



Oggetto: Memoria scritta per l’Audizione di Lunaria in programma Martedì 16 novembre 2021 ore 12,00 presso la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza

Gentile Presidente, Gentili Senatrici e Senatori,
ringraziamo innanzitutto per l’invito a partecipare a questa audizione. Siamo lieti e onorati di poter fornire un contributo alla discussione della Commissione presieduta dalla Senatrice Liliana Segre.

Dato il breve tempo a disposizione, cercheremo di soffermarci su quattro punti che ci sembrano particolarmente rilevanti: 1. Il tema della definizione di hate speech. 2. La difficoltà della misurazione. 3. Gli “argomenti ricorrenti” nell’hate speech di radice xenofoba e razzista. 4. L’importanza di un approccio strategico di intervento.

Prima di procedere, presentiamo brevemente Lunaria.

[Lunaria](#) è un’associazione di promozione sociale nata nel 1992 che, tra le sue diverse attività, promuove iniziative di ricerca, informazione, campagne sulle migrazioni e interventi per prevenire e combattere la xenofobia e il razzismo.

Dal 2007 Lunaria conduce un’attività di monitoraggio sistematico, di analisi e di informazione sul razzismo grazie al sito www.cronachediordinariorazzismo.org, presentata sino ad oggi in 5 Libri bianchi sul razzismo in Italia (2009, 2011, 2014, 2017, 2020). Un’attenzione specifica è dedicata al monitoraggio delle violenze verbali, delle dichiarazioni, dei discorsi e delle manifestazioni xenofobe e razziste perpetrate da esponenti del mondo politico, istituzionale e dei media.

Tra le attività più significative in corso relative al tema oggetto di questa audizione segnaliamo:

- La collaborazione a un [Osservatorio sul razzismo nel mondo dello sport](#) nato per iniziativa di Unar, in collaborazione con UISP e con Lunaria;
- La gestione dal 2020 di uno [Sportello contro il razzismo](#) che ha l’obiettivo di fornire informazione, orientamento e consulenza legale alle vittime di razzismo;
- La partecipazione a un Tavolo sull’hate speech coordinato da Unar nell’ambito del progetto europeo Reason;
- L’invio annuale di segnalazioni relative ai reati di odio da noi documentati a [Odihr-Osce](#), che pubblica ogni anno un Rapporto sui crimini di odio.
- L’appartenenza come soci fondatori a [Carta di Roma](#), impegnata nella promozione dell’informazione corretta su migranti, richiedenti asilo, rifugiati e rom;
- L’adesione alla [Rete Nazionale per il contrasto dei fenomeni e dei discorsi di odio](#) nata nel 2020 che è stata già udita da questa Commissione.

Tra le attività più significative realizzate negli ultimi anni segnaliamo inoltre:

- La partecipazione a due seminari organizzati da **Oscad** sul tema del coordinamento dei dati sui reati di odio;
- La partecipazione ai lavori della [Commissione nazionale Joe Cox](#) sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio istituita dalla Presidenza della Camera nel 2016 che ha prodotto una relazione finale contenente delle raccomandazioni;
- La pubblicazione della raccolta giuridica ["Discorsi e reati razzisti, condotte discriminatorie. Gli orientamenti della giurisprudenza più recente"](#);
- il progetto [Words are stones](#), tra il 2018 e il 2019, selezionato come [buona pratica](#), dalla Fra (Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali);
- la partecipazione al progetto **Pinocchio**, coordinato dall'Ong CEFA, nell'ambito del quale sono stati prodotti strumenti digitali utili alla sensibilizzazione e alla formazione di attivisti, operatori sportivi e studenti delle scuole medie superiori.
- **Together. Empowering civil society and law enforcement agencies to make hate crimes visible.** Il progetto svolto nel 2015 e 2016, ha avuto l'obiettivo di incentivare, grazie ad attività di formazione, informazione e networking, la collaborazione tra le organizzazioni della società civile e le forze di polizia nelle attività di monitoraggio, denuncia e prevenzione dei **delitti di odio** anche grazie alla redazione di un **manuale multi-lingue per formatori**.
- Molteplici **scambi e training giovanili** dedicati a questo tema.
- L'organizzazione di numerosi **campi di volontariato internazionale** che consentono di sperimentare, a partire dal fare, una dimensione collettiva interculturale, coinvolgendo più di 1.000 giovani ogni anno in Italia e all'estero.

