

## COMMISSIONE SULL'INTOLLERANZA, LA XENOFOBIA, IL RAZZISMO E I FENOMENI D'ODIO.

Camera dei Deputati – 2 febbraio 2017

Audizione dell'Avv. Prof. Anton Giulio Lana,  
Presidente dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani

### *Il contrasto e la prevenzione dei discorsi d'odio online.*

Buonasera a tutti, sono Anton Giulio Lana, avvocato con esperienza professionale ormai quasi trentennale e professore a contratto di tutela europea dei diritti umani alla Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza.

Ringraziando la Presidente della Camera dei Deputati e tutti i membri della Commissione *Jo Cox* per l'invito, oggi sono qui in qualità Presidente dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani (UFTDU), associazione fondata nel 1968 da Vassalli, Conso, Lana ed altri “visionari” che già allora compresero l'importanza di sensibilizzare avvocati, magistrati ed operatori del diritto relativamente alla tutela dei diritti umani, diffondendo la conoscenza delle norme interne ed internazionali vigenti in materia, al fine di promuoverne l'osservanza concreta ed effettiva in sede giurisdizionale, amministrativa e legislativa.

Con particolare riferimento al tema della lotta alla discriminazione razziale, l'associazione è impegnata da anni nel monitoraggio circa il rispetto da parte dell'Italia degli obblighi assunti mediante la ratifica dei trattati in materia, in particolare tramite la redazione di rapporti ombra (o “*shadow report*”) al Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD). Per tali motivi, nell'ottobre 2016, l'UFTDU ha presentato al Comitato CERD un rapporto alternativo<sup>1</sup> in vista della 91<sup>a</sup> sessione del Comitato, svoltasi a Ginevra dal 21 novembre al 9 dicembre 2016, nel corso della quale è stato valutato lo stato di attuazione in Italia degli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965. In particolare, il contro-rapporto

---

<sup>1</sup> Il rapporto ombra redatto dall'UFTDU è pubblicato sul sito dell'Unione forense al link: <http://www.unionedirittiumani.it/shadow-report-cerd-committee-on-the-elimination-of-racial-discrimination-cerd/>.

dell'UFTDU fa luce sulle lacune della normativa italiana in materia di protezione dei migranti contro il discorso d'incitamento all'odio razziale (c.d. *hate speech*), evidenziando l'uso sempre più incontrollato e persistente di argomenti xenofobi nel dibattito politico, nella carta stampata e su internet. Circostanza che alimenta ignoranza, intolleranza, razzismo e violenza, come dimostrato dai numerosi casi citati nel documento presentato al CERD.

Le osservazioni conclusive nei confronti dell'Italia<sup>2</sup> sono state pubblicate lo scorso 9 dicembre e recepiscono molte delle suggestioni dell'Unione forense, tra cui – a titolo esemplificativo – la necessità di ratificare il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, nonché la necessità di rafforzare iniziative quali Carta di Roma, responsabilizzando gli organi della stampa.

Ma la cosa più rilevante da sottolineare del documento conclusivo del Comitato sta nell'aver dato assoluta centralità al tema dell'*hate speech*, che – a differenza delle osservazioni conclusive del 2012 – ha un paragrafo interamente dedicato (par. 15) e che è segnalato, assieme alla tema della migrazione, quale paragrafo di particolare importanza su cui attirare l'attenzione dell'Italia e per il quale il Comitato richiede al governo di fornire informazioni dettagliate nel suo prossimo rapporto periodico circa le misure concrete adottate per dare seguito alle raccomandazioni ivi contenute.

Inoltre, in qualità di presidente dell'UFTDU, faccio parte dell'*istituenda* rete di associazioni, convocate dal Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, lo scorso 22 dicembre, per cooperare alla predisposizione di una strategia di prevenzione e contrasto alla diffusione dei discorsi d'odio online.

---

<sup>2</sup> Le *Concluding Observations on the nineteenth and twentieth periodic reports of Italy* (CERD/C/ITA/CO/19-20) sono consultabili al seguente link: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ITA/CERD\\_C\\_ITA\\_CO\\_19-20\\_26015\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ITA/CERD_C_ITA_CO_19-20_26015_E.pdf).

