

## XVII LEGISLATURA

### **Commissione “Jo Cox” sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio**

#### Resoconto stenografico

Seduta n. 12 di martedì 30 maggio 2017

1. Audizione del Ministro di Grazia e Giustizia Andrea Orlando
2. Audizione della europarlamentare Cécile Kyenge

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE DELLA CAMERA, LAURA BOLDRINI

#### **La seduta inizia alle ore 11.40**

#### **Audizione del Ministro di Grazia e Giustizia Andrea Orlando**

PRESIDENTE. Buongiorno a tutti e a tutte. Saluto e ringrazio i deputati e le deputate nonché gli altri componenti della Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio qui presenti. Concludiamo oggi il ciclo delle nostre audizioni. Iniziamo con il Ministro della giustizia, Andrea Orlando, che ringrazio molto per la sua partecipazione.

Ricordo che questa Commissione è stata costituita il 10 maggio dello scorso anno ed è intitolata a Jo Cox, la giovane deputata britannica uccisa il 16 giugno 2016. Con questo organismo abbiamo anche inteso dare seguito alle iniziative del Consiglio d'Europa, che ha costituito un'"Alleanza contro l'odio", invitando anche i parlamenti nazionali a fare altrettanto. E – lo dico con soddisfazione – la Camera è la prima assemblea parlamentare ad aver costituito una specifica commissione che – come già ricordavo prima – potrà contribuire a creare in Italia una Alleanza contro l'odio, vale a dire una rete di parlamentari, cittadini e associazioni che si impegnano a contrastare questo fenomeno. Si tratta di reagire concretamente a quanti, urlando, seminano odio in rete, dando voce a chi lo combatte.

Per questa ragione ho voluto che questa Commissione – sulla base della felice esperienza della Commissione per i diritti e i doveri in internet – includesse un deputato per ogni gruppo politico, esperti, rappresentanti di ISTAT, Consiglio d'Europa, Nazioni Unite nonché di associazioni. Obiettivo della Commissione è quello

di predisporre una relazione che esamini, per un verso, le cause e le forme del linguaggio d'odio, nelle sue varie manifestazioni – xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, sessismo, omofobia, transfobia – e, per altro verso, formuli proposte concrete per la prevenzione e il contrasto di tali fenomeni a livello sociale, culturale, informativo e istituzionale.

Attribuiamo grande importanza alla sua audizione, Ministro Orlando, non solo in considerazione dei numerosi profili di competenza del suo dicastero per la repressione dei crimini d'odio ma anche per la forte attenzione da Lei riservata a questi temi. Ricordo, in particolare, che il Ministro ha già avuto modo di sottolineare – anche in occasione di audizioni parlamentari – che “gli strumenti della giurisdizione da soli non riescono a far fronte all'insieme degli illeciti che si realizzano sulla rete”. E ha recentemente promosso – nella direzione auspicata anche dalla nostra Commissione – la creazione di una rete finalizzata ad assicurare sinergie tra le amministrazioni pubbliche competenti e le associazioni per il monitoraggio e la prevenzione del fenomeno. Ecco, noi siamo in questa ottica, stiamo cercando di fare rete e di mettere in piedi anche strumenti culturali che possano essere di utilità per combattere questo fenomeno.

ANDREA ORLANDO. Grazie, Presidente. Io vorrei prima di tutto ringraziarla per questo invito che mi consente di esprimere alcune valutazioni su un tema che ho ritenuto e ritengo centrale nell'attuale fase e che è presupposto spesso a fenomeni di carattere criminale, quando non è, esso stesso, manifestazione di fenomeni criminali. Devo dire che condivido l'approccio che è stato dato riguardo alla esigenza di tenere in connessione la dimensione della propaganda d'odio con la dimensione del monitoraggio, dell'attenzione sullo sviluppo della rete. La rete, non fosse altro che per la cosiddetta viralità, ha una potenzialità nella diffusione di questo tipo di messaggi che non ha precedenti nella storia dell'umanità; da questo punto di vista ha una potenza che non può che essere sorvegliata. In generale io non credo – lo dico con molta franchezza – in una sorta di mano invisibile digitale che consenta la ricomposizione spontanea di un equilibrio: se non ci sono iniziative di carattere politico, di carattere giurisdizionale, se non ci sono azioni delle organizzazioni della società civile, la rete si sviluppa secondo criteri che non sempre sono quelli che seguono una razionalità astratta. Per questo credo che il vostro *link* tra questi due livelli sia opportuno ed intelligente.

Un'efficace risposta istituzionale ai fenomeni di odio, di razzismo, di xenofobia esige – io credo – una complessa combinazione di elementi innovativi delle politiche di prevenzione e repressione criminale, ma anche una sapiente declinazione interdisciplinare delle politiche pubbliche di istruzione, di accoglienza, di inclusione sociale e di contrasto ad ogni forma di discriminazione. Naturalmente, all'uno ed all'altro fine è essenziale una corretta definizione dei contorni effettivi di questi fenomeni, anche soprattutto alla luce della loro ricorrente dimensione transnazionale e dei margini di intervento dello Stato. Su questo vorrei sottolineare che, negli anni in cui ho diretto il Ministero della Giustizia, ho voluto assegnare alla piena attuazione di tutti gli accordi di cooperazione internazionale una particolare attenzione: noi

avevamo un *gap* significativo di arretrato nell'attuazione degli accordi di cooperazione tra i diversi Paesi, in particolar modo nell'attuazione delle indicazioni delle direttive europee. Posso dire con tranquillità che abbiamo oggi colmato quel ritardo e posso dire, con ancora più forte determinazione, che – nonostante questo recupero – ad essere in ritardo è, su questo fronte, l'Unione europea. Io credo che la vera riforma della giustizia sia la costruzione di una giustizia sovranazionale.

Sul primo aspetto vorrei soffermarmi brevemente, per poi passare ad illustrare le specifiche attività realizzate dal mio dicastero e le strategie di intervento per il futuro, dedicando in particolare attenzione alla crescente minaccia posta dal linguaggio della rete e dei *social network*.

Sulle condotte di odio e il bisogno di politiche di prevenzione e di contrasto. Come noto, le condotte che esprimono odio hanno forme diversificate, possono essere verbali e non verbali, ma producono tutte il medesimo risultato: creare attorno alla vittima un clima ostile, che risulta particolarmente pregiudizievole per l'individuo quando si tratti di un minore o di una persona psicologicamente o fisicamente fragile. Dobbiamo ricordare che non tutti i soggetti colpiti hanno eguale capacità di reazione: in questo senso, io penso che si discuta troppo spesso in astratto e non si declini mai il diverso impatto che può avere un messaggio che per ciascuno di noi può essere irrilevante o può essere marginale o può essere considerato anche semplicemente scherzoso. Come può impattare invece su una persona che è psicologicamente fragile o con meno strumenti di carattere culturale? Questo è un ulteriore elemento di approfondimento che credo andrebbe sviluppato: non si è tutti uguali di fronte alla propaganda d'odio.

Vi è quindi la necessità di fornire tutela ad ogni individuo violato, individuando le specificità di ogni forma di violenza e di discriminazione, che spesso induce l'opinione pubblica e la politica a distinguere e a circoscrivere per gruppi le azioni dalle quali la dignità dell'individuo è lesa. Si parla di omofobia, violenza femminicida, discriminazioni basate sull'etnia o sul culto e così via, utilizzando definizioni che da un lato aiutano a 'catalogare' le declinazioni dell'odio, ma rischiano dall'altro di far perdere la visione d'insieme; anche perché spesso questi fenomeni sono tra loro mescolati e sovrapposti. È del tutto evidente, infatti, che solo attraverso una comprensione globale delle ragioni e delle manifestazioni dei fenomeni di violenza e di vessazione interpersonale si può andare oltre un allarme selettivo ed evitare il rischio di inseguire il moltiplicarsi dei fenomeni di odio e di violenza, come se si trattasse di eventi slegati.

L'efficacia della risposta dello Stato dipende dalla capacità delle istituzioni di produrre politiche che siano tra loro integrate, che sappiano cioè far fronte all'odio nella società globale e aperta. A tal proposito, il marito di Jo Cox, Brendan Cox, nella sua audizione innanzi alla Commissione del febbraio scorso, ha ricordato l'importanza di non reagire attraverso gruppi che mirano a proteggere specifici diritti lesi, ma di riunire le forze politiche e sociali che si battono contro le singole forme di discriminazione in un unico fronte che sia favorevole alla diversità e alla tolleranza. Anche perché non sempre i singoli gruppi avvertono un pericolo nell'aggressione che è rivolta ad altri gruppi; potrei citare Bertold Brecht, da questo punto di vista.

PRESIDENTE. Certo, poi alla fine non c'è più nessuno.

ANDREA ORLANDO. Questo è, credo, un punto di partenza.

A tal fine, appaiono fondamentali i lavori che questa Commissione svolge per creare una rete di politici, di cittadini e di associazioni che si impegnino a costruire “un'alleanza contro l'odio”, rispondendo all'invito rivolto appunto – come lei ricordava – dal Consiglio d'Europa ai parlamenti nazionali. Considero, inoltre, particolarmente efficace il metodo multidisciplinare e aggregativo che ha voluto scegliere la Presidente Boldrini, fondato sul coinvolgimento nelle attività non solo di rappresentanti di tutti i partiti politici e delle amministrazioni dello Stato, ma di esponenti delle organizzazioni internazionali impegnate a dare una risposta multilaterale al fenomeno: dell'associazionismo privato, dell'avvocatura, del giornalismo, dei *social media* e degli Internet service providers. È un criterio che abbiamo provato a seguire anche in esperienze che poi illustrerò, a livello di Unione europea, e che è molto importante vuoi perché fornisce punti di vista diversi vuoi perché chiunque tenti in qualche modo di disciplinare, di intervenire – anche con strumenti di carattere coercitivo, ma anche semplicemente di carattere pedagogico o con una battaglia di carattere culturale – si scontra con una cultura del complotto che pervade questa fase storica. Quando i soggetti che agiscono sono soltanto soggetti pubblici, questa teoria appare particolarmente confortata, perché la denuncia è quella di voler creare ‘verità di Stato’, in qualche modo, in contrapposizione alla libertà e alla libera espressione che sarebbe manifestata, ad esempio, dall'invito a ripetere l'Olocausto o altre amenità di questo genere. Il fatto di coinvolgere la società civile credo che sia una particolare misura opportuna, anche per questo motivo. Io prediligo infatti il medesimo approccio, nella consapevolezza dei complessi profili della materia che non si esauriscono nella mera applicazione della sanzione penale.

Nella mia qualità di Ministro della Giustizia ho indirizzato le iniziative del mio dicastero verso una dimensione non di mera repressione, ma di monitoraggio del fenomeno, di prevenzione e di analisi delle condotte criminose. È, infatti, evidente che non tutti i comportamenti che esprimono odio costituiscono un vero e proprio reato. Anche quando, tuttavia, non sia intervenuta alcuna violazione della norma penale, o comunque nelle more dell'accertamento da parte di un giudice della sussistenza del reato, questi comportamenti possono arrecare un serio pregiudizio non solo alla sicurezza ed alla libertà individuale della vittima, ma incidere pericolosamente sulla vita dell'intera società, fomentando conflitti, alimentando violenze su più ampia scala e favorendo la commissione di delitti. C'è quindi, come dire, una propaganda d'odio non criminale ma che è antefatto di fenomeni di carattere criminale, propedeutica.

È, pertanto, necessario rispondere a questa minaccia non solo assicurando che le condotte criminose vengano efficacemente perseguite e sanzionate, ma che la risposta al problema sia tempestiva e che abbia luogo ben prima dell'azione repressiva da parte della magistratura. In virtù di tale convinzione, abbiamo costituito con il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) della Presidenza del Consiglio dei Ministri un gruppo di lavoro che ha la finalità di

sviluppare sinergie tra le amministrazioni dello Stato, attraverso il coordinamento delle attività di osservazione e prevenzione dei reati d'odio online.

Inoltre, con l'UNAR e le associazioni che lavorano sul tema, stiamo cercando di creare una rete di interazione con la società civile, stimolando la nascita di soggetti non pubblici in grado di monitorare e smentire, ove necessario, ogni *input* funzionale alla propaganda d'odio, anche al fine di promuovere efficaci messaggi di contronarrativa. Su questo vorrei spendere due parole, sempre riprendendo la questione precedente: parto da un elemento di rassegnazione, io non credo che sulla rete sia possibile eliminare le *fake news*, anzi lo ritengo praticamente impossibile; ci sono però delle *fake news* che sono il presupposto della creazione di leggende nere nei confronti di minoranze e che, pur non essendo vera e propria propaganda d'odio, sono il presupposto per la propaganda d'odio. Come si contrasta questo tipo di fenomeni? Io non credo nella possibilità di costruire agenzie pubbliche che in qualche modo disciplinino ciò che è vero e ciò che è falso, perché credo che il rimedio rischi di diventare peggiore del male. Credo però che, se nascono dei soggetti che siano il frutto di un'alleanza contro l'odio, che abbiano il carattere di organizzazioni non governative, possono svolgere questo tipo di azione e di contronarrativa che si può sviluppare sulla rete. Non in assoluto per affrontare tutto ciò che non è vero e che viene fatto circolare sulla rete - perché credo che quello abbia dei fenomeni profondi che sarebbe qui anche difficile e lungo discutere - ma, almeno, mirando a questo tipo di *fake news*, cioè quelle che associamo un fatto falso sostanzialmente a un comportamento, un'abitudine o un atto che riguarda una minoranza, che poi diventa destinataria della propaganda d'odio.

Nel *web*, è costante la tensione tra la prioritaria esigenza di intervenire a tutela dei soggetti vittime di *hate speech* da un lato, e la tutela della libertà di espressione e dell'autonomia della piattaforma dall'altro.

Tornerò su questi aspetti successivamente, quando tratterò più diffusamente delle attività realizzate dal mio dicastero. Vorrei però prima soffermarmi sulle iniziative internazionali per la prevenzione e il contrasto dei reati d'odio a cui il Governo italiano sta partecipando, nella convinzione che l'attività degli organismi multilaterali di cui l'Italia fa parte costituisca l'imprescindibile quadro di riferimento per la pianificazione delle strategie di intervento a livello nazionale. A mio avviso, infatti, solo l'adozione di misure condivise e armonizzate tra gli Stati potrà consentire di affrontare efficacemente la minaccia globale che deriva da un utilizzo inappropriato del *web*.

