



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SEGRE, DE PETRIS, GRASSO, BONINO, CATTANEO,
PIANO, BUCCARELLA, ERRANI, LAFORGIA e RUBBIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MAGGIO 2018

Istituzione di una Commissione parlamentare di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all’odio e alla violenza

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi anni stiamo assistendo a una crescente spirale dei fenomeni di odio, intolleranza, razzismo, antisemitismo e neofascismo che pervadono la scena pubblica accompagnandosi sia con atti e manifestazioni di esplicito odio e persecuzione contro singoli e intere comunità sia con una capillare diffusione attraverso vari mezzi di comunicazione e in particolare sul *web*. Parole, atti, gesti e comportamenti offensivi e di disprezzo di persone o di gruppi assumono la forma di un incitamento all'odio, in particolare verso le minoranze; essi, anche se non sempre sono perseguibili sul piano penale, comunque costituiscono un pericolo per la democrazia e la convivenza civile. Si pensi solo alla diffusione tra i giovani di certi linguaggi e comportamenti riassumibili nella formula del cyberbullismo, ma anche ad altre forme violente di isolamento ed emarginazione di bambini o ragazzi da parte di coetanei.

Il fenomeno è purtroppo in crescita in tutte le società più avanzate. La comunità internazionale da anni sta cercando delle strategie di contenimento e di contrasto.

La norma fondamentale che vieta ogni forma di odio deve essere considerato il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966 e reso esecutivo nel nostro Paese dalla legge 25 ottobre 1977, n. 881, che *ex* articolo 20 prevede che vengano espressamente vietati da apposita legge qualsiasi forma di propaganda a favore della guerra, ma anche ogni appello all'odio nazionale, razziale o religioso che possa costituire forma di incitamento alla discriminazione o alla violenza. Insomma l'insieme di quei fenomeni che oggi sono meglio noti come *hate speech*. La

stessa legge prevede le relative misure e sanzioni penali.

Il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà d'espressione, Frank La Rue, ha precisato che ci sono differenze tra espressioni che costituiscono un'offesa secondo il diritto internazionale e che andrebbero perseguite penalmente, espressioni dannose, offensive o sgradite che tuttavia gli Stati non sono tenuti a proibire penalmente ma che possono giustificare una sanzione civile, e, invece, espressioni che non danno luogo a sanzioni penali o civili, ma che comunque causano preoccupazione in merito alla tolleranza e al rispetto altrui.

Anche il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), seppur non ricorrendo esplicitamente all'uso dell'espressione *hate speech*, ne ha comunque identificato le varie manifestazioni: si tratti di discorsi orali o scritti, veicolati nei *mass media* o su *internet*, attraverso simboli o immagini.

Resta vero che una precisa definizione di *hate speech* è resa difficile dal fatto che la Convenzione ha stabilito vari *standard* di protezione, definendo la discriminazione come qualsiasi distinzione basata sull'etnia, sul colore o sulla nazionalità, che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o indebolire il godimento di qualsiasi diritto umano o libertà fondamentale.

È stabilito altresì che gli Stati considereranno reato punibile per legge le seguenti categorie di attività: ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza o incitamento a tali atti, rivolti contro qualsiasi gruppo di individui di diverso colore o ori-

gine etnica; andrà inoltre punita ogni assistenza ad attività razziste compreso il loro finanziamento.

L'espressione *hate speech*, nonostante non sia indicata nella Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), è stata usata dalla Corte per la prima volta l'8 luglio 1999. La Corte ha però evitato una definizione precisa del fenomeno (nel timore che ciò limitasse il proprio futuro raggio d'azione), ricorrendo di volta in volta ad un approccio mirato, che tenesse conto delle varie circostanze del caso concreto: l'intento dello *speaker*, l'intensità e la severità dell'espressione, il fatto che essa fosse diretta o indiretta, esplicita o velata, singola o ripetuta. Un approccio articolato di estrema importanza e utilità nella ricerca di più adeguate e incisive politiche di risposta e contrasto al problema.

La CEDU differenzia i discorsi di odio per categorie (razziali, sessuali, religiosi, etnici o politici). Gli *hate speech*, stando alla definizione del dizionario Oxford, consistono in un intenso ed estremo sentimento di avversione, rifiuto, ripugnanza, livore, astio e malanimo verso qualcuno. Diversamente dall'*hate speech*, i crimini di odio (*hate crimes*) costituiscono un'offesa penale diretta intenzionalmente contro una vittima predeterminata e pertanto possono rendersi necessarie restrizioni di carattere repressivo.

Come detto gli *hate speech* sono difficili da definire e suscettibili di applicazioni arbitrarie, i codici penali di molti Stati membri infatti con riferimento all'incitamento alla violenza o all'odio, utilizzano svariate terminologie e di conseguenza vari criteri di applicazione. Gli aspetti più divergenti fra le varie legislazioni dipendono per lo più dai seguenti fattori: il peso attribuito all'intento, alla motivazione, allo strumento di comunicazione prescelto, al contesto e alle conseguenze prevedibili in date circostanze.

Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa definisce gli *hate speech* come le forme di espressioni che diffondono, inci-

tano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o più in generale l'intolleranza, ma anche i nazionalismi e gli etnocentrismi, gli abusi e le molestie, gli epiteti, i pregiudizi, gli stereotipi e le ingiurie che stigmatizzano e insultano.

Al riguardo è intervenuta anche l'Unione europea con l'adozione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che, nella lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia, ricorre al diritto penale. Secondo questa decisione gli Stati membri devono garantire che siano punibili i discorsi di incitamento all'odio, intenzionali e diretti contro un gruppo di persone o un membro di essi, in riferimento alla razza, al colore, alla religione o all'etnia. Deve risultare altresì punibile l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio, quale che sia la forma di diffusione: scritti, immagini o altro materiale. Lo stesso dicasi per l'apologia o la negazione dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e di quelli di guerra e, infine, quanto ai comportamenti atti a turbare l'ordine pubblico o minacciosi, offensivi e ingiuriosi.

La stessa Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea (OSCE) si è impegnata, con la decisione 9/2009 «*Combating Hate Crimes*», a riconoscere e sanzionare i crimini dell'odio in quanto tali, cioè basati su motivi razzisti o xenofobi.

Anche in Italia ovviamente esiste un'ampia produzione normativa in materia e importanti iniziative legislative sono state incardinate la scorsa legislatura e annunciate di recente. Basti ricordare la legge 13 ottobre 1975, n. 654, di recepimento della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1966 e il decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, cosiddetto «decreto Mancino», che reprime l'incitamento alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Nel corso della XVII legislatura è stata approvata invece la legge 16 giugno 2016, n. 115, che recepisce la già ricordata decisione quadro europea 2008/913 GAI, ed attribuisce rilevanza penale alle affermazioni negazioniste della Shoah, ma in genere di tutti gli atti di genocidio e di crimini di guerra e contro l'umanità. L'interruzione della legislatura ha invece impedito l'approvazione definitiva della cosiddetta «legge Fiano» che colpisce con strumenti aggiornati ogni forma di apologia del fascismo.

Sempre nella XVII legislatura la Camera dei deputati ha istituito una Commissione sui fenomeni di odio, intolleranza, xenofobia e razzismo intitolata alla parlamentare del Regno Unito Jo Cox, uccisa nel 2016 per motivi di odio e intolleranza. Con l'istituzione della Commissione, composta da parlamentari e non, si è inteso corrispondere all'invito del Consiglio d'Europa ad una sempre maggiore sensibilizzazione dei Parlamenti nazionali in fatto di conoscenza e contrasto di tutte le forme di intolleranza e razzismo.

Ciò premesso è un fatto che non esiste ancora una definizione normativa di *hate speech*; tuttavia in base alla raccomandazione n. (97) 20 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 30 ottobre 1997, il termine copre tutte le forme di incitamento o giustificazione dell'odio razziale, xenofobia, antisemitismo, antislamismo, antigitanismo, discriminazione verso minoranze e immigrati sorrette da etnocentrismo o nazionalismo aggressivo.

Per meglio definire il fenomeno si ricorre alle categorie dell'incitamento, dell'istigazione o dell'apologia. Il termine incitamento può comprendere vari tipi di condotte: quelle dirette a commettere atti di violenza, ma anche l'elogio di atti del passato come la Shoah; ma incitamento è anche sostenere azioni come l'espulsione di un determinato gruppo di persone dal Paese o la distribu-

zione di materiale offensivo contro determinati gruppi.

Chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale e chi incita a commettere atti di discriminazione o di violenza è incriminato a titolo di pericolo presunto quando il pregiudizio razziale, etnico, nazionale o religioso si trasforma da pensiero intimo del singolo a pensiero da diffondere in qualunque modo, con «argomenti» quali la superiorità della propria razza, etnia, nazione o gruppo, ma anche compiendo o incitando a compiere atti di discriminazione.

Nel 2014 è stata lanciata la campagna nazionale «*No hate speech*», con la messa in onda, anche sulle reti della RAI - Radiotelevisione italiana Spa, di *spot* televisivi e radiofonici che si inseriscono all'interno dell'omonimo progetto internazionale, promosso dal Consiglio d'Europa come forma di tutela dei diritti umani di fronte a fenomeni di odio e di intolleranza espressi attraverso il *web*, in preoccupante crescita: soltanto in Italia, circa il 41 per cento dei casi di discriminazione segnalati nel 2012 sono da ricondurre al *web*.

Anche un gruppo di editori e di riviste italiani ha promosso recentemente la campagna «Le parole uccidono» per indicare il pericolo del linguaggio violento e offensivo. Esiste inoltre un Tavolo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui partecipano le istituzioni che hanno la possibilità, in base alle loro competenze, di sensibilizzare i giovani a contrastare l'odio diffuso *on line*.