Nel corso del mio intervento, vorrei dunque concentrarmi, anche in ragione del poco tempo a disposizione, proprio sull'incontrollato uso di espressioni d'odio online, poiché – come noto – spesso le parole anticipano l'azione e, allo stesso modo, l'odio espresso via web sovente si traduce in violenza reale off-line. Da ciò, nasce anche il convegno “*La violenza contro la donna nel web: prevenzione e contrasto. Profili di diritto interno e comparato*”, organizzato dall'Unione forense per la tutela dei diritti umani, congiuntamente all'*Institut de Droits de l'Homme des Avocats Européens* (IDHAE), e per il quale confidiamo nella partecipazione della Presidente Boldrini, che tanto impegno e dedizione ha profuso in queste battaglie. Il convegno è in programma per il prossimo 26 maggio, presso la Sala Mappamondo della Camera dei Deputati.

Evidentemente, il tema è di drammatica attualità, in quanto le recenti vicende di cronaca ci impongono di riflettere sulla complessità del fenomeno della violenza in rete; una violenza che – è bene rimarcarlo – non è meno grave di quella perpetrata *offline*, non solo perché detti abusi raramente rimangono confinati al mondo digitale, traducendosi spesso in offese verbali, *stalking* e violenze fisiche, ma soprattutto perché tali condotte, nascendo e circolando sul internet, si moltiplicano esponenzialmente, trasformandosi in un vero e proprio linciaggio mediatico, ben più potente perché è ancor più facile scagliarsi contro qualcuno quando la propria identità rimane confinata dietro uno schermo.

Auspucando di poter portare un modesto contributo ai lavori di questa Commissione, vorrei partire, dunque, da una vicenda che mi ha coinvolto dal punto di vista professionale.

Proprio pochi giorni fa, mi è giunta la comunicazione del rinvio a giudizio per il reato di diffamazione aggravata, disposto a carico dell'autore di una gravissima offesa pubblicata via Facebook nei confronti delle vittime del rogo divampato nello stabilimento della Thyssenkrupp a Torino nel dicembre 2007. L'imputato, commentando le foto degli operai deceduti quella notte, letteralmente scriveva: “*ecco gli operai morti come ratti nella fogna nello spettacolare incendio alle acciaierie della Thyssenkrupp,*

*guardateli bene hanno i lineamenti di zingari e terroni. 7 merdosi in meno*”; e poi ancora: “*ho sempre detto che a Torino c'è gente poco sveglia. Questi qui morirono ustionati dall'olio bollente come patatine fritte. Fu la loro giusta fine. E io rido!*”. Il processo si svolgerà presso il Tribunale penale di Mantova e verosimilmente – o almeno questo è quel che auspichiamo, in qualità di difensori delle persone offese – porterà alla condanna dell'autore di questi discorsi di incitamento all'odio.

Tale vicenda mi ha indotto due riflessioni, che vorrei oggi condividere con Voi.

La prima: il sistema giuridico italiano prevede la possibilità di perseguire penalmente gli autori di tali condotte d'odio e di discriminazione e le competenti autorità possono intervenire previa querela delle persone offese da detti reati; ma quanti di questi fatti vengono effettivamente denunciati? Inoltre, lo Stato e, in particolare, la magistratura dispongono di risorse sufficienti per perseguire un fenomeno così massiccio? Peraltro, per quel che attiene alla dimensione online, vi sono poi problemi legati all'individuazione del *locus commissi delicti* e, quindi, del luogo di provenienza di tali messaggi d'odio, con tutte le relative conseguenze in tema di legge applicabile e giurisdizione.

Insomma, una reazione meramente successiva e repressiva nei confronti di tali condotte rischia di rivelarsi inefficace, anche perché difficilmente riesce ad essere tempestiva. Peraltro, considerato il disarmante grado di diffusione ormai raggiunto da tale fenomeno, non è più possibile pensare di affrontarlo con la sola repressione penale, ma si è reso necessario articolare una risposta che operi anche sul piano sociale e culturale.

Ciò conduce alla seconda riflessione: nell'ambito dei discorsi di odio online, l'intervento deve essere per quanto possibile preventivo. Ciò si scontra, però, con una serie di problematiche, non solo di ordine tecnico.

Innanzitutto, per dar luogo ad un'azione preventiva, una sorta di “filtro” rispetto all'*hate speech* via web, occorre preliminarmente chiarire cosa si intende per “discorso d'odio”, tema la cui definizione è tutt'altro che semplice.

In proposito, vi sono riflessioni dottrinali e giurisprudenziali elaborate tanto a livello nazionale che internazionale. Al riguardo, anche in ragione dello specifico settore in cui prevalentemente svolgo attività didattica e professionale, richiamo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale non ha mai fornito una definizione universalmente riconosciuta di *hate speech*, ma ha comunque individuato alcuni parametri che permettono di qualificare un “discorso d'odio” al fine di escluderlo dall'ambito di tutela riconosciuta alla libertà di espressione (art. 10 CEDU) o alla libertà di riunione e associazione (art. 11 CEDU).