Nel trattare i punti sopra anticipati, terremo conto in particolare di quanto è emerso nel corso del nostro lavoro di monitoraggio e del confronto svolto con 477 attivisti di sei paesi europei (Austria, Cipro, Francia, Grecia, Italia e Spagna) nell'ambito del progetto Words are stones, supportato dal programma Europa dei Cittadini 2018.

1. Il primo punto che poniamo all'attenzione della Commissione è quello relativo alla **definizione di hate speech**. Come noto è una definizione controversa di derivazione internazionale che non trova una sua declinazione puntuale nella normativa nazionale. Nonostante l'assenza di una normativa specifica, i cosiddetti discorsi di odio risultano punibili nei diversi paesi sulla base di sistemi più o meno complessi di norme che vietano **l'incitamento o l'istigazione alla discriminazione, all'odio o alla violenza** perpetrati sulla base di un **movente discriminatorio** contro soggetti o gruppi sociali specifici definiti dalla legge. Le norme che entrano in gioco sono in primo luogo quelle relative ai **reati di incitamento all'odio "razziale"** e di **propaganda di idee fondate sulla superiorità e sull'odio "razziale"**, integrate dalle norme che puniscono l'ingiuria, la diffamazione, la minaccia e da quelle che vietano la ricostituzione dei partiti fascisti o nazifascisti e i crimini contro l'umanità.

In Italia a partire dalla Legge Scelba e dalla legge Mancino, sino ad arrivare all'attuale art. 604-bis del Codice Penale, (Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa):

"Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito:

a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi *propaganda* idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero *istiga a commettere o commette* atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, *istiga a commettere o commette violenza* o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi."

Non abbiamo però una norma che definisca puntualmente cosa si intende per discorso di odio e per reato di odio. Evitando di citare tutte le diverse fonti internazionali in materia, già sottoposte all'attenzione della Commissione nelle precedenti audizioni, riteniamo utile ricordare in questa sede la definizione fornita dall'ECRI nella [Raccomandazione di politica generale n. 15, adottata l'8 dicembre 2015](#), secondo la quale l'*hate speech* consiste nel

"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".

Quest'ultima definizione **amplia in modo significativo le tipologie dei gruppi ritenuti più vulnerabili** rispetto ad altre definizioni (ad esempio la Raccomandazione n. R 97 20 del 30 ottobre 1997 del Consiglio d'Europa agli stati membri sull'"hate speech") prendendo atto della preoccupante estensione del fenomeno registrata negli ultimi anni. ECRI precisa inoltre che "le forme di espressione che offendono, urtano o inquietano non possono essere assimilabili, per questa unica ragione, al discorso dell'odio, e che le misure adottate contro l'utilizzo di tale discorso dovrebbero servire a proteggere persone e gruppi di persone, e non particolari convinzioni, ideologie o religioni".

In questa accezione, l'*hate speech* presenta dunque le seguenti caratteristiche principali:

- identifica manifestazioni di pensiero **pubbliche e denigratorie** che intendono **suscitare una reazione o un'azione ostile, discriminatoria o violenta** da parte degli interlocutori;
- **incita alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza** contro un individuo o *un gruppo sociale* determinato, identificato sulla base di **pregiudizi e stereotipi negativi** utilizzati come *elementi di differenziazione inferiorizzante* rispetto al gruppo di appartenenza dell'aggressore;
- **viola alcuni diritti fondamentali della persona**: il diritto di eguaglianza, alla dignità umana, alla libertà, alla partecipazione alla vita politica e sociale.

E' importante notare che per qualificare un messaggio come *hate speech*, **non è sufficiente il suo contenuto** (anche profondamente) **offensivo**, ma occorre che tale messaggio sia **pubblico** e risulti finalizzato a **suscitare nell'interlocutore un'azione** ostile, discriminatoria o denigratoria. Risiede proprio qui la difficoltà applicativa delle norme laddove non è

sempre facile accertare l'intenzione, l'incitamento o l'incoraggiamento dell'autore del messaggio a odiare, discriminare, denigrare, fare violenza.