Vorrei, innanzitutto, ricordare, il costante impegno del Consiglio d'Europa nella lotta ad ogni forma di discriminazione e di espressione d'odio, nel pieno rispetto delle libertà fondamentali di opinione e di espressione. Abbiamo infatti salutato con favore l'adozione, nel gennaio scorso, di due risoluzioni dell'Assemblea parlamentare, che indicano ai 47 Stati membri la strada da seguire. La prima attiene alle sfide e alle responsabilità dei media e del giornalismo online e raccomanda alle autorità nazionali di avviare discussioni su norme e meccanismi necessari per prevenire il rischio di distorsione delle informazioni o di manipolazioni dell'opinione pubblica. Ciò anche

assicurando un diritto di replica, che consenta la veloce rettifica di un'informazione erronea sui media online e offline.

In particolare, i gestori dei servizi di rilevanza pubblica dovrebbero osservare gli stessi elevati standard editoriali utilizzati offline, prestando particolare attenzione rispetto ai contenuti falsi e alle campagne d'odio generati dagli utenti o da terzi e pubblicati sulla loro versione Internet, perché questa non diventi, grazie all'anonimato, uno spazio di inapplicabilità della legge.

Il tema delle *fake news* è indubbiamente, rispetto a quello dei messaggi contenenti propaganda d'odio, un terreno ancora più sdruciolevole. Ma vi è un chiaro punto di contatto tra i due fenomeni. Come dicevo, ci sono notizie che formano il substrato per la propaganda d'odio. Leggende nere costruite su falsi che mirano a screditare minoranze religiose, etniche, culturali o orientamenti sessuali. Questa dinamica, a mio avviso, non si contrasta offrendo verità di Stato, che rischiano di essere ancora elementi a supporto della teoria del complotto, ma costruendo gli anticorpi e gli strumenti necessari per reagire sulla rete, soprattutto a favore dei soggetti più frequentemente colpiti da questo tipo di notizie.

La seconda risoluzione dell'Assemblea parlamentare attiene alla *cyber-discrimination* e all'odio online e invita i Paesi del Consiglio d'Europa a rafforzare il quadro normativo interno ed internazionale di prevenzione e di contrasto dei discorsi che esprimono illegalmente odio, nel pieno rispetto della libertà di espressione. Invita, altresì, le istituzioni nazionali alla tutela delle vittime di *hate speech* e a sostenere le iniziative della società civile finalizzate a promuovere un uso responsabile della rete, anche attraverso lo sviluppo di efficaci contronarrative.

Con particolare riferimento agli *internet service providers* chiede, inoltre, agli Stati membri di incoraggiare le piattaforme ad istituire trasparenti meccanismi interni di trattamento delle notifiche da parte degli utenti e di rapida rimozione dei contenuti dannosi, cooperando strettamente con le autorità investigative.

Raccomanda, infine, di stabilire per legge la responsabilità delle aziende informatiche con riferimento all'obbligo di rimuovere prontamente i contenuti d'odio pubblicati online, soprattutto quando siano stati segnalati. Su quest'ultimo aspetto tornerò successivamente.

Sul versante delle iniziative dell'Unione europea, abbiamo salutato con favore l'adozione da parte della Commissione, nel maggio 2016, del Codice di condotta sull'illecito incitamento all'odio online - da noi con forza sollecitato insieme alla Germania - con il quale le aziende informatiche si sono impegnate ad affiancare la Commissione europea e gli Stati membri nell'affrontare la sfida di garantire che le piattaforme online non offrano opportunità di diffusione virale di forme illegali di incitamento all'odio. Si tratta di uno strumento innovativo che richiama ad un'azione congiunta i più importanti *Internet service providers*, le autorità statali e le organizzazioni della società civile.

La Commissaria europea per la giustizia, la tutela dei consumatori e l'uguaglianza di genere, Věra Jourová, è intervenuta lo scorso febbraio proprio innanzi a questa Commissione, evidenziando l'importanza di rafforzare la cooperazione con le maggiori piattaforme, nel pieno rispetto della libertà di espressione, che è un bene

vitale di una società democratica, ma non deve essere strumentalizzata per legittimare comportamenti illeciti. La Commissaria ha, inoltre, riferito di aver lanciato nell'ottobre 2016 un primo esercizio di monitoraggio teso a verificare i risultati ottenuti a seguito dell'adozione del Codice di condotta. In particolare, lo studio dello scorso anno mirava a verificare se le piattaforme esaminassero entro le previste 24 ore i contenuti d'odio segnalati da dodici organizzazioni designate quali "segnalatori di fiducia" in nove diversi Stati membri, incluso l'Italia, e quali fossero i tempi intercorsi tra la segnalazione e l'effettiva rimozione dei contenuti. L'esito ha mostrato che esistono ampi spazi di miglioramento: solo il 28 per cento dei contenuti segnalati sono stati effettivamente rimossi, e solo nel 40 per cento dei casi le aziende informatiche hanno esaminato le notifiche in meno di 24 ore.

Qui vorrei sottolineare che i provider si sottraggono chiaramente a questo tipo di onere, che ha dei costi e che, quindi, non affrontano volentieri. Devo dire – avendo avuto anche incontri diretti – che inizia a farsi largo l'idea che una rete in alcuni ambiti infrequentabile rischia anche di restringere le opportunità di mercato; quindi questo aspetto in qualche modo può essere utilizzato e può spingere nella giusta direzione. Diciamo però una cosa, e diciamola con molta franchezza: la Commissione che ha fatto questi passi – per noi nella giusta direzione ma insufficienti rispetto al fenomeno – è anche condizionata da una discussione che si è sviluppata all'interno dell'Unione europea, nella quale molti Paesi hanno una sostanziale subalternità nei confronti delle piattaforme per ragioni di carattere economico, e sono pertanto contrari ad una normativa che in qualche modo metta dei vincoli e dei paletti. Lo abbiamo visto con la difficoltà a emanare una normativa sul trattamento dei dati personali. Diciamo che c'è un liberismo digitale che prevale in alcuni Paesi europei e che è anche il frutto del particolare legame che essi hanno storicamente con le sedi di questi luoghi, cioè con gli Stati Uniti. In questo senso la ricostruzione di un'unità politica su questo punto, cioè la rivendicazione di un ruolo unitario dell'Unione europea, che aspiri a governare e a produrre anche regole su questi nuovi fenomeni, può fare la differenza, può determinare un salto di qualità che fino a qui non c'è stato o è stato soltanto di carattere sperimentale e parziale.

I risultati di questo primo esercizio, peraltro, sono stati particolarmente negativi in Italia, dove l'UNAR, che ha partecipato al monitoraggio su incarico della Commissione europea, ha rilevato che solo il 3,6% dei contenuti segnalati era stato rimosso. Si è visto, inoltre, che le notifiche dei discorsi d'odio sono state trattate dagli *Internet service providers* in modo diverso a seconda del soggetto da cui proveniva la segnalazione: il tasso di rimozione è stato molto più basso quando la stessa proveniva attraverso i canali ordinari disponibili ai normali cittadini e cresceva invece esponenzialmente quando proveniva dalle organizzazioni qualificate come "segnalatori di fiducia" ai fini dell'esercizio di monitoraggio. È emersa, altresì, la difficoltà di trovare un concetto condiviso di discorso d'odio tra le piattaforme e le organizzazioni impegnate nelle segnalazioni, benché la Commissione avesse indicato come parametro di valutazione la conformità delle dichiarazioni esaminate alle normative nazionali di recepimento della decisione quadro del 2008 sul contrasto penale al razzismo e alla xenofobia. Tali dati iniziali costituiscono un importante

punto di partenza e di riferimento per valutare l'evoluzione dello stato di implementazione del Codice di condotta da parte delle aziende informatiche.

In particolare, a seguito del primo esercizio di monitoraggio, la Commissione europea ha promosso un secondo ciclo di *reporting* che ha avuto luogo dal 20 marzo al 5 maggio 2017. Il nuovo studio ha avuto come obiettivo non solo quello di rilevare i tempi di riscontro ai segnalatori da parte delle aziende informatiche e in cui viene effettuata la rimozione dei contenuti, ma anche quello di individuare quali siano i canali di segnalazione più efficaci ed opportuni, le opzioni di risposta e i possibili scenari riguardanti il contenuto segnalato.

I risultati di questo secondo esercizio verranno presentati proprio domani a Bruxelles, alla presenza della Commissaria Jourová, nell'ambito del gruppo di lavoro di alto livello istituito dalla Commissione per il contrasto ai reati d'odio online, a cui partecipano esponenti degli Stati membri, delle organizzazioni internazionali maggiormente attive in questo settore, nonché i principali *Internet service providers* e la società civile. In rappresentanza del Governo italiano parteciperanno all'evento sia l'UNAR che i Ministeri dell'Interno e della Giustizia.

Anche il secondo ciclo di monitoraggio è stato svolto, nel nostro Paese, dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, che ne ha condiviso i risultati con le altre amministrazioni partecipanti al gruppo di lavoro europeo. Posso, pertanto, anticipare che l'UNAR ha selezionato e segnalato 197 casi di incitamento all'odio rilevati nei circa 40 giorni di *reporting* indicati dalla Commissione. Tra queste segnalazioni, più del 50% hanno riguardato la piattaforma Facebook e le rimanenti, suddivise in percentuali simili, hanno riguardato Youtube e Twitter. In particolare, Facebook e Youtube hanno rimosso, rispettivamente, il 95% e il 100% dei contenuti segnalati, fornendo anche un riscontro all'UNAR per la quasi totalità delle segnalazioni. I tempi di risposta sono stati contenuti sia per Facebook, sempre al di sotto delle 48 ore, sia per Youtube, che è riuscita ad operare in meno di 24 ore. Nel caso di Twitter, i risultati registrati sono stati meno positivi, ma l'UNAR ha offerto come possibile spiegazione quella di un problema tecnico nel canale di comunicazione con il provider che, una volta risolto, potrebbe migliorarne i risultati, portandoli, auspicabilmente, sugli eccellenti livelli degli altri due *providers*. Il *trend* positivo registrato in Italia nel secondo ciclo di monitoraggio, ove dovesse essere domani confermato dai dati rilevati negli altri Stati dell'Unione interessati all'esercizio, testimonierebbe che la responsabilizzazione delle piattaforme da parte delle istituzioni nazionali ed europee, da me da sempre auspicata e sostenuta, sta producendo i suoi primi risultati.

Non si tratta di applicare forme di censura, come ha chiarito in questa sede la Commissaria Jourová, ma dell'esigenza delle democrazie di far vivere le loro regole anche nella rete, senza rassegnarsi all'idea che questa diventi un luogo dove le norme a tutela della persona, che valgono nel mondo reale, restino sospese. L'insidia che il rapporto tra società della rete e Stati, reso necessario da esigenze di sicurezza e di tutela della persona, possa tralignare verso forme di restrizione delle libertà, ovviamente esiste, come ogniqualvolta un potere pubblico interviene per tali finalità. Tuttavia, non vedo questo rischio se il processo avviato sarà pubblico, trasparente e



costantemente sottoposto al controllo delle opinioni pubbliche e della società civile. Non a caso, la Commissione ha voluto rendere quest'ultima protagonista del monitoraggio, incaricando come "segnalatori di fiducia" anche delle ONG.

Peraltro, senza un patto tra gli Stati e le piattaforme, fondato sull'applicazione di criteri di selezione dei contenuti che siano frutto di una metodologia condivisa e armonizzata, saranno queste ultime a decidere cosa è e cosa non è corretto pubblicare. A questo proposito si discute, a livello internazionale, se gli Stati debbano assicurare l'utilizzo legale del *web* attraverso misure normative che sanciscano la responsabilità delle aziende informatiche, ove queste non apprestino misure atte a garantire l'agevole segnalazione dei contenuti lesivi da parte degli utenti, il rapido vaglio delle notifiche ad opera di personale specializzato e la successiva rimozione.

Ricordo che proprio in questi giorni il Parlamento tedesco sta esaminando un progetto di legge governativo che mira ad introdurre una serie di obblighi a carico delle piattaforme, quali l'attivazione di una procedura semplice, efficace e trasparente per la presentazione e la gestione dei reclami relativi ai contenuti illeciti, e l'obbligo per le aziende di formulare una relazione trimestrale sul trattamento dei reclami, pubblicandola sul proprio sito *web* e sulla Gazzetta federale. In caso di inadempimento, sono previste sanzioni pecuniarie amministrative.

Pur non essendo, in linea di principio, contrario all'adozione di misure di questo tipo nel nostro Paese, ritengo che nella regolamentazione di una materia così delicata occorra procedere per gradi, cercando un approccio condiviso a livello europeo, come peraltro auspicato dalla Commissione europea nella Comunicazione del 10 maggio scorso sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Nel ricordare l'importanza di promuovere le piattaforme online quali attori responsabili all'interno di un ecosistema Internet sicuro, equo ed aperto, la Commissione sottolinea l'importanza di dare sostegno a quelle che proattivamente già adottano misure volontarie di lotta ai contenuti illegali. Evidenzia, altresì, la necessità di continuare, allo stato, il dialogo con le aziende informatiche, orientando la discussione sui meccanismi e sulle soluzioni tecniche di rimozione dei contenuti illegali, al fine di incrementarne l'efficacia, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. In sostanza si potrebbe individuare una sorta di certificazione, diciamo un 'bollino blu', per tutti quei soggetti che sono più tempestivi nell'attuare le indicazioni di carattere generale che emergono dall'accordo tra l'Unione europea e i singoli provider.

È essenziale, a mio avviso, attendere l'esito di questa interlocuzione, i cui risultati sono attesi per la fine del 2017, prima di decidere su eventuali misure da adottare a livello interno, anche perché la Commissione si è impegnata a fornire agli Stati membri orientamenti in proposito. L'obiettivo è chiaramente quello di promuovere l'adozione di misure armonizzate, sul territorio europeo e nel mercato unico digitale, che garantiscano procedure uniformi e trasparenti di gestione dei contenuti illeciti da parte delle aziende informatiche, nonché analoghe sanzioni in caso di inadempimento. Ciò anche al fine di apprestare, in tutta l'Unione, medesime garanzie di tutela delle vittime offese dai discorsi d'odio e, allo stesso tempo, uguali garanzie della libertà dei cittadini di espressione del pensiero.