In generale, la Corte europea – conformemente alla Raccomandazione n. R 97 (20) sui “discorsi dell'odio” del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – individua le espressioni da considerare offensive e contrarie alla Convenzione in base a valutazioni legate al singolo caso concreto, solitamente afferenti alle tematiche del razzismo, della xenofobia, dell'antisemitismo, del nazionalismo aggressivo e della discriminazione nei confronti delle minoranze e degli immigrati. In particolare, i Giudici di Strasburgo hanno affermato che “*la tolleranza e il rispetto della dignità di tutti gli esseri umani costituiscono il fondamento di una società democratica e pluralista. Ne consegue che, in via di principio, si può considerare necessario, nelle società democratiche, sanzionare e cercare di prevedere tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio basato sull'intolleranza*”<sup>3</sup> (cfr. *Erbakan c. Turchia*, sentenza del 6 luglio 2006).

Più puntuale è la definizione fornita dall'ECRI nella raccomandazione di politica generale n. 15, adottata l'8 dicembre 2015<sup>4</sup>, per cui rientra nel concetto di *hate speech* “*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,*

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte EDU, *Erbakan c. Turchia*, sentenza del 6 luglio 2006, §56.

<sup>4</sup> Cfr. Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio, adottata l'8 dicembre 2015 e pubblicata il 21 marzo 2016.

*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". Al riguardo, l'ECRI precisa, altresì, 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".*

Posto che non è ancora chiaro cosa si intende per linguaggio d'odio e sarebbe, dunque, opportuno fornirne una definizione in via legislativa, le piattaforme virtuali di media e *social network* – che negli ultimi anni hanno permesso una massiccia diffusione di tale fenomeno ad opera degli utenti della rete – dovrebbero, in ogni caso, predisporre un adeguato sistema di controllo sulla pubblicazione online da parte dei singoli utenti, che operi tanto *ex post* che in via preventiva. Tale sistema potrebbe, quindi, assumere un'articolazione bifasica, che garantisca un primo filtraggio automatico e preventivo attraverso algoritmi, da individuare secondo regole di massima trasparenza, nonché una seconda valutazione – in via successiva, per i *post* segnalati (da algoritmi o da altri utenti) come pregiudizievole – ad opera di esperti, al fine di assicurare la rimozione *ad horas* di quei contenuti, che effettivamente si pongano in violazione degli standard di legalità e non discriminazione.

Peraltro, si noti che già l'ECRI nella raccomandazione n. 15 adottata l'8 dicembre 2015 sosteneva la regolamentazione dei media (compresi i fornitori di servizi internet, gli intermediari online ed i social media), incoraggiando il ricorso a restrizioni riguardanti i contenuti e a programmi di filtraggio delle parole<sup>5</sup>.

L'obiettivo "minimo" dovrebbe essere, dunque, quello di poter garantire tempi certi di reazione nei confronti di quei contenuti segnalati come lesivi e discriminatori. In questo senso, potrebbe applicarsi all'*hate speech* lo stesso sistema di monitoraggio

---

<sup>5</sup> Cfr. Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'ECRI, cit., §7 lett. d.

che Facebook ha recentemente introdotto, in via sperimentale, negli Stati Uniti ed in Germania contro le *fake news*. Tale sistema “anti-bufale” affida a c.d. *third-party fact-checking organisations*, previamente individuate da Facebook, il compito di verificare l'autenticità e la correttezza delle notizie che abbiano ricevuto un certo numero di segnalazioni da parte degli utenti. Un meccanismo analogo potrebbe essere predisposto per le espressioni d'odio, la cui valutazione sulla lesività del contenuto ben potrebbe essere affidata ad associazioni ed ONG impegnate nella lotta alle discriminazioni e nella promozione della tutela dei diritti umani.

