

Senato – Commissione Straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

Procedura Informativa

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

14 settembre 2021 ore 13,30

Audizione

- Buon giorno, è un onore salutare la **Presidente Segre** (collegata da remoto) e partecipare a questa indagine conoscitiva. Ringrazio anche il **Vice-Presidente Verducci** e i membri di questa Commissione per avermi invitato a dare un contributo.
- **Negli ultimi anni**, il problema dell'incitamento all'odio ha assunto **particolare rilievo** in ragione della **sua crescente diffusione nella sfera digitale**, specie su **social media con bacini d'utenza sempre più vasti** e su **servizi di messaggistica istantanea** che ne **amplificano e accelerano la propagazione**.
- Messaggi che veicolano **antisemitismo, intolleranza religiosa, antiziganismo, omofobia e transfobia** che sarebbero inaccettabili in contesti di vita reale trovano invece spazio e impunità nella sfera digitale.
- Sin dai suoi esordi, la Commissione guidata da Ursula von der Leyen ha dimostrato una **marcata attenzione** nei confronti dei potenziali rischi connaturati alla diffusione di Internet.
- Tra **novembre e dicembre 2020**, la Commissione ha presentato un **pacchetto di tre proposte di regolamenti** che riguardano il **mondo digitale**: il **Digital Services Act (DSA)**, il **Digital Markets Act (DMA)** ed il **Digital Governance Act (DGA)**.

- Il **DSA** – “Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un Mercato Unico dei Servizi Digitali (Legge sui Servizi Digitali) e che modifica la Direttiva 2000/31/CE (c.d. “Direttiva e-commerce” - COM (2020) 825 final del 15 dicembre 2020 **modifica la Direttiva sul commercio elettronico**, adottata vent’anni fa in un contesto oggi completamente mutato.
- La nuova proposta ha l’obiettivo di **aggiornare le norme orizzontali che definiscono le responsabilità e gli obblighi dei prestatori di servizi digitali**, in particolare delle **piattaforme online** (ad es. social media, mercati online, etc.), al fine di **rafforzare la responsabilità di questi ultimi in merito ai contenuti che ospitano**, nell’ottica di una più efficace **tutela di consumatori ed utenti**.
- Il DSA include **disposizioni di particolare importanza per quanto concerne il contrasto alla diffusione di contenuti illegali quali l’incitamento all’odio**. La proposta della Commissione parte dall’esperienza maturata ad esempio con il **Codice di condotta del 2016** e la **Raccomandazione del 2018** (esplicitamente citati nella Relazione che apre la proposta di regolamento), iniziative che richiamerò successivamente.
- **Con il DSA, la Commissione supera l’approccio basato su strumenti di *soft law* ed introduce disposizioni normative vincolanti**.
- Nel dettaglio, la proposta mantiene i principi-base del regime di responsabilità della *Direttiva e-commerce*, ma introduce – per **tutti i fornitori di beni, servizi o contenuti digitali che operano nel Mercato Interno** – nuovi **elementi di trasparenza e obblighi di informazione e contrasto proattivo dei contenuti illegali**. Tali obblighi saranno **più stringenti e dettagliati per le piattaforme che raggiungono più del 10% della popolazione dell’Unione (“*very large online platforms*”, VLOP)**.
- Ispirandosi al principio generale secondo il quale **“ciò che è illecito offline deve essere illecito anche online”** il DSA prevede:

- 1) nuove procedure per **una rimozione più rapida dei contenuti illegali** (per esempio, saranno rimossi in via prioritaria i contenuti illeciti individuati dai “*trusted flaggers*”);
 - 2) **una protezione più efficace dei diritti degli utenti online** (saranno disposti meccanismi per le segnalazioni da parte degli utenti e sanciti nuovi obblighi in materia di tracciabilità dei venditori);
 - 3) **un quadro generale di enforcement della normativa** (è atteso uno stretto coordinamento tra le autorità nazionali, che dovranno essere appositamente designate come “*Digital Services Coordinators*”, nonché l’istituzione di un *Board* indipendente con un ruolo consultivo, mentre la Commissione sarà dotata di poteri speciali di supervisione delle VLOP).
- Per quanto riguarda l’**iter** del provvedimento, sottoposto a **procedura legislativa ordinaria**, al momento è in corso la **prima lettura da parte del Parlamento europeo**. La **Commissione** parlamentare responsabile del dossier è quella **per il Mercato interno e la protezione dei consumatori** ed il **Rapporteur** è la **parlamentare danese Christel Schaldemose (S&D)**.
 - Per quanto concerne **l’attività del Consiglio**, della proposta si occupa la formazione del Consiglio “Competitività” (mercato interno e industria). La presidenza portoghese ha presentato un ‘Rapporto sullo stato dell’arte’ alla riunione del Consiglio “Competitività” (mercato interno e industria) del 27 maggio scorso e la **Presidenza slovena mira** a conseguire un “orientamento generale” (“*General approach*”) in vista della riunione del Consiglio “Competitività” del 25 novembre prossimo, **per passare poi il testimone alla Presidenza francese**, intenzionata a concludere l’iter legislativo entro il primo semestre 2022.
 - La riforma proposta dal DSA mira quindi a **una maggiore responsabilizzazione** dei **provider** di servizi di intermediazione online nei **confronti dei contenuti illeciti** (*illegal content*) veicolati attraverso le piattaforme digitali.