Questi importanti passi avanti compiuti dalle istituzioni europee nella sensibilizzazione delle piattaforme hanno costituito il punto di partenza per l'elaborazione di una strategia che consenta di implementare, nel nostro Paese, le misure previste dal Codice di condotta, attraverso un approccio olistico ed inclusivo del fondamentale contributo della società civile.

In primo luogo è stata avviata un'interlocuzione, anche a livello nazionale, con i principali *social network*, ai quali ho chiesto lo stesso tipo di collaborazione che la legge esige, nel mondo offline, dai gestori dei servizi di rilevanza pubblica, cioè cooperare con la giustizia allo scopo di prevenire e contrastare i fenomeni illeciti. Vorrei essere chiaro su questo: è del tutto evidente che, per la viralità, la rapidità e la quantità degli illeciti commessi sulla rete, la ordinaria azione della giurisdizione non è in grado di intervenire; è in grado di intervenire soltanto se c'è questo tipo di cooperazione, che peraltro non chiede a questi soggetti di sostituirsi all'autorità pubblica ma di cooperare con essa sulla base dei presupposti definiti dall'ordinamento, e in particolar modo dall'ordinamento penale. La stessa cosa che si chiede, appunto, ai gestori di servizi pubblici nel momento in cui si viene a determinare un fatto che costituisce illecito e quindi un obbligo generale di cooperazione nei confronti dell'attività della giurisdizione.

In questa prospettiva ho presentato, il 3 novembre scorso, insieme ai rappresentanti di Facebook, le linee guida '*Pensa prima di condividere*', per l'utilizzo consapevole dei *social media* e per la sicurezza online.

Sul fronte del potenziamento dell'attività investigativa, continueremo a partecipare attivamente alla discussione in corso a Bruxelles sull'individuazione di più efficaci strumenti di cooperazione internazionale volti alla rapida acquisizione di dati e informazioni presso gli Internet service providers.

Rimangono allo stato ancora irrisolti i problemi attinenti alla localizzazione e trasferibilità della prova elettronica (*e-evidence*) ed a possibili conflitti di giurisdizione tra gli Stati membri, in particolare quello del cittadino titolare dei dati e quello del luogo ove tali dati sono conservati. Ciò determina un grave ostacolo ad indagini penali anche molto rilevanti.

Come anticipato in apertura, un'altra iniziativa che ho promosso è stata quella di creare, insieme all'UNAR e alle associazioni che lavorano sul tema, una rete di interazione tra le amministrazioni pubbliche e la società civile, stimolando la nascita di soggetti non pubblici in grado di monitorare e smentire, ove necessario, ogni *input* funzionale alla propaganda d'odio, anche al fine di promuovere efficaci messaggi di contronarrativa. Abbiamo, a tal fine, individuato con l'UNAR le associazioni maggiormente rappresentative su base nazionale, in materia di prevenzione e contrasto agli atti discriminatori e ai crimini d'odio online, al fine di coinvolgerle in una comune riflessione. Sono infatti convinto che se la rete è ormai uno dei luoghi principali del conflitto e della dialettica democratica, la risposta più efficace, autorevole e tempestiva non può essere quella della criminalizzazione ma deve passare attraverso la creazione di sinergie tra lo Stato e la società civile. È questa, peraltro, la linea indicata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nella risoluzione 2354 adottata proprio pochi giorni fa, e precisamente il 24 maggio scorso, con la quale è stato chiesto agli

Stati di sostenere lo sviluppo di contronarrative finalizzate a rispondere alla propaganda terroristica, promuovendo sinergie multidisciplinari tra i differenti gruppi della società civile interessati al contrasto del fenomeno.

Un'altra misura che abbiamo adottato è stata l'istituzione di un gruppo di lavoro interministeriale per il monitoraggio delle condotte d'odio, a cui partecipano l'UNAR e il Ministero dell'Interno nelle sue diverse componenti, tra cui la Polizia postale e l'OSCAD. Studiare i reati sulla base del numero dei procedimenti penali pendenti è senza dubbio importante ai fini del dimensionamento dei fenomeni criminali, ma limita l'osservazione delle condotte d'odio a quando esse hanno già manifestato il loro esito. Bisogna, invece, come indicato dal Consiglio d'Europa, idealmente risalire la corrente del flusso processuale per individuare e tenere sotto controllo, in modo preventivo, tutti quei comportamenti che non necessariamente configurano immediatamente un delitto, ma che sono sintomatici di un contesto di odio o di discriminazione che può condurre poi alla violenza vera e propria. In quest'ottica, il mio primo obiettivo è stato quello di creare un coordinamento tra le diverse istituzioni impegnate in questo campo, per realizzare un intervento a più livelli, che tenga in considerazione tutte le fasi della formazione delle condotte d'odio e le diverse tipologie di relazioni tra i soggetti.

Il primo, importante, risultato conseguito è stato quello di mettere a fuoco il ciclo di vita completo di un discorso d'odio, dall'immediata rilevazione del contenuto discriminatorio pubblicato in rete, all'accertamento degli eventuali profili di imputabilità del soggetto autore di quel contenuto, passando per la richiesta di rimozione alle aziende informatiche, fino alla perseguibilità giudiziaria.

Alla luce dei risultati positivi conseguiti finora, inviteremo a partecipare a questa iniziativa anche il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, al fine di beneficiare della fondamentale esperienza del MIUR in questo settore e di potenziare le sinergie nella prevenzione della devianza minorile. Tale collaborazione, peraltro, potrebbe giovare delle attività che il Ministero della giustizia e la Conferenza dei Rettori delle Università italiane stanno congiuntamente svolgendo nell'ambito della Convenzione quadro stipulata nel gennaio del 2016, ed in particolare dell'apporto di idee e di analisi degli esperti accademici e del sistema giudiziario che stanno lavorando sui temi della prevenzione della radicalizzazione.

Venendo alle misure legislative, vorrei innanzitutto evidenziare che il quadro normativo che regola la prevenzione e il contrasto dei reati d'odio nel nostro Paese appare già solido e in linea con gli strumenti internazionali che tutelano gli individui da ogni forma di discriminazione. In particolare, al fine di completare la trasposizione della decisione quadro europea del 2008 sulla lotta al razzismo e alla xenofobia, abbiamo previsto, nella legge europea per il 2017, delle disposizioni che stabiliscono l'incriminazione delle condotte di minimizzazione, approvazione o giustificazione della Shoah e dei crimini di genocidio, di guerra e contro l'umanità, introducendo anche la responsabilità degli enti per tali fattispecie. È, altresì, all'esame del Senato il disegno di legge governativo finalizzato alla ratifica del 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.

Con particolare riferimento al fenomeno del cyberbullismo, vorrei ricordare che il 17 maggio scorso è stata adottata la legge, attesa da tempo, che ha introdotto misure preventive mirate alla tutela e all'educazione dei minori coinvolti, sia quando essi si trovino nella posizione di vittime, sia quando siano i responsabili degli illeciti, assicurando interventi rivolti a tutte le fasce d'età nell'ambito delle istituzioni scolastiche. Tra le principali novità, viene definito il fenomeno ed è prevista la possibilità, per il minore, di chiedere direttamente al gestore del sito l'oscuramento o la rimozione della "cyber aggressione" e, qualora il gestore ignori l'allarme, la vittima potrà rivolgersi al Garante per la protezione dei dati personali che, nelle successive 48 ore, dovrà intervenire.

Venendo al contrasto dei fenomeni d'odio legati al terrorismo internazionale, vorrei ricordare che con gli interventi legislativi del 2015 e del 2016 abbiamo assicurato il recepimento, nel nostro ordinamento, delle fattispecie di reato previste dagli strumenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa per contrastare la minaccia posta dai *foreign terrorist fighters*, rafforzando altresì gli strumenti di indagine e di prevenzione anche attraverso azioni "offensive" in grado di contrastare l'utilizzo del *web* da parte delle organizzazioni terroristiche. In particolare, abbiamo attribuito all'autorità giudiziaria il potere di oscurare siti Internet e rimuovere contenuti online che siano connessi alla propaganda jihadista e alla perpetrazione di condotte terroristiche. Siamo stati tra i primi Paesi al mondo ad adottare queste importanti riforme, com'è stato riconosciuto dalle stesse Nazioni Unite nell'ultimo rapporto di valutazione dell'Italia del Comitato Antiterrorismo dell'ONU.

Nella convinzione che tali misure siano fondamentali e che vadano armonizzate a livello europeo, ci siamo, inoltre, battuti durante i negoziati della nuova direttiva antiterrorismo adottata dall'Unione europea lo scorso marzo, per avere un testo finale ambizioso e in grado davvero di innalzare l'efficacia dell'azione di contrasto alle nuove minacce. Abbiamo così ottenuto, con il significativo sostegno del Parlamento europeo, l'introduzione di una norma che obbliga tutti gli Stati membri a dotarsi di strumenti che consentano la rimozione o il blocco dei contenuti online, quando essi costituiscano una pubblica provocazione a commettere un reato terroristico. Vorrei però sottolineare come tra il momento dei primi gravi fatti di terrorismo che si sono manifestati nel nostro continente e l'emanazione della direttiva è passato un lasso di tempo che è difficilmente comprensibile per l'opinione pubblica. La ragione che attribuisco a questo fatto è molto semplice: c'è una resistenza degli Stati membri a omogeneizzare il diritto penale. Abbiamo avuto Stati – ne cito uno, la Francia – che sono arrivati a sospendere la Carta europea dei diritti dell'uomo per sei mesi, ad introdurre anticipazioni nella incriminazione delle condotte che possono suscitare persino perplessità; quindi norme di carattere draconiano. Però la resistenza è costante a condividere queste norme e a farle diventare norme di tutta l'Unione europea. Qual è la ragione politica che - io credo - sta alla base di questo dato? E' il fatto che, se noi fossimo in grado di costruire un diritto penale europeo, sarebbe assolutamente evidente la sua efficacia. Sarebbe un punto di non ritorno.

Sostanzialmente è del tutto evidente che tutte le principali minacce che attentano alla sicurezza nei nostri Paesi hanno una natura transnazionale e sovranazionale, quindi, come dire, non si può fare un passo avanti senza farne altri due o tre. Se ci pensiamo bene, il diritto penale è rimasto ormai l'unico ambito in cui esiste un esclusivo monopolio dello Stato nazionale: questo implica che l'integrazione sul fronte del diritto penale significherebbe uno slancio fortissimo per i processi di integrazione e per la cessione di funzioni a livello sovranazionale. Quindi dietro valutazioni di carattere tecnico, che spesso sono capziose, in verità c'è questo timore, persino dei Paesi che, a parole, si dichiarano più propensi ai processi di integrazione; non si vuole cedere questo elemento. Per noi questo aspetto – scusate la digressione – è stato particolarmente evidente in occasione della discussione che si è sviluppata sulla costituzione della Procura europea.

La Procura europea è prevista dal Trattato di Lisbona; si pensi a quale strumento potrebbe essere nel contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale. Proprio per questa ragione è stata sostanzialmente svuotata di funzioni, limitata a un ambito che riguarda le truffe contro l'Unione europea; perché è chiaro che se si costruisce un modello che per la sua collocazione ha una così forte efficacia, che rende non semplicemente eventuali gli scambi di informazioni tra le giurisdizioni ma li rende sistematici, quello diventa il riferimento, addirittura il riferimento nel modello del pubblico ministero. Quindi da questo punto di vista, come spesso avviene – e in questo dibattito c'è una memoria – attraverso l'utilizzo dei poteri impliciti contenuti all'interno dei Trattati europei, un soggetto può nascere con un'ambizione e con dei contenuti limitati ma può progressivamente assumere funzioni che sono corroborate dal fatto che quelle funzioni sono esercitate al meglio. Quindi questa resistenza è una resistenza in fondo contro l'integrazione europea, non è una resistenza legata al fatto che qualcuno metta in discussione che anche reati come quelli di cui stiamo discutendo si possano contrastare meglio in una dimensione sovranazionale.

Vorrei infine fare un cenno ad un fenomeno a cui il mio Ministero ha dedicato una costante attenzione, quello della violenza di genere. Nella consapevolezza dei complessi profili interdisciplinari che la materia involge e che non si esauriscono nella mera applicazione della sanzione penale, abbiamo provveduto, con il d.lgs. 212 del 2015, ad adottare misure normative tese ad adeguare l'ordinamento penale, sostanziale e processuale, rafforzando lo stato processuale della persona offesa, in linea con gli standard europei, e istituendo un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle vittime di reati intenzionali violenti. È, inoltre, all'esame del Parlamento anche il disegno di legge volto, tra l'altro, ad aggravare l'omicidio commesso in danno di persone legate al reo da vincoli e relazioni affettive.

Nella medesima direzione, stiamo promuovendo una cultura dell'organizzazione giudiziaria mirata ad assicurare la prioritaria trattazione dei casi più gravi e a neutralizzare il rischio di prescrizione, in linea con le misure di accelerazione previste dal disegno di legge di riforma del processo penale, attualmente all'esame del Parlamento.

Per altro verso, il Governo ha varato un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, finalizzato alla prevenzione del fenomeno attraverso

l'informazione ed il coinvolgimento dell'intera collettività, oltre al potenziamento di forme di assistenza e sostegno.

È stata, infine, avviata un'interlocuzione con l'Avvocatura, in particolare con l'Associazione Italiana Avvocati per la famiglia e minori, per istituire un Osservatorio permanente sulla violenza domestica, con l'obiettivo di assicurare un monitoraggio finalizzato al rafforzamento delle relative misure di contrasto.

Venendo alle politiche messe in atto per il contrasto all'odio e alla discriminazione nelle carceri, l'obiettivo è stato quello di favorire l'integrazione socio-culturale delle varie etnie presenti tra la popolazione detenuta, al fine di prevenire qualsiasi forma di intolleranza e di xenofobia. Gli interventi sono stati articolati su più piani, per fornire risposte di trattamento individualizzato.

Con riferimento alla formazione, sono stati istituiti per i detenuti stranieri corsi di istruzione di tutti i livelli, oltre che di avviamento professionale. Nell'anno scolastico 2015/2016, sono stati circa diecimila i detenuti stranieri che hanno frequentato corsi scolastici ricompresi tra l'alfabetizzazione primaria e la scuola media di secondo grado, mentre 71 sono stati gli iscritti all'università, 6 dei quali hanno conseguito la laurea nel 2016.

