



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 1

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER IL CONTRASTO DEI FENOMENI DI INTOLLERANZA, RAZZISMO, ANTISEMITISMO E ISTIGAZIONE ALL'ODIO E ALLA VIOLENZA**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA NATURA, CAUSE E SVILUPPI RECENTI DEL FENOMENO DEI DISCORSI D'ODIO, CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLA EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA

3<sup>a</sup> seduta: martedì 22 giugno 2021

Presidenza del presidente VERDUCCI

**I N D I C E****Audizione del direttore della Polizia postale**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 4, 11 e <i>passim</i>	CIARDI . . . . .	Pag. 4, 9, 11
BAGNAI (L-SP-PSd'Az) . . . . .	9		
MINUTO (FIBP-UDC) . . . . .	9		
PAVANELLI (M5S) . . . . .	11		
SEGRE (Misto) . . . . .	4		

**Audizione del presidente dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD)**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 13, 21	* RIZZI . . . . .	Pag. 13, 19, 21
BAGNAI (L-SP-PSd'Az) . . . . .	18		
URRARO (L-SP-PSd'Az) . . . . .	20		

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-l'Alternativa c'è-Lista del Popolo per la Costituzione: Misto-l'A.c'è-LPC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.*

*Intervengono, in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la dottoressa Nunzia Ciardi, direttore della Polizia postale, e il prefetto Vittorio Rizzi, presidente dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD).*

*I lavori hanno inizio alle ore 12.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web-TV* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei nostri lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

##### **Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi e senatori interessati del 10 giugno scorso, ha approvato l'elenco delle audizioni e delle integrazioni pervenute presso gli uffici della Commissione.

Propongo, per poter organizzare al meglio i lavori, di assegnare quindici minuti a ciascuno degli auditi per la presentazione della relazione e trentacinque minuti agli interventi dei senatori, infine dieci minuti alla replica.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

##### **Audizione del direttore della Polizia postale**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia.

Cari colleghi, buongiorno a coloro che sono presenti in quest’Aula e a coloro che sono collegati da remoto. È una giornata indubbiamente importante non solo per la Commissione antidiscriminazioni, ma per l’intero Senato e per l’intero Parlamento. Oggi cominciamo di fatto i nostri lavori, entriamo meglio nel vivo e avviamo le audizioni relative all’indagine conoscitiva in titolo; si tratta di un ciclo di audizioni molto intenso, che impegnerà la Commissione nei prossimi mesi (così come abbiamo deciso).

Prima dell’avvio formale dei nostri lavori, vorrei ringraziare la nostra presidente, senatrice Liliana Segre, che è collegata con noi in videoconferenza e alla quale do la parola per gli auguri di buon lavoro per questo nostro ciclo di audizioni.

SEGRE (*Misto*). Desidero salutare e ringraziare. Mi fa un enorme piacere, anzi addirittura mi commuove il fatto che oggi si dia inizio ai lavori di una Commissione contro l’istigazione all’odio, che ho sentito profondamente come un dovere, come una conclusione della mia vita, avendo provato l’odio e sapendo cosa vuol dire.

Vi ringrazio tutti e vi auguro buon lavoro; ringrazio in particolare il senatore Verducci, che con grande buona volontà raccoglie la mia eredità morale.

PRESIDENTE. Presidente Segre, sono io a ringraziarla e lo faccio non solo a titolo personale, ma a nome di tutti i colleghi della nostra Commissione. La nostra gratitudine è enorme per il suo impegno, per la sua testimonianza civile e politica e per aver voluto con così grande determinazione che il Senato e il Parlamento tutto si avvalessero di questa Commissione in un momento così nevralgico per il nostro Paese. La ringrazio ancora a nome di tutti. La presidente Segre seguirà oggi da remoto i lavori della Commissione, che con le sue parole si avvia con gli auspici più forti e importanti.

La seduta odierna prevede per prima l’audizione del direttore della Polizia postale, dottoressa Nunzia Ciardi, alla quale lascio ora la parola.