La questione che vorremmo porre all'attenzione della Commissione è l'importanza di dare un contributo all'elaborazione di una definizione chiara del fenomeno a livello nazionale che tenga conto della sua complessità, contemplando ad esempio ulteriori moventi della discriminazione oltre a quelli già contemplati dalla legislazione vigente (razziali, etnici, nazionali o religiosi).

2. Le difficoltà della misurazione

Evitando di ricordare i dati Unar e Oscan, già auditi dalla Commissione, riteniamo utile segnalare i dati Odihr-Osce sui reati di odio perché da alcuni anni offrono un approfondimento sui **reati di incitamento e istigazione** all'odio.

Nel 2019¹, secondo l'ultimo report, i reati di odio riferiti a [Odihr](#) per l'Italia sono stati complessivamente 1.119, di cui 805 di matrice xenofoba e razzista, 107 riferiti al genere o all'orientamento sessuale e 207 allo stato di disabilità. La disaggregazione² per tipologia di movente dei reati discriminatori denunciati o segnalati evidenzia la netta prevalenza dei reati di matrice razzista e xenofoba, che rappresentano il 71,9% del totale dei reati cosiddetti "di odio".

I casi di **incitamento alla violenza** documentati nel 2019 sono in tutto **303**, di cui **271 hanno un movente xenofobo o razzista**.

La difficoltà di "misurare" il fenomeno è ben nota. Oltre ai fenomeni di *under reporting* e *under recording*, la mancanza di una definizione condivisa, l'assenza di sistemi uniformi di classificazione a livello ufficiale, oltre alle dimensioni del fenomeno, soprattutto online, rendono difficile una misurazione statistica *dell'hate speech*.

In tale contesto riteniamo auspicabile una raccomandazione della Commissione volta a facilitare quanto meno la pubblicazione e diffusione sistematica da parte delle diverse autorità competenti dei dati amministrativi disponibili sul numero di denunce, di indagini aperte e di condanne relativo ai reati ex art. 604-bis e ter e un coordinamento tra i diversi sistemi ufficiali di rilevazione.

3. Gli "argomenti ricorrenti" nell'hate speech di radice xenofoba e razzista

Le **sfere tematiche** attorno alle quali tendono infatti a concentrarsi le retoriche ostili di matrice discriminatoria, xenofoba e razzista tendono a fondarsi su alcuni argomenti chiave:

- sicurezza/insicurezza/illegalità;
- invasione (riferita ai migranti);
- incompatibilità culturale/religiosa;
- costi economici e sociali delle migrazioni;
- competizione tra nazionali e non nazionali/minoranze nel welfare e nel mercato del lavoro;

¹ Si veda qui l'ultimo report: <https://hatecrime.osce.org/italy>.

² L'ODIHR osserva che l'Italia non ha comunicato il numero di crimini d'odio perseguiti o informazioni sulla condanna di casi di crimini d'odio.

- pericolo di diffusione del terrorismo islamico.

Si attinge a un **universo lessicale drammatizzante e allarmistico quando non esplicitamente deumanizzante**, denigratorio e violento. Un **lessico divisivo** che nel suo insieme sembra unicamente finalizzato a generare e ad alimentare **paura**, ostilità, **polarizzazione** tra i “noi” europei maggioritari e i “loro” stranieri, Rom, migranti, rifugiati, neri, in sintesi tutti coloro che sono identificati come “altri”.

La propaganda xenofoba e razzista sembra offrire una risposta allo spaesamento delle società occidentali, attraversate dalla crisi di un modello di sviluppo e di democrazia in cui le diseguaglianze sociali ed economiche tendono a moltiplicarsi e ad ampliare le fasce di popolazione che restano escluse dal godimento effettivo di alcuni fondamentali diritti di cittadinanza economica e sociale.

Per questi motivi riteniamo che un rafforzamento delle politiche pubbliche strutturali di inclusione sociale e di contrasto alle diseguaglianze sociali ed economiche debba necessariamente accompagnare una strategia nazionale mirata a contrastare non solo l'hate speech, ma la diffusione della xenofobia e del razzismo in generale.