Siamo, inoltre, riusciti ad ottenere, attraverso l'interazione con il Ministero dell'Interno ed il MIUR, che anche gli stranieri privi di permesso di soggiorno che frequentano corsi d'istruzione in carcere possano conseguire i relativi titoli di studio, evitando così una disparità di trattamento tra i detenuti. Inoltre le biblioteche degli istituti penitenziari hanno acquistato testi nelle lingue di maggiore diffusione tra la popolazione ristretta, promuovendo incontri letterari e sessioni di redazione di giornali e opuscoli, che costituiscono un'importante occasione di integrazione multiculturale e multietnica.

Nell'attività lavorativa, il lavoro è distribuito in maniera equa, all'interno del carcere, tra detenuti italiani e stranieri. Anche quelli senza permesso di soggiorno possono, peraltro, essere avviati al lavoro esterno e accedere alle misure alternative alla detenzione grazie all'assegnazione di un codice fiscale, resa possibile da un accordo raggiunto tra i dicasteri interessati.

Sul piano religioso, abbiamo adottato misure tese a garantire l'esercizio del diritto di culto da parte dei detenuti, al fine non solo di assicurare il rispetto dovuto a un diritto fondamentale delle persone, ma anche di non alimentare pericolose sacche di risentimento e di esclusione, condizioni su cui il radicalismo fa leva per alimentare il senso di vendetta e di odio contro la società. Stiamo stipulando, a tal fine, protocolli d'intesa con le associazioni religiose disponibili a favorire, nell'ambito del sostegno del diritto al culto, la circolazione di anticorpi in grado di debellare focolai di odio sociale e religioso.

Per consentire agli agenti di polizia penitenziaria di comprendere più a fondo le realtà che devono fronteggiare, sono stati istituiti corsi di formazione specifici, indirizzati prioritariamente a quanti prestano servizio presso gli istituti penitenziari a più alto rischio di radicalizzazione. Quanto più le strutture penitenziarie sono capaci di assicurare il rispetto dei diritti, la dignità degli individui e i percorsi di sostegno, di recupero ed integrazione, tanto inferiori saranno i rischi per i detenuti di avvicinarsi a

chi propone modelli fondati sull'odio, sull'estremismo, sulla contrapposizione e sul fanatismo. La strada giusta da percorrere è, pertanto, quella di perseguire una crescente umanizzazione delle condizioni detentive, evitando la tentazione di introdurre limitazioni dei diritti dei ristretti, primo tra tutti quello al libero esercizio del culto in carcere.

Vorrei utilizzare questa audizione, però, per lanciare un elemento di preoccupazione: i numeri dei detenuti stanno tornando a crescere significativamente, per due ragioni. La prima è che l'appalto che il Ministero degli Interni deve portare a compimento per individuare un nuovo numero di braccialetti elettronici ha un ritardo che a mio avviso è ormai patologico. La seconda ragione riguarda il fatto che non è stato ancora approvato il disegno di riforma dell'ordinamento penitenziario, che al suo interno contiene degli strumenti che consentirebbero l'utilizzo di forme di pena alternativa e consentirebbero soprattutto la possibilità di un maggior utilizzo del cosiddetto articolo 21, quindi dell'utilizzo dei detenuti per lavoro anche al di fuori del carcere. Le misure di carattere straordinario che potevamo mettere in campo applicate ed hanno funzionato, però non bastano; a mio avviso, hanno evitato il fatto che nelle nostre carceri in questi anni si sviluppasse fenomeni significativi di radicalizzazione, perché è del tutto evidente che se in un luogo dove dovrebbero al massimo stare cinque persone ce ne sono invece dieci, la propaganda d'odio trova uno spazio molto più significativo; però a questo punto è anche mio dovere e responsabilità segnalare come tutto quello che il Ministero della giustizia poteva fare è stato adempiuto; ora ci sono delle responsabilità che competono al Parlamento, che spero si voglia assumere.

Concludo con il tema del mondo della giustizia minorile.

PRESIDENTE. Ministro, la prego di concludere per consentire ai membri della Commissione di rivolgerle delle domande.

ANDREA ORLANDO. Sul piano del contrasto all'odio, all'intolleranza e alla discriminazione nel mondo della giustizia minorile abbiamo messo la prevenzione al centro delle nostre politiche: in questa prospettiva abbiamo recentemente istituito, presso il Dipartimento per la giustizia minorile di comunità, un ufficio preposto alla devianza minorile, istituzionalizzando un'attività di fatto svolta da tempo su questi temi. In tale ambito, è stata già avviata una proficua collaborazione con il Centro Nazionale per il contrasto alla pedopornografia online della Polizia postale, con l'obiettivo di approfondire lo studio di casi concreti, scambiare dati e coltivare progetti di ricerca focalizzati sui minorenni quali autori o vittime di *cybercrime*.

È, altresì, in fase di conclusiva definizione un accordo quadro di collaborazione, sempre con la Polizia postale, mirato a realizzare iniziative comuni che promuovano un uso responsabile del *web* tra i minorenni e i giovani adulti sottoposti a provvedimenti penali dell'autorità giudiziaria minorile, nonché a tutelare efficacemente le vittime di reato.

Inoltre, nell'ambito del progetto denominato 'L'Identità virtuale', è stato formulato un glossario dei comportamenti devianti online pubblicato sul sito del Ministero della giustizia, che viene costantemente aggiornato.

Sul piano internazionale, partecipiamo al progetto “CRAC”, finanziato dalla Commissione europea e coordinato da Save the Children, che mira a sviluppare buone prassi per contrastare il fenomeno del bullismo nei servizi minorili della giustizia.

Vorrei inoltre segnalare che abbiamo puntato a formare gli operatori che lavorano con gli adolescenti, al fine di fornire agli stessi le competenze necessarie a decodificare le nuove identità virtuali dietro cui si celano le condotte illecite, oltre che i nuovi disagi della gioventù del nostro tempo. Sempre con riferimento all’attività di formazione, ricordo la collaborazione con le istituzioni scolastiche svolta presso il Ceus – Osservatorio sulla devianza minorile di Napoli – attraverso l’organizzazione di incontri mirati all’analisi e alla prevenzione del fenomeno nelle scuole.

Venendo alle peculiarità della fase detentiva minorile, la significativa presenza nei servizi della giustizia di minorenni e giovani adulti stranieri, ha imposto lo sviluppo di un’azione mirata a contenere i concreti rischi di discriminazione e di radicalizzazione violenta derivanti dalle condizioni familiari, culturali ed economiche di molti di essi. La diversità delle situazioni individuali impedisce di individuare modalità rigide di intervento a carattere generale, dovendosi necessariamente modulare, caso per caso, le azioni necessarie per prevenire i rischi dell’avvio di percorsi di odio e di radicalizzazione, o per arginarli se già in atto.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha da tempo avviato una strategia complessiva diretta a contenere questi rischi, orientato all’elaborazione di progetti educativi e trattamentali improntati all’accoglienza, sostegno e integrazione, che valorizzino i diversi patrimoni culturali e promuovano lo sviluppo dei diritti individuali, a partire dall’esercizio della libertà di culto. Vorrei dire che, se ho lanciato un allarme sul circuito degli adulti, vorrei invece segnalare l’eccellenza del circuito minorile: il circuito minorile italiano è uno dei più evoluti del nostro continente, con uno dei tassi di recidiva più bassi. Io posso dire, senza tema di smentita che, se noi avessimo un sistema trattamentale per gli adulti analogo a quello che si realizza per i minori, il rischio di radicalizzazione nelle nostre carceri sarebbe praticamente ridotto a zero, perché le modalità di trattamento sono davvero di grandissima eccellenza.

Credo che la strada intrapresa dal Governo sia quella giusta. Non si tratta infatti di inseguire emergenze con interventi disorganici né puramente declamatori, ma di costruire e rafforzare progressivamente – come ho cercato di mostrare – politiche di sicurezza, di inclusione e contrasto ad ogni forma di discriminazione, nutrite di analisi aggiornate, monitoraggi compiuti ed efficaci, interventi coordinati e concreti. Soprattutto, consentitemi di dire e di ringraziare per questa Commissione, di monitorare gli effetti delle leggi: questo è un Paese che fa le leggi e poi si disinteressa degli effetti che le leggi producono. Questo tipo di attività io credo che sia forse la più importante che dovrebbe svolgere l’Assemblea legislativa, perché a volte torniamo e ritorniamo su argomenti che sono già stati trattati e discussi, senza renderci conto poi degli effetti che gli interventi precedenti hanno effettivamente prodotto. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie Ministro, anche per questo monito sulla effettività dell’implementazione delle leggi. Più e più volte quando organizziamo eventi ci viene fatta questa stessa osservazione, da ultimo ieri quando sono venute a Montecitorio



donne da tutta Italia che si occupano di promuovere le *Breast Unit*, i centri di senologia per la prevenzione e la cura dei tumori al seno. Anche lì, esiste una legge ma, di fatto, queste unità non ci sono, a conferma della fondatezza delle sollecitazioni che in questo senso ci provengono dalla società civile; dunque da sola la legge non basta.

Adesso, dopo aver ascoltato il Ministro che ci ha dato molti elementi di spunto e di riflessione, chiedo ai colleghi e agli esperti se vogliono approfittare di questa occasione per fare delle domande. Questore Dambruoso, prego.

STEFANO DAMBRUOSO. Grazie Presidente, io colgo l'occasione per fare una riflessione velocissima. È stata ampia la descrizione delle iniziative che il Ministero della giustizia ha effettivamente portato a termine. La relazione che ci ha letto il Ministro ha toccato vari aspetti relativi agli argomenti trattati da questa Commissione, suscitando, su alcuni, un interesse evidentemente maggiore. Condivido molto l'investimento che - tramite il Ministero della Giustizia da lei guidato - il nostro Paese ha fatto in questo periodo per sollecitare un avanzamento della Procura europea: l'unificazione del diritto penale - che peraltro potrebbe essere la strada per una condivisione ulteriore di quelle informazioni di *intelligence* necessarie sicurezza davvero collettiva - rappresenterebbe una innovazione sostanziale; su questo invece si registra una resistenza da parte dei Paesi che esercitano un freno al processo di integrazione europea nonostante proprio quest'ultima sia evocata come soluzione per una corretta gestione del grande fenomeno dell'immigrazione.

Ricordo l'impegno della Presidente Boldrini, come Presidente della Capigruppo, nel cercare di portare in Aula nella maniera più costruttiva possibile la riforma dell'ordinamento penitenziario e del processo penale più in generale; al riguardo, auspico che non si disperda il carattere prioritario che nelle ultime Conferenze di Capigruppo è stata riconosciuto al tema del contrasto alla radicalizzazione, oggetto di una proposta di legge che davvero completerebbe il quadro che lei ci ha già rappresentato. La radicalizzazione può essere combattuta in un modo intelligente. Al riguardo voglio dare conto della concessione di un finanziamento di seicentomila euro, a valere sui fondi europei - risorse dunque alimentate anche attraverso il nostro sistema tributario e che sarebbero rimaste inutilizzate senza una specifica richiesta - per un progetto del Ministero della Giustizia proprio sulla deradicalizzazione, nell'ambito del progetto RAN, *Radicalisation Awareness Network*, esistente dal 2012; si tratta di fondi consistenti che, per la prima volta, quest'anno vengono resi disponibili proprio nell'ambito del sistema penitenziario.

PRESIDENTE. Quindi la domanda per il Ministro?

STEFANO DAMBRUOSO. Al di là della domanda, il mio intento è quello di poter condividere tutte le iniziative fatte, anche a dispetto di quanto spesso viene contestato a proposito di un'assenza di visione politica su alcuni aspetti. Io auspico che il Ministro possa ulteriormente contribuire, l'ha già detto, sollecitando altre

componenti governative ad interessarsi al passaggio di questa legge sulla deradicalizzazione.

GIUSEPPE BRESCIA. Vorrei porre una domanda precisa al Ministro. Uno degli aspetti che, nell'elaborazione della Relazione, stiamo mettendo in evidenza è relativo all'incidenza di alcune politiche - messe in campo o non messe in campo - sulla percezione che si ha del diverso, dello straniero in particolare. Nella mia veste di Vicepresidente della Commissione d'inchiesta sul sistema dell'accoglienza dei migranti, più di una volta ho ricordato come un approccio emergenziale ad un problema strutturale sia, in questo senso, molto pericoloso. Ora, la configurazione del reato di immigrazione clandestina – il cui unico effetto è stato quello di associare la figura dell'immigrato a quella del criminale e non certo di limitare gli arrivi sulle nostre coste – è stata messa in discussione, con l'approvazione di una norma di delega che avrebbe consentito la sua eliminazione; la mia domanda è: come mai lei ha deciso di non avvalersi della delega, facendola scadere e dunque non eliminando il reato di clandestinità?

ANDREA DE BONIS. Grazie, signor Ministro, per l'articolata relazione e per gli *input* che ha dato al lavoro della Commissione. La mia domanda è relativa all'attività di monitoraggio che il Ministero sta svolgendo: condivido l'approccio volto alla prevenzione degli effetti dell'*hate speech*, così come apprezzo la riflessione che è stata fatta sul legame forte che c'è tra gli *hate speech* e l'insorgere di crimini d'odio. Penso che, proprio in relazione a questo, l'attività di monitoraggio degli *hate crimes*, cioè dei crimini d'odio, sia parte integrante dell'attività di prevenzione. È nel disconoscimento del legame tra gli *hate speech* e gli *hate crimes* che risiede uno degli elementi forti di legittimazione delle attività degli imprenditori d'odio. In tal senso, rispetto all'attività di monitoraggio degli *hate crimes* il direttore dell'OSCAD, che è stato ascoltato nell'ultima audizione, ha evidenziato alcune difficoltà che loro incontrano nel cercare di mappare i crimini d'odio. Esse sono legate al fatto che questa attività si può porre in essere quando l'elemento discriminatorio sia parte della fattispecie di reato, perché a quel punto si mappa l'incidenza del reato. Maggiori difficoltà si hanno invece quando l'elemento discriminatorio esula dalla figura di reato; il Prefetto ha fatto l'esempio, su *input* della Presidente, del reato di femminicidio: da un punto di vista giurisdizionale il reato di femminicidio è *sic et simpliciter* un omicidio. Quindi è difficile poi estrapolarlo nelle statistiche.