- L'articolato, pertanto, **si occupa generalmente di contenuti illeciti** (*illegal*) rimandando alle legislazioni europee e nazionali la definizione di tali contenuti. I contenuti illeciti sono pertanto disparati: **i discorsi di incitazione all'odio e alla discriminazione, materiale pedopornografico, sino alla vendita di prodotti contraffatti.**
- Il DSA non definisce cosa costituisce contenuto illegali - **contribuisce a uniformare a livello europeo le modalità di trattamento dei contenuti illegali**, con obblighi proporzionali e crescenti con il crescere delle dimensioni delle piattaforme.
- Nello specifico, ai fini di contrastare la diffusione in rete di contenuti illeciti, il DSA prevede esplicitamente che: tutti i fornitori di servizi di *hosting* predispongano adeguate procedure di “**notifica e azione**” – ovvero a seguito di una **segnalazione, dovranno agire in maniera tempestiva, diligente e imparziale**, le decisioni prese dalle piattaforme dovranno essere notificate al soggetto che abbia provveduto alla segnalazione, insieme alle ragioni che l'hanno determinata.
- Per quanto riguarda il **regime di responsabilità**, una volta avvenuta la segnalazione, si presume che il *provider* sia a **conoscenza del contenuto potenzialmente illecito**: ciò determina la decadenza del regime di responsabilità limitata previsto in via generale e, conseguentemente, l'irrogazione di una sanzione in caso di mancato intervento.
- **Ulteriori e più puntuali doveri** sono poi previsti a carico delle “*very large online platforms*”, tenute a effettuare annualmente una **ricognizione dei principali rischi** derivanti dalla diffusione e dall'utilizzo dei loro servizi in Unione Europea e a predisporre **misure di mitigazione dei rischi.**
- **Una previsione di siffatti obblighi** a carico dei fornitori di servizi di intermediazione digitale, **unita tra l'altro a un'eventuale espansione dello spettro dei discorsi d'odio criminalizzati a livello europeo**, pone tuttavia il

sensibile rischio di una censura collaterale di contenuti di per sé perfettamente leciti, la Commissione europea ha quindi inserito nel DSA alcune disposizioni **volte a mitigare** l'impatto delle nuove misure **sui diritti fondamentali degli utenti** della rete volte ad assicurare un adeguato livello di trasparenza da parte dei provider e a fornire garanzie procedurali a favore degli utenti.

- Il governo segue con attenzione questo dossier. Il **Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DITD)**, guidato dal **Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale Colao**, è responsabile del coordinamento della **posizione italiana** e segue i lavori del **Working Group "Competitività" del Consiglio**, insieme alla Rappresentanza italiana presso l'UE.
- Il **Dipartimento per le politiche europee** segue la parte dedicata al **Digital Service Act**.
- Nel corso di questi primi mesi di discussione è emerso un **giudizio tendenzialmente positivo da parte della maggior parte degli Stati membri sull'impianto generale dell'atto**, pur con riserva di esame su parti specifiche delle proposte.
- **Da parte italiana**, la proposta è stata accolta in modo ugualmente **positivo**. L'Italia è a favore di una **revisione del regime di responsabilità**, nonché dell'introduzione di una **responsabilità diretta nella normativa per i prestatori di servizio**, al fine di evitare un eccessivo affidamento ai comportamenti volontari dei singoli attori.
- Da segnalare, infine, l'intenzione della Commissione di proporre a fine 2021 un'iniziativa di modifica dell'art. 83, par. 1) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), al fine di **aggiungere i crimini d'odio e l'incitamento all'odio alla lista delle "sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale"** - ad esempio terrorismo, riciclaggio, etc. - , nell'ambito delle quali **Parlamento e Consiglio** possono "stabilire **norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni**" con procedura legislativa ordinaria, mediante direttive.