CIARDI. Rivolgo un saluto a tutta la Commissione. Per me è un onore essere qui e cominciare i lavori di questa Commissione così significativa. Saluto in particolare la senatrice Segre, che per noi costituisce un simbolo e quasi una stella polare, quando parliamo di reati d’odio, perché – ahimè – la sua esperienza è la concretizzazione di tutti quei fantasmi di odio che vediamo riproporsi spesso accanto a noi e di cui la rete è un terreno che sta svelando abissi che non prevedevamo.

Inizierei con due parole per descrivere chi siamo e cosa facciamo. Noi siamo quel pezzo della Polizia di Stato che fa prevenzione e contrasto al crimine *cyber* a tutto tondo, quindi a tutti i reati digitali che si commettono *online*. Abbiamo un servizio centrale, quello che io attualmente dirigo, dal quale dipendono venti uffici di livello regionale e ottanta uffici di livello provinciale. Ho detto che abbiamo una competenza generale sulla prevenzione e sul contrasto al *cybercrime*, ma parlare di *cybercrime*

significa in realtà oggi parlare di sicurezza a tutto tondo, complessivamente e in maniera olistica, perché tutta la nostra vita, anche quando non ce ne rendiamo conto, si svolge su una trama totalmente digitale, cosa che ha fatto dire a un noto filosofo italiano della Rete che non possiamo più congruamente fare una distinzione tra *online* e *offline*, trattandosi di una distinzione che non ha più ragione d'essere. La nostra vita è *on life*, quindi costantemente intrecciata tra il reale il virtuale. Per questo motivo, abbiamo poi delle macroaree di riferimento sulle quali siamo particolarmente impegnati: gli attacchi *cyber* e la protezione delle infrastrutture critiche che erogano servizi essenziali, la pedopornografia *online* e tutti i reati di aggressione ai minori *online* (in questo campo molto dell'odio viene speso e costituisce una parte essenziale dei reati che colpiscono bambini, adolescenti e minori), il *cyber* terrorismo (anche qui vedremo che esistono forti connessioni con il tema che oggi ci troviamo ad affrontare), il crimine finanziario e l'*hacking* (una vera e propria emergenza in questo momento) e i reati sui *social network*.

Innanzitutto vorrei premettere quello che negli anni mi è stato chiaro della Rete, cioè che questa rivoluzione digitale non è stata una rivoluzione tecnologica; non la si può ridurre a una rivoluzione tecnologica e probabilmente non la si può ridurre nemmeno a una rivoluzione culturale. È una vera e propria rivoluzione antropologica, che caratterizza fortemente e connota in questo modo tutti i nostri comportamenti. Per quale motivo parlo di rivoluzione antropologica? Perché in realtà è fortemente cambiato il nostro rapporto con la realtà e perché molto spesso le nostre azioni e il nostro vivere quotidiano sono mediati, anzi tecno-mediati, dagli strumenti con i quali viviamo costantemente connessi. Il fatto che questa tecno-mediazione e questa frapposizione di uno schermo tra noi e la realtà sia dovuta allo schermo di un *computer*, di un *tablet* o di uno *smartphone* (per la verità si tratta sempre più di dispositivi mobili) non fa una grande differenza; la differenza vera è questa distanza tra noi, le nostre azioni e le conseguenze delle nostre azioni, di cui abbiamo perso la sensorialità, non riuscendo più a vedere e a percepire immediatamente i loro effetti, con una conseguente sottovalutazione della loro gravità e della loro dannosità, con un allentamento dei sensori di pericolo e con una riduzione consistente dei freni inibitori. Sostanzialmente quando siamo dietro a un *display* ci sentiamo sicuri, siamo nella nostra zona di *comfort* e siamo disinibiti in modo importante, in modo spesso eccessivo, perché non abbiamo il ritorno di un interlocutore e non abbiamo un'empatia con qualcuno che ci è di fronte; quindi spesso stentiamo a riconoscere la portanza delle nostre stesse azioni. Tutto questo genera delle conseguenze non di poco momento.