A livello europeo ODIHR, l'Agenzia dell'OSCE demandata a monitorare i crimini d'odio e che ogni anno pubblica un rapporto, ha una serie di esempi virtuosi di mappatura dei crimini d'odio portati avanti in altri Paesi. Quindi la domanda è se si può aprire, all'interno del Ministero di giustizia, una riflessione su come rafforzare questo elemento della mappatura e dare all'OSCAD degli strumenti per riuscire in maniera più onnicomprensiva ad arrivare ad avere dei dati certi sul livello dei crimini d'odio. Ribadisco, secondo me è un elemento importante non solo perché è un elemento di conoscenza, ma perché ci serve a rafforzare quel contrasto al discorso d'odio e a sottolineare con più forza i legami forti tra *hate speech* ed *hate crimes*.

CHIARA SARACENO. La mia prima domanda era molto simile a questa e quindi non la ripeto. Ne aggiungo però un'altra. Dai dati OSCAD ma anche dell'ODIHR a livello del Consiglio d'Europa, emerge chiaramente che spesso si monitorano i crimini d'odio solo in relazione alle condanne definitive, mentre manca un monitoraggio delle denunce e dei processi iniziati. Forse su questo occorre maggiore cautela: si pensi, per esempio, alle violenze contro le donne dove spesso, come sappiamo benissimo, le denunce vengono ritirate per paura. Non dico che tutte le denunce sono giuste e fondate, ma dato che moltissimo c'è di sommerso, avere dei dati più completi per lo meno sul tipo di denunce che arrivano, indipendentemente dall'esito, sarebbe opportuno. Questo era ad integrazione della domanda che mi ha preceduto.

Lei ha poi messo giustamente in luce l'aspetto della qualità dell'intervento italiano nel campo della giustizia minorile. Tuttavia per quel poco che so - non essendo esperta della materia ma avendo ogni tanto a che fare con giudici minorili - si può constatare che, mentre quasi nessun minore italiano passa molto tempo in un istituto di correzione minorile, perché viene affidato alla famiglia o affidato a una comunità, nel caso dei minori stranieri ciò non accade; questo fa sì che ci sia, di fatto, una discriminazione nel trattamento degli italiani e degli stranieri legata all'applicazione o meno delle misure alternative. So che ci sono degli esperimenti in termini di affidamenti a comunità o a famiglie dei gruppi di provenienza, però nel caso soprattutto dei minori non accompagnati, che cadono sotto l'osservazione della giustizia minorile, credo che qualcosa debba essere fatta in questa direzione; altrimenti anche la migliore esperienza in un carcere minorile è, comunque, un'esperienza carceraria, laddove invece per i minori italiani le soluzioni alternative ci sono.

UDO ENWEREUZOR. Anch'io, Ministro, torno sui reati d'odio, gli *hate crimes*, per aggiungere una domanda da un altro punto di vista. Una delle cose che sappiamo dalla statistica giudiziaria penale dell'Istat, ma anche dagli operatori di giustizia, è il fatto che una norma come la vecchia legge Reale o la sua versione attuale viene poco applicata, per tutta una serie di ragioni compreso il fatto che in tantissimi casi non viene nemmeno contestata l'aggravante. Per far fronte a questo, l'OSCE-ODIHR che è stato già citato da chi mi ha preceduto, raccomanda e ha prodotto negli anni proposte di formazione degli operatori di giustizia e in particolare dei giudici. Le chiedo cosa può fare il suo Ministero, in che modo può dare impulso per la formazione degli operatori giudiziari affinché utilizzino e mettano in pratica gli strumenti esistenti. Pur trattandosi di reati non nuovi, certamente il modo di concepirli e di trattarli è mutato nel tempo e questo richiede un adeguamento anche da parte di chi di questi strumenti li utilizza.

FILIPPO MIRAGLIA. Grazie, signor Ministro. Nel 2007-2008 la commissione De Mistura, che era stata istituita dal Ministro Amato, nel rapporto finale consigliò al Governo di realizzare procedure d'identificazione per le persone in attesa di espulsione in carcere, evitando quindi che chi sia uscito dal carcere, e non abbia

permesso di soggiorno, debba poi attendere ancora in carcere, subendo quella che viene definita una doppia pena, un provvedimento di espulsione.

Mi chiedevo se il suo Ministero abbia ripreso questa procedura sull'identificazione in carcere per ovviare a tutto ciò.

La seconda questione, anche se non propriamente di sua competenza, riguarda l'UNAR cui lei ha fatto più volte riferimento; al riguardo, mi chiedevo se ha informazioni sull'intenzione del Governo di nominare un nuovo direttore dell'Unar, stante la vacanza del ruolo da diversi mesi.

La terza questione non è attinente a questa Commissione, ma approfitto della sua presenza per chiederle se, in merito all'attuazione della legge che porta anche la sua firma, la Orlando-Minniti, vi siano tempi certi vuoi con riferimento all'istituzione delle nuove sezioni giurisdizionali che tratteranno alcuni argomenti relativi all'immigrazione e all'asilo vuoi con riferimento alla nuova procedura nelle Commissioni territoriali.

Infine mi permetta di farle una domanda relativa all'impianto della medesima legge; ho a che fare con centinaia o migliaia di casi di richiedenti asilo: si tratta di persone che, pur avendo alle spalle storie identiche non condividono la stessa sorte, ottenendo alcuni lo status di rifugiati e gli altri no; mi chiedo se sia giusto aver privato queste persone di garanzie quali l'appello e il dibattimento davanti al giudice ordinario e se, così facendo, non si sia suggerito all'opinione pubblica l'idea che si tratti di una privazione giusta proprio in quanto riferita ai rifugiati.

Ora, si tenga presente che la Commissione territoriale è composta da quattro membri nominati dal Ministero dell'interno, nessuno dei quali è magistrato o ha comunque una formazione propria di giudici indipendenti; ne consegue che a tale Commissione non può riconoscersi il ruolo di istanza di primo grado di giudizio e, tuttavia, essa ha il poter di negare lo status di rifugiato. E' il caso di centinaia di cinesi esaminato dalla Commissione di Roma che, dopo aver rilasciato per alcuni lo status di rifugiato, a moltissimi altri - si tratta di una di una minoranza cristiana cinese - lo ha negato, costringendoli a fare ricorso. A queste persone è stato di fatto impedito, con il provvedimento che il Parlamento ha approvato e che porta la sua firma, di poter far valere le proprie ragioni davanti a un tribunale ordinario.

Questa cosa di per sé, a nostro parere, contribuisce a suggerire un'immagine sbagliata dell'Italia. Grazie.

MILENA SANTERINI. Grazie, Ministro. Fin dall'inizio questa Commissione ha individuato il tema della rimozione dei contenuti dal *web* come prioritario, perché colpisce sostanzialmente l'odio prima ancora degli odiatori, quindi è un provvedimento a nostro parere urgente. Io condivido l'idea che lei ha esposto di un approccio integrato in sede europea e quindi sostanzialmente di armonizzare gli interventi e non fare delle fughe in avanti come in Germania. Però vorrei chiedere un suo parere su come poter mettere in atto un efficace intervento sui grandi gestori. E su come poterlo fare a livello europeo, non potendo, evidentemente, l'Italia farlo da sola.

Lei però ha parlato di fine 2017, ci sono già delle proposte qui in Parlamento, le stiamo elaborando. Volevo avere la sua opinione al riguardo.

PRESIDENTE. Non avendo altri iscritti, darei la parola al Ministro per una replica. Prego, Ministro.

ANDREA ORLANDO. In politica si fanno delle battaglie: alcune si vincono, altre si perdono; quella sul reato di immigrazione clandestina è una battaglia che io ho perso, perché nell'esercizio della delega nell'ambito del Consiglio dei Ministri si è ritenuto che la soppressione quel reato non dovesse essere disposta. Complessivamente ritengo che l'esercizio di quella delega sia stato comunque utile dal punto di vista della tenuta del sistema e ho preso atto di questa differenza di opinioni, che tra l'altro aveva anche una ricaduta nel rapporto tra le forze politiche che sostenevano il Governo. Devo dire che continuo a pensare quello che pensavo allora, cioè che la previsione di questo reato è una delle più manifeste assurdità giuridiche che siano state messe in campo nel nostro Paese, per una serie di ragioni che ognuno di voi conosce, non ultima quella di complicare le indagini per quanto riguarda il traffico internazionale di esseri umani. Ciò con la – a mio avviso – grottesca conseguenza che per ognuno di questi procedimenti lo Stato è tenuto a nominare un difensore d'ufficio, non essendo immaginabile che chi arriva con i gommoni abbia la possibilità di rivolgersi autonomamente ad un avvocato. Quando si chiude il ciclo, l'onere dovrebbe essere compensato dal pagamento di un'ammenda di diecimila euro, che non mi risulta ci sia mai stata. Continuo dunque a pensare che sia una cosa sbagliata da superare e, per fortuna, gli interventi della Corte costituzionale ne hanno ridimensionato fortemente l'impatto; devo dire che i numeri dei casi di incriminazione non sono particolarmente significativi; e tuttavia non possiamo pensare di superare questo stato di cose per desuetudine; piuttosto è opportuno apportarvi delle modifiche ed è questa una delle ragioni per cui ritengo auspicabile, nella prossima legislatura, la formazione di maggioranze omogenee, con programmi omogenei, anche per questa mia esperienza personale.

Per quanto riguarda la questione del monitoraggio, abbiamo fatto passi avanti significativi: sulla questione del femminicidio abbiamo uno studio a campione, che copre il periodo dal 2011 al 2016 ed è relativo ad un numero significativo di uffici, il quale ci consente, pur non trattandosi di una vera e propria statistica, di avere un quadro dell'andamento della situazione. Non abbiamo naturalmente e non possiamo avere che il numero delle iscrizioni dei procedimenti - perché chiaramente non possiamo sapere quali siano i fatti non ritenuti rilevanti dal magistrato. Stiamo facendo un lavoro analogo sui crimini d'odio e quindi si sta costruendo progressivamente una banca dati che incomincia ad avere una attendibilità scientifica.

Per quanto riguarda la questione dell'affidamento dei minori, il problema si pone anche per gli adulti, cioè di una disparità rispetto all'accesso delle pene alternative legata al fatto di avere o non avere un domicilio. Stiamo facendo delle convenzioni con soggetti del privato sociale per fare in modo che questo tipo di disparità sia superata. Però devo dire una cosa, la dico avendo girato molti istituti minorili: che alla fine, per la qualità degli istituti minorili, – faccio un paradosso – tra una comunità che funziona male e un istituto minorile che funziona bene non saprei...

CHIARA SARACENO. Io infatti non pensavo alle comunità, pensavo più a famiglie.

ANDREA ORLANDO. Certo, ma non è facile trovare una famiglia che si prenda la responsabilità dell'affidamento di un ragazzo che ha quel tipo di problemi, col rischio di fenomeni di radicalizzazione; purtroppo non c'è la lista d'attesa per chiedere questo tipo di affidamenti. La strada è più quella appunto delle comunità, e tuttavia io vi invito ad andare a visitare gli istituti minorili italiani dove, devo dire, il trattamento è di alto livello, c'è un sostegno psicologico molto forte che forse una famiglia da sola non sarebbe in grado di gestire, soprattutto qualora vi siano problematiche particolari, come quelle di un ragazzo che magari abbia già iniziato a dare qualche segnale di adesione a parole d'ordine. Sono casi, lo dico sinceramente, difficili da gestire per una famiglia da sola. Qui andiamo nell'ambito di una visione quasi ideologica; io credo che in questo caso le nostre strutture siano buone strutture, in grado di accompagnare il percorso e il trattamento e mi sento di ribadire quello che dicevo prima: se avessimo un sistema per gli adulti come quello per i minori, noi avremo dei tassi di recidiva nettamente più bassi e, sicuramente, il fenomeno della radicalizzazione sarebbe trascurabile.

A proposito della identificazione in carcere, è un percorso che abbiamo ripreso e dunque la doppia pena è stata superata.

Sulla questione dell'UNAR non vi so dare risposte, noi trattiamo con l'organismo, non con chi lo dirige. Quando abbiamo dovuto individuare una platea dei soggetti che dovevano in qualche modo essere coinvolti in questo lavoro, non abbiamo potuto che rivolgerci alla struttura presso la Presidenza del Consiglio che cataloga e individua quali siano i soggetti discriminati, quindi non vi so dare risposte specifiche su questo.

Sulla questione della recente legge credo che essa porterà a una maggior giurisdizionalizzazione delle Commissioni; penso cioè che le Commissioni saranno un passaggio meno burocratico di quanto non lo siano oggi, se le costruiamo secondo un'intesa che c'è con il Ministero degli Interni. Noi siamo in grado di renderle non un passaggio strettamente amministrativo, ma quasi un'anticipazione di un procedimento di carattere giurisdizionale. Io sono convinto che la condizione peggiore che noi possiamo avere è quella di un limbo prolungato nel quale lo status della persona richiedente asilo non venga definito; pertanto, l'abbreviazione dei termini la considero un fatto positivo. È vero, c'è la soppressione di un grado. Io penso che sia compensata da un fatto: non solo dall'auspicio – che dobbiamo monitorare, salvo poi tornare su questo punto qualora si riveli solo una mia illusione – che le Commissioni possano avere un ruolo diverso da quello che hanno avuto fino ad oggi, ma anche dalla considerazione che è meglio avere un grado specializzato che due gradi despecializzati, come nel caso di magistrati che dopo essersi occupati di liti condominiali devono poi trattare domande di rifugiati.