In ogni caso, se media e *social network* non sono in grado di autoregolamentarsi, prevedendo un filtro rispetto all'attività di commento e pubblicazione da parte degli utenti, sarebbe opportuno prevedere in via legislativa una responsabilità solidale in capo ai soggetti che operano sulla rete e a coloro che gestiscono tali siti, in modo da obbligare questi ultimi a predisporre un controllo quanto meno successivo di quanto pubblicato online dagli utenti. Sul punto, peraltro, è bene tener presente che la giurisprudenza – tanto a livello nazionale che sovranazionale – non ha ancora raggiunto un orientamento univoco e consolidato. Invero, in alcuni casi, è stata affermata la responsabilità dei gestori delle piattaforme telematiche per l'omessa tempestiva rimozione di commenti aventi carattere diffamatorio (Cass. Pen., 27 dicembre 2016)<sup>6</sup>, mentre, in altri, al fine di garantire una maggior tutela della libertà d'espressione, la responsabilità dei gestori dei siti internet per le pubblicazioni degli utenti è stata negata (Corte EDU, GC, *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete e Indexm Hu Zrt c. Ungheria*, 2 febbraio 2016)<sup>7</sup>.

Sempre in via successiva, ben potrebbe predisporre un sistema di monitoraggio dei principali media e *social network*, basato su regole condivise, che permetta, da un lato, di minare la credibilità di quei siti web che maggiormente si caratterizzano per fenomeni di *hate speech* e, dall'altro, di individuare tematiche particolarmente colpite

---

<sup>6</sup> Cfr., da ultimo, Cass. Pen., IV sez., 27 dicembre 2016, n. 54946.

<sup>7</sup> Cfr. Corte EDU, GC, *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete e Indexm Hu Zrt c. Ungheria*, sentenza del 2 febbraio 2016.

da detto fenomeno, al fine di porre in essere un’opera di “controinformazione” per scongiurare la diffusione di sentimenti d’odio a contenuto discriminatorio.

A tal fine, si auspica la sollecita istituzione da parte del legislatore della Commissione nazionale per la promozione e protezione dei diritti umani, organismo cui deve essere attribuito il compito di promuovere e vigilare sul rispetto, in Italia, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in conformità ai c.d. principi di Parigi, quali indipendenza ed autonomia dal Governo (operativa e finanziaria), pluralismo, ampio mandato basato sugli standard universali sui diritti umani, adeguato potere di indagine e risorse adeguate<sup>8</sup>.

Nell’ambito di detta Commissione, ben potrebbe poi essere istituita una specifica divisione, in grado di vigilare ed intervenire per garantire la correttezza e la legalità nell’informazione e nel dialogo sul web. Evidentemente, si tratta di un lavoro lungo e complesso, ma fattibile se focalizzato su notizie e temi specifici: tale operazione richiede una capacità di reazione immediata ed uniforme, nonché adeguate competenze tecniche.

Ad ogni modo, la prevenzione ed il contrasto ai discorsi d’odio online non possono prescindere da un incisivo programma di sensibilizzazione degli utenti della rete, attraverso la promozione di campagne mediatiche su temi di maggior interesse, veicolate con i medesimi canali telematici (ad esempio, Change.org), nonché attraverso iniziative di formazione da porre in essere, innanzitutto, negli istituti scolastici, in quanto è fondamentale che i giovani cittadini (che sono, tra l’altro, tra i principali utilizzatori dei *social network*) sviluppino, sin da subito, una coscienza civica piena e responsabile.

---

<sup>8</sup> Come noto, l’istituzione di detto organismo è oggetto del provvedimento A.C. [4534](#), il cui testo – già sottoposto al vaglio del Senato e, da diversi anni, in attesa dell’approvazione alla Camera – si pone come attuazione alla Risoluzione n. 48/134, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari ad istituire organismi nazionali, autorevoli ed indipendenti, per la promozione e la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Pur interessando, *in primis*, i giovani, la formazione deve senza dubbio coinvolgere anche i loro genitori, posto che sovente non sono in grado di comprendere cosa i propri figli vedono, leggono ed ascoltano.

Non solo. È bene tener presente che le attività di formazione in quest'ambito per gli adulti sarebbe utile anche indipendentemente dai figli, al fine di renderli edotti sul funzionamento di tali strumenti informatici ed evitare che loro stessi siano vittime di un uso sconsiderato della comunicazione via web.

Peraltro, un'adeguata attività di formazione dei cittadini potrebbe efficacemente prevenire la diffusione dell'*hate speech* online, atteso che, probabilmente, vi è anche molta ignoranza da parte degli autori di tali manifestazioni d'odio, che spesso non sono pienamente consapevoli di porre in essere una condotta contraria alla legge, agiscono per mera ilarità e goliardia o, comunque, si illudono di potersi celare dietro l'anonimato del proprio account. In quest'ottica, potrebbe rivelarsi utile promuovere una maggior diffusione – anche attraverso la pubblicazione sugli stessi media e *social network* – delle eventuali sentenze di condanna pronunciate nei confronti di chi utilizza online espressioni d'odio e di violenza.