Il Consiglio d'Europa ha recentemente istituito la *No Hate Parliamentary Alliance* con lo scopo di prevenire e contrastare l'incitamento all'odio. Di questa rete fanno parte parlamentari di tutti i Paesi che intendono impegnarsi a livello nazionale e internazionale contro l'odio in tutte le sue forme e in particolare contro *l'hate speech*.

Con la presente iniziativa legislativa si intende accogliere l'invito del Consiglio d'Eu-

ropa a istituire in tutti i Paesi una Commissione parlamentare di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo e istigazione all'odio e alla violenza per individuare le migliori soluzioni e azioni per contrastarli.

Il presente disegno di legge è composto di tre articoli. L'articolo 1 istituisce la Commissione bicamerale di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo e antisemitismo, definisce il numero di commissari e le modalità di nomina. L'articolo 2 specifica i compiti della Commissione, sia di controllo, che di reperimento e sistema-

zione della legislazione interna e internazionale sulle materie d'interesse; regola altresì l'attività di raccolta dati e informazioni sulle stesse materie, anche attraverso pubblicazioni periodiche; viene inoltre regolata l'attività di collaborazione con analoghe istituzioni internazionali. L'articolo 3 riguarda l'organizzazione interna della Commissione, le modalità di votazione, la pubblicità delle sedute, la disponibilità di personale amministrativo ecc. Lo stesso articolo pone le spese per il finanziamento della Commissione a carico in pari misura dei bilanci interni delle due Camere.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e composizione)

1. È istituita una Commissione parlamentare di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza nei confronti di persone o gruppi sociali sulla base di alcune caratteristiche quali l'etnia, la religione, la provenienza, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o di altre particolari condizioni fisiche o psichiche, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione è composta da dieci senatori e da dieci deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo comunque l'equilibrata rappresentanza dei sessi e assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

3. La Commissione elegge al suo interno un ufficio di presidenza composto da un presidente, due vice presidenti e due segretari.

4. Nella composizione delle delegazioni nella Commissione, ogni gruppo parlamentare assicura che nessuno dei due sessi sia rappresentato in misura superiore ai due terzi del totale dei componenti della delegazione.

5. In caso di dimissioni, i membri della Commissione sono sostituiti da altri membri nominati con le modalità di cui al comma 2.

Art. 2.

(Compiti)

1. La Commissione controlla e indirizza la concreta attuazione delle convenzioni e degli accordi sovranazionali e internazionali e della legislazione nazionale relativi ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e di istigazione all'odio e alla violenza, nelle loro diverse manifestazioni di tipo razziale, etnico-nazionale, religioso, politico e sessuale. La Commissione svolge anche una funzione propositiva, di stimolo e di impulso, nell'elaborazione e nell'attuazione delle proposte legislative, ma promuove anche ogni altra iniziativa utile a livello nazionale, sovranazionale e internazionale. A tal fine la Commissione:

a) raccoglie, ordina e rende pubblici, con cadenza annuale:

1) normative statali, sovranazionali e internazionali;

2) ricerche e pubblicazioni scientifiche, anche periodiche;

3) dati statistici, nonché informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da istituzioni, organismi o associazioni che si occupano di questioni attinenti ai fenomeni di intolleranza, razzismo e antisemitismo, sia nella forma dei crimini d'odio, sia dei fenomeni di cosiddetto *hate speech*;

b) effettua, anche in collegamento con analoghe iniziative in ambito sovranazionale e internazionale, ricerche, studi e osservazioni concernenti tutte le manifestazioni di odio nei confronti di singoli o comunità. A tale fine la Commissione può prendere contatto con istituzioni di altri Paesi nonché con organismi sovranazionali e internazionali ed effettuare missioni in Italia o all'estero, in particolare presso Parlamenti stranieri, anche, ove necessario, allo scopo di stabilire intese per il contrasto all'intolleranza, al raz-

zismo e all'antisemitismo, sia nella forma dei crimini d'odio sia dei fenomeni di *hate speech*;

c) formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente al fine di assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e ai diritti previsti dalle convenzioni internazionali in materia di prevenzione e di lotta contro ogni forma di odio, intolleranza, razzismo e antisemitismo.

2. Entro il 30 giugno di ogni anno, la Commissione trasmette al Governo e alle Camere una relazione sull'attività svolta, recante in allegato i risultati delle indagini svolte, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate.

3. La Commissione può avvalersi della collaborazione di esperti e può affidare l'effettuazione di studi e di ricerche a istituzioni pubbliche o private, a gruppi o a singoli ricercatori mediante convenzioni.

Art. 3.

(Organizzazione)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa a maggioranza assoluta dei propri membri. Ciascun membro può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Le sedute e tutti gli atti della Commissione sono pubblici, salva diversa deliberazione della Commissione stessa da assumere a maggioranza assoluta dei suoi membri.

3. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.