Chi si occupa di asilo si deve dedicare soltanto a questo, perché non si tratta soltanto di applicare il codice, ma anche di conoscere la situazione del Paese di

provenienza; di capire quali siano le evoluzioni geopolitiche di quel Paese; di capire quali siano le minoranze etniche, linguistiche, religiose che ci sono in quel Paese; non lo può fare un giudice tuttologo. Ho visto che c'è stata una levata di scudi contro l'idea di una specie di giustizia separata; a ben vedere, tuttavia, quella non è una giustizia separata, ma piuttosto una giustizia specializzata; oggi è proprio la genericità a rappresentare il principale ostacolo al riconoscimento delle effettive condizioni di chi pone la domanda senza contare che non esistono più giudici tuttologi e quella della specializzazione è un'evoluzione generale delle giurisdizioni. Noi siamo molto in ritardo rispetto alla specializzazione perché abbiamo un vincolo – che nasceva da altre ragioni – di carattere costituzionale, che impediva la costituzione di tribunali speciali. Ma oggi noi stiamo lavorando in tutte le direzioni per una specializzazione, sul fronte della famiglia, sul fronte dell'impresa. Credo che questo ragionamento possa portare in prospettiva anche ad affiancare al giudice togato degli esperti, che siano in grado di supportarlo in questo tipo di valutazione; non si tratta di conoscere il codice: si tratta di sapere per esempio quale sia il rapporto tra le diverse tribù che si fronteggiano in questo momento in Libia, quale sia esattamente la situazione che si è determinata in Siria. Non lo può fare uno che si occupa della controversia di carattere civile o di altra natura, anche quando si occupi di questioni legate alla persona, perché stiamo parlando di due cose completamente diverse. Quindi io sono convinto che quel grado sarà – scusate il gioco di parole – in grado di esprimere una qualità della giurisdizione nettamente superiore a quella che oggi si determina nei due passaggi. Oltre al fatto che io vorrei evitare che la giurisdizione, o alcune sedi della giurisdizione fossero travolte dalle domande dei rifugiati. Ne conseguirebbero una serie di effetti di carattere sociale e politico che poi diventa difficile da gestire, perché intanto si rischia una burocratizzazione della giurisdizione e un conflitto con le altre domande di giustizia. Se il tribunale di Milano si blocca perché arriva un numero di domande di rifugiati che assorbe gran parte delle energie, pensate a quali possano essere le conseguenze, anche dal punto vista della propaganda politica e della strumentalizzazione che se ne farebbe. Le sezioni specializzate sono, a mio avviso, un modo attraverso il quale si può dare una risposta di carattere strutturale a quello che è un fenomeno di carattere strutturale. Nessuno ha gridato a un diritto separato quando si è istituito il tribunale delle imprese e l'ordinamento che viene attuato è lo stesso ordinamento; semplicemente chi lo applica sa di che cosa sta parlando e si occupa soltanto di quello, mentre invece spesso un magistrato despecializzato può dare valutazioni così diverse come quelle che voi avete illustrato. Tra l'altro questo può consentire, anche perché comunque persiste il ricorso in Cassazione, di aumentare la prevedibilità e l'omogeneità delle decisioni. Quindi io difendo questo provvedimento, convinto che quanto si toglie in termini di passaggi si può restituire in termini di qualità. Da questo punto di vista, la mia affermazione va sperimentata sul campo, come altre innovazioni, per verificarne o meno il buon funzionamento; sono convinto che sia destinata a funzionare meglio di come stanno andando oggi le cose.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per questa audizione, per gli spunti che ci offerto e di cui faremo buon uso ai fini della nostra relazione. Grazie, Ministro.

\*\*\*\*\*

## **Audizione dell'europarlamentare Cécile Kyenge**

PRESIDENTE. Passiamo all'audizione in video conferenza di Cécile KYENGE, co-presidente dell'Intergruppo del Parlamento Europeo "Anti-Racism and Diversity". La ringrazio molto per essere intervenuta.

Ricordo, a beneficio dell'onorevole KYENGE, che questa Commissione è stata costituita il 10 maggio dello scorso anno ed è intitolata a Jo Cox, la giovane deputata britannica uccisa il 16 giugno 2016.

Con questo organismo abbiamo anche inteso dare seguito alle iniziative del Consiglio d'Europa, che ha costituito un'"Alleanza contro l'odio", invitando anche i parlamenti nazionali a fare altrettanto.

La Camera è stata la prima assemblea parlamentare ad aver costituito una specifica commissione che potrà appunto contribuire a creare in Italia una Alleanza contro l'odio, vale a dire una rete di parlamentari, cittadini e associazioni che si impegnano a contrastare questo fenomeno.

Per questa ragione la Commissione – sulla base della felice esperienza della Commissione per i diritti e i doveri in internet – include un deputato per ogni gruppo politico, esperti, rappresentanti di ISTAT, Consiglio d'Europa, Nazioni Unite nonché di associazioni.

Obiettivo della Commissione è quello di predisporre una relazione che esamini, per un verso, le cause e le forme del linguaggio d'odio, nelle sue varie manifestazioni – xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, sessismo, omofobia, transfobia – e, per altro verso, formuli proposte concrete per la prevenzione e il contrasto di tali fenomeni a livello sociale, culturale, informativo e istituzionale.

Attribuiamo grande importanza a questa audizione non soltanto alla luce del suo mandato attuale al Parlamento europeo ma anche per la sua competenza specifica per questi temi, maturata anche durante il suo precedente incarico di Ministra per l'integrazione.

Le saremmo in particolare grati, onorevole Kyenge, se, oltre ad illustrarci le attività dell'Intergruppo del Parlamento Europeo "Anti-Racism and Diversity" potesse anche darci le sue valutazioni sulle iniziative in corso a livello europeo per contrastare l'*hate speech*.

Mi riferisco in particolare all'attuazione del Codice di condotta concordato nel maggio 2016 tra la Commissione europea e alcuni "giganti della rete" e soprattutto alla revisione della proposta di direttiva sui servizi di media audiovisivi. Abbiamo appreso che nel testo concordato al momento in seno al Consiglio sono inserite disposizioni fortemente innovative, volte ad affermare precisi obblighi anche per i social media rispetto alla prevenzione di odio e violenza on line.

Lascio la parola all'onorevole Kyenge.



CECILE KYENGE. Ringrazio la Presidente Boldrini, gli onorevoli e cari colleghi, gli stimati membri della società civile, i componenti non parlamentari di questa Commissione Jo Cox. È veramente con grande piacere che ho accettato di essere qui con voi oggi, soprattutto per testimoniare dell'impegno ma anche dell'amicizia che mi lega a questa Commissione.

Un sentito ringraziamento alla Presidente Boldrini, con cui portiamo avanti da anni la lotta contro ogni tipo di intolleranza e di odio, e con cui condivido anche questo triste primato – sicuramente lo sa la Presidente – di attacchi vili e campagne denigratorie e offensive. Io ho seguito pochi giorni fa un intervento della Presidente in televisione al riguardo; devo dire che anche io sono oggetto di vere e proprie forme di odio e di sessismo cui ogni giorno ci opponiamo, non attraverso la censura, ma attraverso gli strumenti della legalità, proprio per far valere i diritti; perché combattere l'odio in tutte le sue forme e manifestazioni è possibile, ed è quello che stiamo facendo.

Ne è una testimonianza l'azione del Consiglio d'Europa, che anche attraverso la sua Alleanza parlamentare si adopera incessantemente per diffondere una nuova sensibilità ma anche le buone pratiche che possono contrastare tutte le forme di odio. Proprio su questo particolare punto con l'onorevole Santerini, che ringrazio, abbiamo consolidato una forma di collaborazione che dura da anni e che ci porta a condividere la stessa battaglia: difendere il diritto di tutti a non essere offesi e discriminati per qualsiasi motivo - razziale, etnico, religioso, di genere o di orientamento sessuale - sia on line che off-line. All'odio noi rispondiamo attraverso la difesa e la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, attraverso il massimo coinvolgimento della classe politica e attraverso l'alleanza tra tutte le componenti attive della società civile. L'interazione tra la dimensione nazionale ed europea è essenziale proprio per il suo carattere globale che la lotta contro questo fenomeno ci impone; per quello vi ringrazio ancora di più, per aver guardato anche verso un orizzonte europeo nella lotta a queste forme di odio e discriminazione.

La Commissione Jo Cox è una chiara testimonianza dell'impegno concreto del Parlamento italiano nella lotta al fenomeno di intolleranza, xenofobia, razzismo e soprattutto al fenomeno di odio; è un esempio che dovrebbe essere ripreso da altre assemblee parlamentari, come già indicato dal Consiglio d'Europa. L'onorevole Santerini lo sa perché facciamo puntualmente degli incontri proprio per sollecitare anche gli Stati membri. Al Parlamento europeo una struttura simile esiste dal 1999, l'Intergruppo antirazzismo e diversità che ho l'onore di co-presiedere in questa legislatura: ne fanno parte settanta colleghi appartenenti a diversi gruppi politici e lavoriamo attorno alle tematiche che sono l'afrofobia, l'islamofobia, il razzismo contro i migranti, l'antigitanismo, la gestione della diversità ma anche il razzismo istituzionale, l'intersezione tra i diversi criteri di discriminazione.

I motivi per la creazione di questo Intergruppo all'interno del Parlamento europeo risiedono nella necessità di avere un coordinamento maggiore dei lavori parlamentari sulla materia e, contemporaneamente, di avere anche un quadro delle attività delle altre istituzioni europee; quindi un'interazione tra le diverse strutture che ci ha permesso di poter rafforzare sempre di più questa struttura come momento di

coordinamento, attraverso il supporto alla redazione di atti legislativi, il supporto a campagne di sensibilizzazione, l'organizzazione di conferenze, audizioni e *workshop*. Quindi l'Intergruppo sostiene il lavoro parlamentare e mantiene un contatto diretto con la società civile.

Vi dico in cinque punti quali sono le priorità su cui noi stiamo lavorando in questa legislatura.

Al primo punto, supportare l'adozione della direttiva sulla parità di trattamento – la cosiddetta direttiva orizzontale – e introdurre l'antirazzismo e il principio di diversità in tutte le politiche del Parlamento europeo, come ad esempio nelle politiche di migrazione.

Al secondo punto abbiamo l'adozione di strategie nazionali per combattere tutti i tipi di razzismo, come per esempio l'afrofobia, l'islamofobia, l'antisemitismo e implementare anche la strategia nazionale per l'integrazione dei rom.

Al terzo punto, noi dobbiamo promuovere la diversità nelle istituzioni e anche la partecipazione politica delle minoranze, e questo è un punto fondamentale in molti Stati dell'Unione europea.

Quarto punto, mettere in atto dei meccanismi di regolazione per aiutare a combattere discorsi di odio del Parlamento europeo da parte dei leader politici, e questo è un punto a mio avviso su cui dobbiamo lavorare molto anche con l'Italia.

L'ultimo punto è quello di rafforzare il quadro legislativo europeo e degli Stati membri per contrastare i discorsi e i crimini di odio.

Andando quindi a guardare all'interno di ogni priorità, vorrei iniziare il mio intervento focalizzandomi sugli aspetti più giuridici, legati all'attuazione del principio della parità di trattamento. Al riguardo non nascondo lo sdegno e anche la delusione che provo nel vedere arenata la proposta di direttiva presentata dalla Commissione nel 2008 sull'attuazione del principio della parità di trattamento al di fuori del mercato di lavoro; e dico questo perché è una parità di trattamento, quella prospettata dalla Commissione, che è indipendente dall'età, dalla disabilità, dall'orientamento sessuale, dalla fede religiosa, che mira ad estendere la protezione contro ogni forma di discriminazione attraverso un approccio orizzontale. Ricordo che una volta adottata, la direttiva garantirebbe all'Unione europea e ai suoi Stati membri la capacità di offrire una protezione maggiore contro ogni forma di discriminazione basata sull'etnia, il sesso, la religione, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale. Le disposizioni che sono contenute nella direttiva prevedono infatti l'estensione della protezione contro la discriminazione in settori diversi della vita sociale, come l'educazione, la previdenza sociale e la fruizione di beni e servizi. In tal modo si supererebbero i requisiti minimi fissati fino ad ora dalla legislazione dell'Unione europea in materia di uguaglianza, garantendo una strategia globale e uniforme. Quasi dieci anni – ecco perché dico che sono un po' delusa – sono trascorsi dall'adozione della proposta e, malgrado il Parlamento si sia pronunciato nel 2009, il testo rimane al Consiglio, bloccato da procedure poco trasparenti e soggetto a veti incrociati di alcuni Stati membri, incuranti delle ripetute richieste del Parlamento.

L'anno scorso abbiamo approvato la risoluzione sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea nel periodo 2014-2015, in cui il Parlamento europeo ha ribadito

la sua richiesta di adottare quanto prima la proposta ed ha anche incoraggiato la Commissione a compiere progressi concreti sull'agenda antidiscriminazione. Nonostante tutto - la risoluzione, gli appelli - la situazione rimane ancora bloccata. Ricordo, tra i componenti della Commissione, la Commissaria Jourová con cui abbiamo spesso contatti proprio per sollecitare gli Stati membri ad andare nella direzione che noi auspichiamo. La stessa Commissione ha inserito nel suo programma di lavoro per il 2016 la direttiva antidiscriminazione tra le proposte in sospenso prioritarie in questo settore, salvo poi dimenticarsene. In questo momento non si ha notizia della proposta - che per noi rimane una vera priorità - tanto più che nel programma di lavoro per l'anno in corso non se ne fa alcun cenno. Sappiate però che noi non ci facciamo scoraggiare, quindi continuiamo a chiedere di poterla applicare.

Il secondo punto è quello delle strategie nazionali; qui devo dire che l'Italia alcune - in grado di combattere in maniera specifica ogni tipo di razzismo- le ha già adottate.

La strategia sottoscritta nel 2011 dai leader europei a favore dell'integrazione dei rom ha instaurato per la prima volta un processo di coordinamento dell'azione al fine di ridurre le disuguaglianze sociali tra i rom e il resto della popolazione in diversi settori, dall'istruzione all'alloggio. Questa è una strategia europea che è stata tradotta in 28 strategie nazionali. Quando ero ministra dell'integrazione avevo la delega appunto all'UNAR e quindi anche su quello che riguardava la strategia per l'inclusione dei rom, sinti e caminanti; e so che ci sono stati diversi lavori anche per quello che riguarda l'Italia. Quello che noi chiediamo come Intergruppo è che ogni forma di discriminazione sia riconosciuta all'interno di un quadro europeo e dotata di strumenti specifici e finanziamenti adeguati. Un quadro dell'Unione per ogni forma di razzismo garantirebbe a mio avviso un terreno comune per attuare la legislazione esistente, quindi assicurando anche le particolarità di ogni tipo di razzismo e le specificità nazionali, che siano integrati in maniera adeguata.

