

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3028

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa della deputata **SANTERINI**

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

Presentata il 10 aprile 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — Negli ultimi anni stiamo assistendo a una crescente spirale dei fenomeni di odio e di intolleranza diffusi 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, anche se non sempre sono perseguibili sul piano penale. Tra i giovani si può parlare a questo proposito di cyberbullismo quando bambini o ragazzi vengono isolati, emarginati e colpiti pubblicamente da coetanei con un linguaggio d’odio.

A livello internazionale la fonte di riferimento che vieta ogni forma di odio è il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966 e reso esecutivo dalla legge

n. 881 del 1977, che inserisce una specifica restrizione, disposta all’articolo 20, sul divieto di appelli all’odio nazionale, razziale o religioso, meglio conosciuti come *hate speech*, che costituiscano incitamento alla discriminazione, all’ostilità o alla violenza, così come ogni propaganda in favore della guerra, e richiede l’adozione delle necessarie misure e sanzioni per proibire tali azioni.

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, infine, 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: siano essi discorsi orali o scritti, veicolati nei *mass media* o su *internet*, attraverso simboli o immagini. Trovare una definizione comune dell'espressione *hate speech* è reso più complicato 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 ha lo scopo o l'effetto di annullare o indebolire il godimento di qualsiasi diritto umano o libertà fondamentale.

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 origine etnica, così come 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 stato usato dalla Corte per la prima volta l'8 luglio 1999; essa ha però evitato una definizione precisa del fenomeno (in quanto ciò avrebbe potuto limitare il suo futuro raggio d'azione), ed ha preferito di volta in volta un approccio più mirato, tenuto conto delle varie circostanze del caso concreto: l'intento dello *speaker*, l'intensità e la severità dell'espressione, a secondo che essa sia diretta o indiretta, esplicita o velata, singola o ripetuta. Ciò infatti si rivela di estrema importanza in quanto servirà anche a formulare specifiche politiche di risposta 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. Gli *hate speech* sono difficili da definire e suscettibili di applicazioni arbitrarie; infatti, i codici penali di molti Stati membri, in riferimento all'incitamento alla violenza o all'odio, utilizzano varie terminologie e di conseguenza vari criteri di applicazione. Gli aspetti più divergenti nella definizione nelle varie legislazioni dipendono 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, incitano, 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, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale: 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; l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio, anche mediante la diffusione di scritti, immagini o altro materiale; l'apologia o la negazione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e, infine, i comportamenti atti a turbare l'ordine pubblico o minacciosi, offensivi e ingiuriosi.

In Italia non esiste ancora una definizione normativa di *hate speech*, tuttavia in base alla raccomandazione n. 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 un etnocentrismo o un nazionalismo aggressivo.

In questo senso 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 passati come la *Shoah*, o ancora sostenere azioni come l'espulsione di un determinato gruppo di persone dal Paese o la distribuzione 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 argomentando la superiorità della propria razza, etnia, nazione o gruppo ovvero 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'Europa 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.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione di una Commissione parlamentare di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo e istigazione all'odio e alla violenza).

1. È istituita una Commissione parlamentare di indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo 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.

3. 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.

4. 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 della Commissione).

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 e di

istigazione all'odio e alla violenza, di seguito denominati «fenomeni di *hate speech*», nelle loro diverse manifestazioni a livello nazionale, razziale, etnico, religioso, politico e sessuale, anche svolgendo una funzione propositiva, di stimolo e di impulso, nell'elaborazione e nell'attuazione delle proposte legislative 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 a fenomeni di *hate speech*;

b) effettua, anche in collegamento con analoghe iniziative in ambito sovranazionale e internazionale, ricerche, studi e osservazioni concernenti i fenomeni di *hate speech*. 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 ai 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 i fenomeni di *hate speech*.

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.

ART. 4.

(Clausola di invarianza finanziaria).

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0034780