio Media & Web” – canale dal quale arrivano i fatti discriminatori rilevati nel mondo virtuale – con 807 segnalazioni di *hate speech*, pari al 23,8% del totale dei casi. Attraverso il “Monitoraggio stampa” – che comprende tutti i fatti discriminatori acquisiti tramite rassegna stampa UNAR – sono stati segnalati 740 casi, mentre le segnalazioni per e-mail, sito web UNAR e Numero verde (800 90 10 10) sono state rispettivamente 297, 228 e 192. Il canale “Ricerca effettuata dall’esperto”, che include tutti i casi rintracciati autonomamente dai vari esperti ground del Contact center UNAR, ha consentito l’individuazione di 171 fatti discriminatori. Tutti i dati riportati evidenziano la rilevanza assunta dai contenuti di odio online a carattere discriminatorio, pur nell’assenza di strumenti informatici di rilevazione.

L’UNAR, cosciente della complessità del fenomeno del discorso d’odio e della sua inevitabile connessione con quello dei reati d’odio, nella sua attività di contrasto delle forme di discriminazione online condivide le sue esperienze – nonché i suoi dati - con le altre istituzioni competenti, in particolare con l’OSCAD, con il quale, dal 2014, è attivo un protocollo d’intesa proprio per favorire lo scambio conoscitivo ed una più efficace azione di monitoraggio e contrasto delle forme discriminatorie. Inoltre, l’UNAR ha scelto di intrattenere rapporti specifici e diretti con i gestori dei principali social media (Facebook, Google, Twitter), attività che ha permesso all’Ufficio di inviare segnalazioni alle Piattaforme in modalità *trusted*, consentendo una più veloce e sicura rimozione dei contenuti segnalati.

L’attività di segnalazione e contrasto ad ogni forma di discriminazione online e gli impegni internazionali a cui l’UNAR è chiamato nel quadro del contrasto al discorso d’odio, hanno richiesto, inoltre, uno sforzo di promozione del dialogo e del coordinamento con gli altri soggetti istituzionali coinvolti, in particolare il Ministero della Giustizia, il Ministero dell’Interno (Oscad e Polizia Postale), il Ministero dell’Istruzione e l’AGCOM. Le riunioni di coordinamento tra l’UNAR e i soggetti istituzionali competenti sono proseguite con regolarità e si sono intensificate nell’ambito delle attività di due progetti europei: il progetto “C.O.N.T.R.O”, avviato nel 2019 e concluso a dicembre 2020, ed il progetto “REA.SON” che ha preso avvio nel 2021 e si concluderà nel dicembre 2022. L’obiettivo è quello di portare le diverse esperienze a fattor comune creando un sistema che possa rispondere alle esigenze di monitoraggio, conoscenza e prevenzione dei reati di questo tipo.

### **Il progetto C.O.N.T.R.O. (2019-2020)**

Nel 2019, l'UNAR ha dato inizio alle attività del Progetto "CO.N.T.R.O!" (*COunter Narratives Against Racism Online!*), a seguito della sottoscrizione del Grant Agreement con la Commissione europea n. 809433 in data 9 novembre 2018. Il Progetto, che ha avuto una durata biennale, ha scelto di arginare e contrastare i discorsi di odio online utilizzando un approccio multi-disciplinare attraverso un attento studio del fenomeno in Italia e nel contesto europeo e la diffusione di un'intensa e mirata campagna di sensibilizzazione e comunicazione sul fenomeno. La fase conclusiva del progetto ha previsto la realizzazione di una campagna di comunicazione e sensibilizzazione sul fenomeno, una [Web series](#) di contro narrativa intitolata "[L'odio non è mai neutro](#)", che è stata veicolata con successo su Youtube e Facebook. Vale la pena rimarcare che si è trattato di un vero e proprio esperimento sociale che ha visto protagonisti due attori dalla presumibile origine straniera messi in relazione (in una sala di attesa di un *hub* portuale) con una serie di spettatori "ignari" ai quali venivano mostrati contenuti di odio appena comparsi su un canale social del proprio dispositivo cellulare. L'esperimento ha insistito molto sul piano della "percezione", rivelando che i veri protagonisti (a loro insaputa) sono proprio gli "spettatori" i quali, posti di fronte a quel tipo di contenuto e contemporaneamente alla vittima *target*, hanno mostrato alternativamente imbarazzo, empatia, disappunto, vergogna, rifiuto, emozioni. Non senza difficoltà hanno trovato un loro modo di dialogare con la vittima di *hate speech* - una vittima in carne e ossa, concreta, che è lì con loro, e non nel limbo impalpabile del web. La *Web series* è disponibile sui canali social dell'[UNAR](#) ed è costantemente utilizzata dalla società civile e da istituzioni nell'ambito delle loro attività formative. Il progetto ha anche prodotto uno spot sociale dal titolo "*L'odio non è un'opinione, anche quando è online*", che verrà veicolato sulle reti RAI con l'obiettivo di fornire ad un pubblico generalista gli elementi principali per la comprensione del fenomeno dell'*hate speech*.

### **Il progetto "REA.SON" (2021-2022)**

Con l'obiettivo di dare continuità alla propria attività di monitoraggio e contrasto ad ogni forma di discriminazione online, oltre che di coordinamento con le altre istituzioni competenti, l'UNAR ha partecipato alla *restricted call* indetta dalla Commissione Europea (Priority n. 3 REC-RRAC-RACI-AG-2020) il 29 aprile 2020, presentando una proposta progettuale dal titolo "REASON - REAct in the Struggle against ONline hate speech", finanziata dalla Commissione e che ha preso formalmente avvio il 1 gennaio 2020. Obiettivo del progetto REASON è il rafforzamento delle azioni in tema della lotta ai crimini d'odio e incitamento all'odio on line prevedendo un ampio partenariato istituzionale (Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno - OSCAD, AGCOM, MIUR, ANCI e Comune di Milano), scientifico (Istituto di Ricerca Sociale di Milano – IRS e Università Cattolica del Sacro Cuore) e della società civile (Carta di Roma, Amnesty Italia, Lunaria, Cospe, Arci, Arcigay). Nel corso del biennio 2021-2022 il progetto ha l'obiettivo di realizzare:

- 1) una rete formale di stakeholders formata dai Ministeri competenti, pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile, con l'obiettivo di progettare e elaborare uno specifico Piano d'Azione Nazionale contro i discorsi d'odio;
- 2) analizzare le definizioni, le classificazioni e gli strumenti di contrasto adottati da diversi paesi europei per combattere l'odio online;
- 3) un'attività di formazione di alto livello indirizzata a diversi target group, tra cui funzionari pubblici, insegnanti, forze dell'ordine, magistratura, professionisti della comunicazione, che verrà realizzata con la collaborazione attiva della società civile e di membri dei cosiddetti target group del discorso d'odio.

- 4) un sistema informatico software avanzato e strutturato per il recupero online dei dati testuali e visuali potenzialmente discriminatori al fine di istituire una Piattaforma nazionale per l'identificazione dei discorsi d'odio online, pubblica ed aperta all'utilizzo da parte della società civile.