Nel 2011 la Commissione europea prende consapevolezza del fatto che l'esclusione cui sono confrontati molti rom è in netto contrasto con i valori fondamentali, quindi è da qui che appunto parte il tutto. Nel 2015, in seno al primo colloquio annuale sui diritti fondamentali, la Commissione europea riunisce rappresentanti delle comunità musulmane ed ebraiche di tutta Europa per esaminare le modalità di contrasto all'odio antisemita e antislamico. Erano presenti anche rappresentanti dell'Italia, delle istituzioni, comprese Regioni e Comuni. Nelle discussioni conclusive è stato messo in luce che la risposta all'antisemitismo e all'islamofobia dovrebbe trattare fattori sia comuni che distinti, che devono essere affrontati con la stessa attenzione ed energia al fine di evitare di cadere nella trappola di una gara alla vittimizzazione, malsana e improduttiva. Tutte le forme di razzismo e odio interessano la società nel suo complesso. È proprio per questo che sono stati trattati insieme all'interno dello stesso incontro, per far sì che i diversi rami comincino a dialogare tra di loro in una lotta che deve vedere tutti uniti.

Sulla scia del riconoscimento dell'antigitanismo, dell'islamofobia, dell'antisemitismo, il Parlamento europeo lavora incessantemente per il riconoscimento delle altre forme di discriminazione a partire dall'afrofobia. In

particolar modo all'interno dell'ARDI, di questo Intergruppo, io coordino tutti i lavori che riguardano l'afrofobia, una forma di razzismo in crescita esponenziale in tutta Europa di cui però non si parla abbastanza.

Ricordo che l'afrofobia è definita come qualsiasi atto di violenza o di discriminazione, incluso il discorso razzista alimentato da abusi storici e stereotipi negativi, che conduce all'esclusione e alla deumanizzazione di persone di origine africana. Perché insisto su questo? Perché con il fenomeno migratorio e la crisi migratoria, cioè quella che viene chiamata crisi dei rifugiati, arrivano, in particolare in Italia, molte persone dall'Africa subsahariana; ciò riguarda l'Italia ma lo stesso fenomeno lo notiamo, per esempio, in paesi come la Libia, Paesi di transito, dove – se ricordate bene – c'era proprio una campagna contro i subsahariani, contro gli afrodiscendenti. Questa forma specifica di discriminazione non è conosciuta nella maggior parte degli Stati membri e tra questi c'è anche l'Italia; per questo abbiamo ritenuto opportuno accendere i riflettori anche su questo fenomeno. L'articolazione di un quadro giuridico complessivo, integrato anche da piani di azione specifici per ciascuna categoria, assicurerebbe una raccolta di dati che già alcune associazioni fanno; a livello europeo noi abbiamo per esempio ENAR [European Network Against Racism, ndr.], che ha fatto una raccolta dei dati specifici per quello che riguarda questo tipo di discriminazione, più accurata sui fenomeni discriminatori.

Per quello che riguarda le diversità nelle istituzioni, quindi il terzo punto che vi ho nominato, il settore pubblico ricopre un ruolo chiave come modello per promuovere la diversità. L'impegno delle istituzioni per garantire la diversità deve basarsi sui valori – riconoscendo le differenze e la costruzione di una società inclusiva come obiettivo etico e politico, diritto da cui derivano gli obblighi alla non discriminazione – e sulle *performance* economiche e sociali, considerando la diversità come opportunità. Il nostro Intergruppo non si occupa solo di razzismo ma anche di diversità, quindi anche questa è una priorità per quello che ci riguarda. Lo staff del Parlamento europeo, per far capire anche come lavoriamo, è visibilmente omogeneo, così come lo è quello delle altre istituzioni europee: non è diventato così per coincidenza e le istituzioni che non modificano le procedure di assunzione non possono dire di avere politiche per le pari opportunità attive. Nel Parlamento europeo le politiche di pari opportunità sono state applicate e continuano ad essere applicate e su questo noi stiamo vigilando. Ad oggi però non abbiamo nessuno strumento per monitorare l'etnia, la sessualità e la religione nella nostra istituzione, al fine di creare condizioni di accesso eque. Con una lettera dell'Intergruppo abbiamo portato all'attenzione del Commissario Oettinger il tema delle diversità dentro le istituzioni europee sottolineando la necessità di uno strumento di monitoraggio. Questa esigenza sarà sicuramente favorevolmente integrata nella strategia su diversità e inclusione della Commissione europea; tutte le istituzioni europee si stanno muovendo anche in questo. Il 12 giugno sarò a Francoforte per partecipare a un gruppo di lavoro che è stato promosso dalla Banca Centrale Europea per discutere delle diversità all'interno delle istituzioni, questa volta della Banca centrale.

Se rivolgiamo la nostra attenzione al Parlamento europeo, possiamo notare come dal 1999 non ci siano stati grandi cambiamenti nella sua composizione. Vi è ad

oggi ancora un'enorme discrepanza tra il numero di politici provenienti da minoranze etniche o religiose nel Parlamento europeo e la percentuale della popolazione europea appartenente a minoranze etniche o religiose; una delle conseguenze della Brexit probabilmente sarà quello di una riduzione ulteriore del numero di tali rappresentanti, perché l'Inghilterra è uno degli Stati membri che più si adegua su questo tema delle diversità anche all'interno del Parlamento. Quindi la rappresentanza politica delle diversità è estremamente importante e fa parte anche dei migliori processi di integrazione; la democrazia è al servizio di tutti.

Il quarto punto è legato alle modalità di applicazione dei meccanismi di regolazione nel Parlamento europeo per aiutare a combattere i discorsi di odio nel Parlamento europeo da parte di leader politici. Qualsiasi discorso razzista o discriminatorio o incitamento all'odio è di per sé incompatibile con la responsabilità che siamo chiamati a svolgere come rappresentanti pubblici; e la decisione del Parlamento europeo nel mese di dicembre 2016 di riformare il proprio Regolamento interno è stata proprio in tal senso lungimirante. Mi spiego: abbiamo previsto sanzioni più severe per i deputati che pronunciano discorsi diffamatori, razzisti o xenofobi, dando così un segnale importante, in quanto il razzismo e la discriminazione non possono mai essere uno strumento di campagna politica. Su questo noi abbiamo previsto sanzioni economiche, per quello che riguarda la rappresentanza sul territorio dell'Unione, ma anche disciplinari. Vi do un esempio: il deputato polacco Janusz Korwin-Mikke è stato il primo a essere sanzionato con queste nuove regole: trenta giorni senza diaria –con una ricaduta quindi sull'aspetto economico - una sospensione di dieci giorni dai lavori parlamentari; un anno senza poter rappresentare il Parlamento europeo all'esterno. Questo deputato si era distinto per aver pronunciato questa frase: “le donne devono essere pagate di meno degli uomini perché sono più deboli, più piccole e meno intelligenti”. Affermazioni come le sue credo che non debbano trovare spazio all'interno dell'istituzione e il nostro Intergruppo monitora tutto questo, lo segnala e lo porta all'attenzione del Parlamento, sottoponendolo poi alla valutazione da parte di una commissione. Nel caso di questo deputato siamo arrivati ad applicare questa sanzione e adesso vogliamo andare oltre e chiedere l'istituzione di un sistema di monitoraggio e sanzionatorio per tutti i discorsi pronunciati non solo in assemblea plenaria ma anche nelle Commissioni parlamentari e nell'utilizzo da parte degli eurodeputati degli strumenti di diffusione audio e video. Gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero rafforzare il consenso tra gli attori politici e la discriminazione, che non è una forma accettabile di contestazione politica ma anche di concorrenza. Permettetemi di fare anche un altro passaggio: come sapete, alcuni giorni fa è stato condannato l'onorevole Borghezio dal tribunale di Milano a una multa di 50mila euro, ma questo è stato possibile perché il Parlamento europeo, nell'esercizio dei suoi compiti nella lotta contro le discriminazioni e i discorsi d'odio, gli ha tolto l'immunità e ha dato l'autorizzazione a procedere. Non è successo solo per l'onorevole Borghezio, ma anche per tanti altri, come Marine Le Pen: per noi questo punto è fondamentale anche per dare l'autorizzazione a procedere togliendo l'immunità. L'imputato così ha dovuto affrontare un processo ed una condanna.

L'ultimo punto riguarda come rafforzare il quadro legislativo europeo e degli Stati membri e le basi legali per conquistare i discorsi e i crimini d'odio. Molti di voi conoscono la mia storia e gli attacchi che quotidianamente ricevo sia *on line* che *off line*, e che sempre più spesso assumono una forma di violenza verbale inaudita. Così come la Presidente Boldrini, anch'io dico sempre che non racconto la mia storia per suscitare compassione: la mia posizione infatti mi consente di reggere bene i colpi, perché il mio – o il nostro, posso dire, cara Presidente – è un punto di vista privilegiato: noi abbiamo i mezzi e le risorse per non soccombere e proprio per questo abbiamo una grande responsabilità nell'aiutare chi in questo momento quelle forze non le trova. Noi però gliele possiamo dare. Chi somma marginalità e fragilità rischia di essere profondamente ferito da questo linciaggio e a volte soccombe; lo vediamo spesso attraverso storie che ormai la stampa ci ha abituato a leggere.

La proliferazione del linguaggio di odio sta erodendo lo spazio per le discussioni democratiche sia *on line* che *off-line*: abbiamo la responsabilità di creare strumenti efficaci ad evitare che il diritto ad esprimersi liberamente venga abusato fino a promuovere l'estremismo violento e la discriminazione nei confronti di determinati gruppi della società. Il quadro giuridico europeo su questo punto è coperto dalla decisione quadro 2008/913 del Consiglio sulla lotta contro alcune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, adottata all'unanimità il 28 novembre 2008 dopo ben sette anni di negoziati. La decisione incarna l'importanza vitale di combattere ogni forma e manifestazione di discriminazione, così come sottolinea anche la Corte europea dei diritti dell'uomo che ha affermato la necessità di sanzionare o persino prevenire nelle società democratiche le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio fondato sull'intolleranza. Nel corso dell'ultima relazione sull'applicazione della decisione quadro la Commissione ha tuttavia constatato che diversi Stati membri non hanno recepito in pieno o correttamente tutte le disposizioni della decisione quadro, in particolare quelle sui reati di negazione, apologia o minimizzazione grossolana di determinati crimini. Infatti, le disposizioni sull'istigazione all'odio e alla violenza di stampo razzista o xenofobo vigenti nella maggior parte degli Stati membri non sempre inglobano pienamente i reati previsti dalla decisione quadro. Secondo la Commissione, il pieno e corretto recepimento negli ordinamenti nazionali della decisione quadro in vigore rappresenta un primo passo per combattere in maniera efficace e coerente in tutta l'Unione il razzismo e la xenofobia attraverso il diritto penale.

Consentitemi comunque di aggiungere che il diritto penale, così come tutte le forme di coercizione, da sole non riusciranno ad imporre un clima di legalità. Per prevenire e combattere tutte le forme di razzismo e discorso d'odio in rete e non solo, a mio avviso occorre investire a livello educativo e culturale; ciò diventa fondamentale. Occorre coinvolgere e sensibilizzare i giovani – sono quelli che cadono facilmente nella rete – sugli effetti della proliferazione di messaggi di intolleranza e xenofobia soprattutto sul *web*, tramite una riflessione più ampia sui rischi e le potenzialità di nuove strategie. Ciò perché la grande sfida che si profila al nostro orizzonte è cogliere le specificità della diffusione delle manifestazioni di odio *on line*, quindi chi twitta, chatta, offende in qualsiasi modo con parole cariche di odio,

risentimento e crudeltà a mio avviso esprime una patologia sociale, che va compresa accogliendone tutte le specificità, prevenuta e repressa. Purtroppo stiamo andando verso una banalizzazione anche del fenomeno di odio on line, che rischia di creare fenomeni di vera e propria assuefazione.

La Commissione europea esattamente un anno fa – questo è un altro passaggio – ha approvato un Codice di condotta con le principali aziende informatiche, quindi con Twitter, YouTube, Facebook, Google. Su base esclusivamente volontaria i colossi dell'informatica si sono impegnati a rimuovere entro le 24 ore dalla segnalazione contenuti che incitano all'odio. Le rimozioni però sono basate sulla compatibilità o meno dei contenuti con termini di uso e condizioni di servizio; termini e condizioni che tuttavia si applicano globalmente, è anche su questo che noi stiamo cercando di spingere per superare questo protocollo e cercare anche di essere più incisivi. In altri termini, sono le piattaforme che decidono cosa è corretto o non è corretto pubblicare e, quando il contenuto non è contrario ai termini e condizioni di uso ma alla legge dello Stato, la piattaforma *social* ha bisogno di un'autorità che deve in qualche modo seguirlo. Per esempio, la diffamazione non rientra nelle categorie che violano i termini e condizioni d'uso e può essere rimossa solo a seguito di una procedura legale, che comporta tempi lunghi. Quindi vedete che c'è ancora molto da fare su questo punto. Un ulteriore impegno derivante dal Codice di condotta riguarda il monitoraggio dei discorsi di odio nelle loro piattaforme: le piattaforme informatiche hanno cominciato a coinvolgere attori non pubblici, organizzazioni della società civile altamente riconosciute per eseguire un monitoraggio e anche un *reporting* del fenomeno di *hate speech* più efficace. Facendo leva anche sulla comunità, questo sistema fornisce dei canali di segnalazione privilegiati alle organizzazioni riconosciute. Questo *modus operandi* può essere sufficiente? Dal mio punto di vista il Codice di condotta è stato un buon punto di inizio ma sicuramente non sufficiente a contrastare efficacemente il fenomeno di odio: le piattaforme infatti si ritengono solo intermediari dell'informazione, di conseguenza non giuridicamente responsabili per i contenuti pubblicati e diffusi tramite canali. Ritengono di non possedere una linea editoriale come i media tradizionali e sottolineano che i loro contenuti dipendono dai contenuti che i loro utenti pubblicano, promuovono o condividono.

Le piattaforme informatiche sono compagnie private, quindi sono soggetti commerciali che traggono profitti dal loro utilizzo, ricevono profitti da altre compagnie per pubblicizzare determinati contenuti on line, anche destinati a un particolare *target* di utente.