4. Una possibile strategia di prevenzione, di tutela delle vittime e di contrasto

Una strategia efficace di prevenzione e di contrasto dell'hate speech richiede un impegno specifico, trasversale e coordinato di tutti i soggetti coinvolti: le vittime e le loro organizzazioni di rappresentanza, le organizzazioni antirazziste, il sistema dei media tradizionali e *on line*, le istituzioni nazionali e locali, il mondo della scuola. Di seguito indichiamo alcune priorità.

a. Riformare la legislazione sui reati e i discorsi di odio

L'azione legale è solo una delle possibili strategie di tutela da seguire. Tuttavia, una riforma e un riordino della normativa vigente sarebbero auspicabili al fine di:

- introdurre una precisa definizione giuridica, conforme a quanto elaborato sino ad oggi a livello internazionale, dei reati e dei discorsi di odio;
- ampliare la tipologia di discorsi discriminatori sanzionabili a quelli pronunciati sulla base del genere, dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale, della religione, della disabilità.

b. Una più efficace e tempestiva applicazione della legislazione vigente è inoltre auspicabile per contrastare l'esistenza e l'attività di organizzazioni che hanno tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza e/o la commissione di questi reati.

c. Predisporre sistemi ufficiali di monitoraggio e di raccolta dati sui discorsi di odio con la finalità di garantirne la visibilità e renderli più facilmente identificabili

Da questo punto di vista le priorità che consideriamo più urgenti sono:

- creare sistemi di rilevazione ufficiale dei dati sui discorsi di odio con l'adozione di un sistema di classificazione coerente con quelli disponibili a livello internazionale, che consenta almeno una disaggregazione per norma di riferimento, gruppo bersaglio, genere e età della vittima e dell'aggressore, movente discriminatorio;

- promuovere l'utilizzo del sistema di classificazione ufficiale anche tra le organizzazioni della società civile impegnate in attività di monitoraggio, denuncia e tutela contro i discorsi razzisti;
- la precisa identificazione e pubblicizzazione delle istituzioni responsabili idonee a raccogliere e rendere pubblici i dati ufficiali disponibili e l'informazione sulle procedure di segnalazione;
- la pubblicazione periodica di raccolte della giurisprudenza nazionale e internazionale in materia.

d. Stanziare risorse pubbliche adeguate per gli interventi di supporto delle vittime

L'istituzione di un fondo dedicato potrebbe garantire la disponibilità non episodica e pianificata delle risorse pubbliche necessarie.

Tra le priorità che questo fondo potrebbe avere segnaliamo:

- la garanzia di un sostegno alle vittime concreto e indipendente di tipo legale, psicologico e sociale grazie alla creazione di una rete capillare di sportelli di orientamento ai diritti, di supporto legale, sociale e psicologico;
- l'organizzazione di attività di formazione rivolte ai rappresentanti delle forze dell'ordine, della società civile, della magistratura e del mondo dell'informazione;
- la promozione di interventi di educazione digitale e sui diritti umani e di campagne di informazione e di sensibilizzazione contro le violenze razziste e i discorsi di odio nelle scuole.

e. Attività di informazione, di sensibilizzazione e culturali finalizzate a fermare la legittimazione culturale, politica e sociale dei discorsi discriminatori e razzisti

In particolare, consideriamo prioritarie le seguenti attività:

- le campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte ai giovani e al mondo della scuola ideate e condotte in collaborazione con le potenziali vittime di discriminazione;
- l'organizzazione di iniziative di informazione e di formazione che coinvolgono gli operatori dei media e i loro organismi di rappresentanza nella promozione di una informazione corretta sui migranti, i rifugiati, i Rom, le persone di origine straniera;
- un maggiore impegno pubblico contro il razzismo da parte degli esponenti del mondo politico e istituzionale, anche attraverso l'approvazione di appositi codici di autoregolamentazione;
- un impegno più diretto e responsabile degli operatori dei media nel prevenire e contrastare i discorsi di odio, considerando il loro ruolo centrale nell'influenzare l'opinione pubblica.

Concludiamo sottolineando che gli attori istituzionali hanno una particolare responsabilità, dato il loro ruolo e la loro visibilità, nell'indirizzare il dibattito pubblico entro i confini di un dialogo democratico e proprio per questo consideriamo molto importanti i lavori di questa commissione.