- Questa iniziativa si inserisce nel più ampio quadro **della Comunicazione della Commissione europea “Piano d’azione per la democrazia europea”, pubblicata il 3 dicembre 2020.**
- Nella Comunicazione, la Commissione propone una vasta gamma di proposte e iniziative dirette a promuovere un più salubre ambiente digitale e informativo. In particolare, al fine di incoraggiare una **ampia ed eguale partecipazione democratica**, il Piano prevede espressamente l’intenzione di compiere ulteriori sforzi nella lotta contro le **fattispecie di incitamento all’odio digitale**. Secondo il documento, la presenza in internet di forme di incitamento all’odio ha infatti l’effetto di dissuadere le minoranze da esse colpite dall’esprimere le loro opinioni in rete e dal partecipare al discorso pubblico.

- Il lavoro di questa Commissione anti-discriminazione è molto importante perché siamo ancora lontani dallo stabilimento di una definizione giuridicamente vincolante a livello europeo e internazionale¹.
- La **difficoltà di legiferare in modo univoco sull’argomento** deriva dalla necessità di bilanciare le specifiche previsioni con i diritti costituzionalmente garantiti che afferiscono alle libertà di espressione.
- In Italia, la normativa e la giurisprudenza in materia si muovono nella più ampia cornice del **divieto di discriminazione**, sancito dall’articolo 3 della Costituzione.
- Il Consiglio d’Europa nel 1997 ha fornito una prima ed esauriente spiegazione con una **raccomandazione del Comitato dei Ministri** (n. 20/1997)².
- Nell’UE, l’**articolo 67, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)** attribuisce all’Unione il compito di adoperarsi per

¹ Tra le iniziative a livello internazionale, si segnala la “Strategia e Piano d’azione sui discorsi d’odio” delle Nazioni Unite del 2018.

² Cfr. scheda di approfondimento allegata.

«garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di [...] lotta contro [...] il razzismo e la xenofobia, attraverso [...], se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali».

- In ottemperanza a tale disposizione, è stata emanata la **decisione 2008/913/GAI, del Consiglio**, (28 novembre 2008), sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia, mediante il ravvicinamento delle disposizioni penali nei singoli Stati membri. Determinate gravi manifestazioni di razzismo e xenofobia devono costituire un reato in tutti i paesi dell'UE ed essere passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive.
- Il **Parlamento europeo**, con una **risoluzione** approvata il **14 marzo 2013**, ha evidenziato l'esigenza di una revisione della decisione-quadro 2008/913/GAI, in modo da includervi anche le manifestazioni di **antisemitismo, intolleranza religiosa, antiziganismo, omofobia e transfobia**.
- In considerazione dei cambiamenti sociali e della diffusione delle moderne tecnologie appare necessario regolamentare la questione trattata in relazione alla diffusione di **comunicazioni sul web**.
- Nel **maggio 2016** la Commissione ha firmato un **codice di condotta per il contrasto all'incitamento all'odio on line** con le maggiori piattaforme di social media³, scegliendo di ricorrere ad un **percorso di soft law**, in sostituzione del lungo e complesso lavoro necessario ad approvare una direttiva.
- Il monitoraggio di questo strumento ha lasciato emergere **difficoltà applicative** legate all'equilibrio tra la rimozione di materiale segnalato e il diritto di espressione.
- Nel **2018**, la Commissione ha poi adottato la **Raccomandazione 2018/334** “sulle **misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali online**”, tra i quali

³ <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-ihate-speech-e-come-regolamentato/>

quelli relativi ai discorsi d'odio, invitando i fornitori di servizi digitali ad **“auto-regolarsi”** e a **collaborare con le autorità competenti**.

- Oggi, come ho dettagliatamente illustrato in precedenza discutiamo di questo tipo di fattispecie nel quadro più ampio dei contenuti illegali on line indicati nel Digital Services Act, per passare da un approccio volontaristico ad uno obbligatorio.
- C'è ancora molta strada da fare e il lavoro di questa Commissione sarà centrale nello sforzo di contrastare un fenomeno criminale i cui contorni giuridici e strumenti di contrasto non hanno ancora trovato una definizione che ne consenta una persecuzione efficace.
- L'Unione europea può fare molto anche perché si tratta di fattispecie che varcano i confini e che hanno bisogno di iniziative di contrasto almeno di livello continentale.
- Come ha detto la Presidente von der Leyen in occasione della presentazione della sua squadra di Commissari al parlamento europeo: “l'Unione Europea non è fatta solo di partiti e politica, regole o regolamenti, mercati o valute. **L'UE riguarda soprattutto le persone e le loro aspirazioni**. Persone che stanno insieme per promuovere la loro libertà, i loro valori e, semplicemente, un futuro migliore”
- Vi ringrazio