Chiudo toccando un ultimo punto, quello che stiamo seguendo: l'iter procedurale della proposta di direttiva sui servizi media audiovisivi, che sta avanzando in questa direzione per ciò che riguarda i contenuti video. La Commissione cultura del Parlamento europeo ha approvato una relazione sulla proposta e lo scorso 17 maggio ha ricevuto il mandato da parte dell'Assemblea plenaria di condurre negoziati interistituzionali sul testo. Il 23 maggio si è raggiunto in seno al Consiglio un accordo su un approccio generale, in base al quale la proposta allinea le regole per le trasmissioni televisive e il servizio *on demand* ed estende il campo di applicazione della direttiva alle piattaforme di condivisione video e *social media*. Questo è un punto

particolare che va seguito, al di là del fatto che la direttiva, ripeto, si applicherebbe soltanto ai contenuti video. Sono dell'opinione che si debba creare un quadro giuridico europeo, all'interno del quale le piattaforme informatiche debbono conformarsi per individuare velocemente quali contenuti devono essere consentiti e quali invece eliminati.

Riprendendo il punto dell'alfabetizzazione mediatica, vorrei chiudere con questo passaggio: nel contesto attuale abbiamo bisogno di un rilancio delle politiche antidiscriminatorie per affrontare le sfide del mondo digitale in cui si proietta la nostra vita quotidiana; dobbiamo dare nuovo impulso a politiche che rispondono alle aspettative di tutti i cittadini. Un appello anche all'Italia: in questo momento l'UNAR - l'ufficio che si occupa di antidiscriminazione - è sotto la Presidenza del Consiglio mentre, su indicazione del Consiglio d'Europa, dovrebbe esserne per potersi esprimere in modo libero e autonomo. Io rilancio questa indicazione qui, dall'Europa, perché è un controsenso che UNAR, che deve trattare di alcune tematiche, sia sotto la Presidenza del Consiglio.

PRESIDENTE. Grazie mille all'onorevole Kyenge per la competenza e per la passione con cui ci ha parlato. Purtroppo alcune delle questioni da lei sollevate sono questioni radicate nel nostro Paese ma che noi non lasceremo cadere, come ad esempio quest'ultima sollevata sull'UNAR; immagino che sarà premura di questa Commissione, nelle sue raccomandazioni, introdurre la necessità di un ufficio antidiscriminazione che non sia inquadrato nell'ufficio della Presidenza del Consiglio.

Io adesso vorrei dare la parola ai membri della Commissione che sono qui riuniti e che vogliono interloquire sui temi che sono stati esposti. Do la parola a Stefano Valenti, che è qui quale rappresentante del Consiglio d'Europa.

STEFANO VALENTI. Buongiorno, signora Kyenge. Lavoro al Consiglio d'Europa, all'ECRI, la Commissione contro il razzismo e l'intolleranza che tra l'altro ha predisposto la raccomandazione specifica all'Italia sull'indipendenza dell'UNAR. Vorrei fare cenno ad un nuovo campo nella lotta contro il discorso dell'odio, che non è solo quello del supporto delle vittime ma anche quello del tentativo di convincere gli *haters*, coloro che odiano, ad abbandonare i gruppi che attivamente propongono l'odio come soluzione a tante questioni; mi riferisco alla possibilità che questo tema sia anche affrontato a livello del Parlamento europeo, come la violenza contro le donne. La Convenzione di Istanbul fa riferimento a una sensibilizzazione degli uomini come un elemento essenziale; così penso che la lotta contro l'odio deve fare riferimento anche agli *haters*, che devono sì essere puniti, repressi nella loro azione criminale, ma allo stesso tempo devono esserci dei programmi di convincimento, di contronarrativa che portino questi, specialmente giovani, al di fuori. Volevo sapere se questa riflessione è anche attuata ed espletata a livello del Parlamento europeo. Grazie.

ANDREA DE BONIS. Grazie, Presidente, e grazie all'onorevole Kyenge per la relazione veramente molto interessante. Io in realtà non ho domande ma due riflessioni e due sollecitazioni ai colleghi della Commissione; la prima, in relazione a quanto



l'onorevole Kyenge ci ha raccontato sul sistema sanzionatorio del Parlamento europeo: forse potrebbe essere interessante per questa Commissione acquisire quella parte del Regolamento sul sistema sanzionatorio e riflettere sull'opportunità di considerare una raccomandazione ad adottare questo sistema.

La seconda riflessione: per me è stato molto stimolante quanto ci ha raccontato l'onorevole Kyenge sull'afrofobia che in effetti è un qualcosa che qua non abbiamo mai tematizzato, probabilmente perché rispetto ad altri Paesi sentiamo meno il dibattito sulla afrodiscendenza che invece è molto molto più rilevante in altri Paesi ed è spesso molto collegato alla valutazione storica del sistema coloniale e dell'impatto che questo ha avuto sul continente africano. Se è vero che probabilmente non esiste o quanto meno sottostimiamo il tema afrofobia in Italia, sarebbe comunque interessante – io l'ho detto in precedenza – poter includere anche una riflessione sul dibattito anche storiografico che in Italia c'è sul colonialismo, perché probabilmente anche questo ha un impatto non irrilevante sui temi legati al razzismo e agli *hate speech*. Grazie.

GIOVANNI MARIA BELLU. Grazie, onorevole Kyenge, per quanto ha detto e per la relazione che ha fatto. Io volevo semplicemente fare una breve sintesi per punti di alcuni passaggi, intanto per capire se questa sintesi è corretta e poi per arrivare a una domanda.

Molto in breve: un anno fa i principali gestori dei principali *social* sottoscrivono un Codice di condotta e assumono una serie di impegni. Ne parlava anche il Ministro Orlando dicendo appunto che poi si è valutato, attraverso dei *check*, fino a che punto questi impegni siano stati mantenuti. Un aspetto che colpisce è questo: nel monitoraggio la velocità della rimozione dei commenti razzisti, xenofobi, di odio è maggiore quando la segnalazione viene fatta da associazioni riconosciute dai gestori dei *social* come serie ed affidabili. Allora, posto che questo sia vero, i gestori dei *social*, mentre individuano queste associazioni – e questo mi pare che sia parere unanime, perché viene continuamente ripetuto – in realtà poi vogliono sostanzialmente continuare ad autogestirsi; cioè vogliono fare del loro meglio, aumentare le persone che fanno i controlli, introdurre i filtri e così via, a condizione che facciano da soli. Allora la domanda è questa: se è stato mai pensato un meccanismo per cui, quando queste associazioni riconosciute segnalano un commento, quel commento viene istantaneamente eliminato, non essendo chiara, in caso contrario, la loro ragione di essere. Ciò anche per un'altra considerazione, in quanto nel codice di condotta c'è l'impegno a rimuovere entro 24 ore, che rappresenta un lasso di tempo lunghissimo – anche laddove venga rispettato – a fronte della capacità che ha un commento d'odio, già nelle prime dodici ore, nel produrre tutte le possibili conseguenze negative. Quindi la domanda è se si stia valutando, e con quali strumenti, l'opportunità di ridurre in modo significativo questo lasso di tempo indicato nel codice di condotta.

CHIARA SARACENO. Io ho un'osservazione puntuale legata a quest'ultimo intervento. Devo dire che, sia quando il Ministro Orlando ha detto della differenza di accoglimento delle richieste a seconda da chi provengono, sia adesso che ciò viene ribadito, ho avuto, da privata cittadina, un attimo di scoraggiamento. Condivido

pienamente che venga dato così tanto riconoscimento alle associazioni ‘affidabili’ però, da privata cittadina e in più italiana, dico che, come al solito, senza una raccomandazione come singolo cittadino io non ho nessun diritto. Mi chiedo come si possa ovviare a tutto questo e come fa il privato cittadino a sapere che deve rivolgersi a uno di voi? Che strumenti avete perché almeno uno sappia che esiste questo potere di *advocacy* da parte di qualcuno? Perché altrimenti come singoli siamo sempre totalmente sprovveduti e indifesi.

Ho colto, sia nell’intervento del Ministro prima sia in quello che ha detto lei, onorevole Kyenge, una tensione che avverto anche in me stessa: che da un lato occorre avere un approccio più integrato, non procedendo per categorie di vittime segregate, proprio per evitare la corsa – un po’ come succede con la disabilità - alla enumerazione delle diverse categorie di disabili. Dall’altro, però, lei ha detto che bisogna poi individuare tutte le differenze, tutte le diverse categorie che possono essere discriminate. Come risolviamo questa tensione tra il bisogno di non categorizzare troppo – perché altrimenti poi il tema diventa la scala alle priorità, tra chi è più discriminato, ciascuno nella difesa della propria differenza o della propria particolarità – e l’esigenza di individuare tutte le possibili discriminazioni? Io non l’ho risolta dentro di me però l’ho vista molto esplicitata in questi due interventi di questa mattina.

CECILE KYENGE. Grazie, domande molto interessanti. Ad alcune sicuramente fornirò una risposta, ad altre no. Ritengo comunque che un confronto continuo, anche attraverso il Parlamento europeo e la vostra Commissione, può portarci a rafforzare il nostro appoggio anche per leggi che stiamo mettendo in atto.

Il primo punto era quello dell’alfabetizzazione mediatica: non dovrebbe essere limitata soltanto all’apprendimento di strumenti e tecnologia ma dovrebbe mirare a dotare i cittadini delle capacità di pensiero critico richiesto anche per esercitare il giudizio. Come giustamente veniva ricordato prima, come convincere anche queste persone a poter cambiare l’approccio? Attraverso quella che si chiama alfabetizzazione mediatica, in modo da dotarsi anche di strumenti educativi per analizzare le realtà complesse, riconoscere la differenza tra opinioni e fatti e rifiutare l’utilizzo di tutte le forme di odio. Questo è un passaggio importante su cui noi abbiamo insistito soprattutto per quello che riguardava tutte le piattaforme.

La seconda domanda invece era relativa all’afrofobia: in realtà non è così rara anche in Italia, è solo poco conosciuta, come evidenziato anche da ENAR, che ogni anno fa un *report* sull’afrofobia. Non dimentichiamo che anche l’Italia ha alle spalle una storia coloniale: Somalia, Eritrea, Etiopia. A mio avviso, la prima cosa che bisognerebbe fare è quella di avere uno studio dei dati in Italia: forse sarebbe il punto di partenza per cominciare ad elaborare un piano strategico anche contro le discriminazioni.

Per quello che riguarda il Codice di condotta, il Parlamento europeo è molto critico; capisco le domande che sono state sollevate e che sono analoghe a quelle poste all’interno stesso della Commissione LIBE, Libertà civili, giustizia e affari interni, del Parlamento europeo. In particolare, le domande sulla tempistica della rimozione le

abbiamo rivolte alla Commissione europea: al rilievo che in 24 ore per il *web* il danno è già stato fatto, anche perché poi si va al di là anche del *web*, la risposta è sempre stata nel senso che le piattaforme devono disporre di un tempo adeguato per valutare esattamente il contenuto che viene segnalato. Comunque noi abbiamo chiesto già di ridurre ulteriormente i tempi.

Quali strumenti sono allo studio? Come vi ho detto prima, su alcuni posso rispondere e ad altri no. Rilancerò con ancor più determinazione le vostre domande nel prossimo incontro che noi faremo all'interno della Commissione LIBE, ove si è già dato luogo ad incontri con Google, Facebook, Twitter, YouTube.

Come fa il cittadino a conoscere gli strumenti previsti dal Codice di condotta? Credo che dobbiamo collaborare molto di più con Commissioni come la vostra e, in generale, con gli Stati membri per diffondere il più possibile la conoscenza del Codice di condotta. È l'aspetto debole di anche molte altre cose che noi facciamo qui al Parlamento europeo: la difficoltà a trasmetterle al territorio. È proprio attraverso organismi come il vostro che si crea la possibilità di comunicare ed illustrare meccanismi e poi divulgarli, anche attraverso la stampa, ai diretti interessati, ai cittadini.

L'ultima domanda, che riguarda come individuare le diverse forme di discriminazione, è molto complessa. Io posso dire la mia: occorre individuare tutte le forme di discriminazione e di razzismo più evidenti. Quando viene segnalato, anche attraverso l'UNAR, un tipo di discriminazione che sta assumendo delle proporzioni significative, cominciare a studiare il fenomeno potrebbe aiutare a rafforzare la strategia globale contro le discriminazioni. Non si tratta di fare una strategia soecifica per una singola discriminazione ma di fare una strategia globale che deve riguardare tutte le forme di discriminazione. L'Italia ogni tre anni fa un piano contro il razzismo e la discriminazione: all'interno di quel piano è chiaro che devono essere comunque inserite le varie forme di discriminazione.

Aggiungo, per quello che riguardava l'afrofobia, un ultimo punto che riguarda gli Stati membri: nel 2015, a settembre, il Consiglio ha approvato una decisione sulla ricollocazione dei richiedenti asilo. C'è una crisi di solidarietà da parte degli Stati membri che non vogliono rilocare all'interno dei loro territori le persone che soddisfano tutti i criteri per entrare nel programma; sono persone che devono partire da Italia e Grecia in numero di 160.000: ad oggi siamo sotto 20.000 e stiamo pertanto sollecitando gli Stati membri a portare avanti il meccanismo. Perché ho introdotto questo tema? Perché tra le persone che alcuni Stati membri non vogliono accogliere rientrano quelle che provengono dall'Africa subsahariana, quindi le persone nere, mentre preferiscono magari una categoria proveniente da un'altra parte, come i siriani. Anche questa è discriminazione, quindi io vi sollecito ad essere attenti e anche a segnalare tutti questi passaggi.

Vi ringrazio e veramente grazie di questo contributo.

PRESIDENTE. Grazie tante, Cécile, grazie del tuo tempo e di averci illustrato tutto questo importante lavoro che state facendo a Bruxelles. Hai fornito a me ma, sono convinta, a tutta la Commissione degli spunti interessanti. Ti aggiorneremo

sull'esito di questo nostro lavoro, perché noi concludiamo con te il ciclo di audizioni e contiamo di chiudere questa parte dei lavori prima dell'estate. Quindi ti ringrazio e spero di rivederti presto.

Concludo con una comunicazione di servizio: la prossima seduta della nostra Commissione si svolgerà il 13 giugno, dalle ore 12 alle 14, ed avrà all'ordine del giorno l'esame del progetto di relazione finale; quindi è importante che voi siate presenti perché la relazione dovrà essere discussa in tutti i suoi passaggi. Il Comitato ristretto, come sapete, sta lavorando alla stesura del documento e ringrazio la professoressa Saraceno che lo sta coordinando egregiamente. La bozza di relazione vi sarà distribuita qualche giorno prima del 13 giugno, in modo che abbiate il tempo di esaminarla ed approfondirla.

Vi ringrazio.

**La seduta termina alle ore 14,20.**