Infine, vorrei richiamare la Vostra attenzione sull'opportunità di coinvolgere l'avvocatura e l'associazionismo forense nell'opera di prevenzione e contrasto ai discorsi d'odio, posto il peculiare ruolo che l'avvocato dovrebbe assumere nella società moderna quale garante della certezza del diritto e tutore degli interessi e dei diritti della collettività: in altre parole, in ragione del ruolo sociale che l'avvocatura riveste. Inoltre, è bene ricordare che la classe forense conta attualmente circa 240.000 professionisti e dispone di una presenza capillare su tutto il territorio italiano (*in primis*, attraverso il Consiglio nazionale forense e gli Ordini distrettuali). Tale struttura potrebbe, quindi, rappresentare una preziosa risorsa per la realizzazione di un valido progetto di sensibilizzazione e formazione della società, al fine di scongiurare il dilagare di sentimenti d'odio e discriminazione.

In tal senso, considerate che il CNF è, ad oggi, l'unico ordine professionale ad aver sottoscritto il 3 ottobre u.s. un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) nell'ambito del progetto Alternanza Scuola Lavoro. Come noto, la legge n. 107/2015 ha introdotto l'obbligo per gli studenti del secondo biennio e dell'ultimo anno di svolgere in alternanza minimo 200 ore per i licei e 400 ore per le scuole tecniche. Consapevoli della funzione costituzionale attribuita all'avvocatura quale soggetto deputato alla difesa e alla garanzia dei diritti fondamentali, svolgiamo già in molti istituti scolastici moduli di insegnamento sui temi della cittadinanza attiva e consapevole, ivi compresa la conoscenza adeguata del sistema costituzionale e della rilevanza fondamentale di principi come la legalità costituzionale e ordinaria, l'eguaglianza e la non discriminazione, il pluralismo sociale e culturale.

In conclusione, preso atto del fatto che i discorsi d'odio hanno assunto negli ultimi anni una preoccupante rilevanza sia a livello politico che nel dibattito pubblico, soprattutto sulle piattaforme virtuali di media e *social network*, è evidente che la prevenzione ed il contrasto di tali fenomeni può avvenire solo tenendo conto delle peculiari caratteristiche proprie di detti mezzi di informazione e comunicazione.

Occorre, quindi, riconoscere che non può essere sufficiente la sola azione *ex post* nei confronti di tali manifestazioni d'odio, poiché la rimozione successiva dei commenti lesivi – considerata anche la scarsa tempestività da parte dei gestori – non impedisce la diffusione dei contenuti che, una volta online, iniziano a circolare in rete senza alcuna possibilità d'arresto.

Il controllo deve, quindi, necessariamente essere anche preventivo, attraverso meccanismi di filtraggio automatici, che operino attraverso algoritmi individuati nella massima trasparenza secondo regole condivise, nei confronti di espressioni d'odio e di discriminazione. In sostanza, occorre predisporre un sistema di filtro preventivo analogo a quello già operante rispetto a contenuti di natura sessuale: si noti, ad

esempio, che Facebook è già in grado di impedire la pubblicazione di materiale pornografico, attraverso algoritmi che bloccano automaticamente tali contenuti.

In via preventiva, potrebbe, altresì, assumere una rilevante efficacia deterrente l'introduzione di un c.d. *early warning*, una sorta di avvertimento, che appaia prima della pubblicazione di un *post*, segnalandone il contenuto potenzialmente lesivo e discriminatorio e richiedendo all'utente un'ulteriore ed espresa conferma per procedere alla pubblicazione online. In tal modo, si potrebbe contribuire a limitare l'uso del linguaggio d'odio almeno da parte di coloro che agiscono per mera ignoranza o goliardia, poiché – informati sulle possibili conseguenze, anche sul piano penale – sarebbero verosimilmente dissuasi dal procedere alla diffusione di certi contenuti.

Il tutto non può, ovviamente, prescindere da una complessiva opera di sensibilizzazione e formazione degli utenti della rete; e ciò, con una duplice finalità: da un lato, far sì che chi naviga in rete abbia effettivamente contezza dei meccanismi di funzionamento di tali piattaforme telematiche, nonché delle conseguenze della propria condotta assunta sul web; dall'altro, prevenire la nascita stessa dei sentimenti d'odio, contrari ai principi costituzionali di solidarietà e tolleranza.