Spesso si dice che l'aggressività e i reati d'odio sono sempre esistiti, che l'odio è sempre esistito e l'esperienza dalla quale discende la presente Commissione, ovvero l'esperienza di vita della senatrice Segre, lo testimonia. Adesso però c'è una differenza, che credo non sia solo quantitativa, perché è una differenza tale da trasformarsi in una differenza sostanziale. Se prima infatti determinate espressioni o esternazioni di odio erano circo-

scritte a determinate categorie e anche a determinati luoghi e contesti temporali e spaziali, oggi la Rete ha travolto tutto questo, ha travolto i confini spazio-temporali, per cui l'odio dilaga in pochissimi minuti, tra l'altro con effetti (che poi vedremo) sicuramente aggravanti rispetto all'espressione in sé.

Quindi, se l'aggressività, la rabbia, la violenza sono reazioni proprie di ogni essere umano, esse si acquisiscono perché la Rete è percepita come un luogo senza regole. Dico spesso che la Rete è nata come luogo libero e che si vuole preservare come tale (ciò è assolutamente giusto), ma non si può consentire che la Rete diventi selvaggia. Quindi dire che la Rete è senza regole, significa dire che è un luogo selvaggio e come tale viene percepita. A questo si aggiunge – come dicevamo – l'assenza fisica di un interlocutore e quindi la mancanza del *feedback* di qualcuno che ci ascolta e la mancanza dell'empatia che si instaura, ad esempio quando si parla a un consesso. Nella nostra esperienza investigativa abbiamo visto infatti che molto spesso in Rete si scrivono cose che non si direbbero mai di fronte a una platea, anche di poche persone. Molto spesso lo abbiamo visto con i ragazzi: quanti di loro ci hanno detto che non avrebbero mai detto alcune cose alla presenza ad esempio di una classe, eppure le hanno pubblicate in Rete, dove il pubblico è potenzialmente sterminato e dove il micidiale effetto rimbalzo della Rete stessa porta quel messaggio d'odio a centinaia, a migliaia, se non a milioni di persone in pochi secondi.

Inoltre, la Rete spesso ci offre un rinforzo positivo rispetto a quello che scriviamo e diciamo, questo perché la Rete vive di meccanismi propri che la caratterizzano. Uno dei meccanismi che aiutano questa diffusione dei discorsi d'odio lo chiamiamo il meccanismo dell'*echo-chamber*, cioè la camera dell'eco. I *social network*, per esempio, con una logica tipica del *marketing*, tendono a rimandarci indietro quello che abbiamo indicato come piacevole per noi, per cui se cerco un paio di scarpe di un determinato colore e di una determinata marca, per un po' di tempo sarò bersagliato da pubblicità che mi ripropongono quelle scarpe e quella marca, perché quello è stato individuato come un mio gusto e un mio bisogno e quindi tendono ad accontentarlo. Questo paragone, che può sembrare banale, ci fa capire ciò che vale anche per i discorsi d'odio. Quindi, se ad esempio mostro di apprezzare i messaggi di odio contro coloro che credono che la vaccinazione sia giusta, i *social network* tenderanno in automatico a rimandarmi i messaggi di coloro che la pensano come me e, quindi, sostanzialmente verrò rinforzato nella mia convinzione. Se sono antisemita e metto dei *like* o comunque manifesto determinate tendenze, di gusti o politiche, la Rete tende a tenermi in un circuito che non fa che rinforzarle, mostrandomi tutto quello che mi potrebbe piacere. Analogamente al meccanismo della pubblicità, ciò vale anche per le opinioni politiche o comunque per le opinioni di pensiero che mostriamo in Rete. Se ci si riflette un attimo, questo meccanismo per i crimini d'odio è micidiale, perché veniamo addirittura rinforzati nelle nostre opinioni.

Ovviamente le parole d'odio possono giungere dal singolo soggetto che si sfoga sulla Rete, ma anche come azione di gruppi organizzati e po-

liticizzati, anche tra i ragazzi, come autori di *cyberbullismo* se non di reati peggiori. Ultimamente abbiamo svolto delle investigazioni su alcuni gruppi WhatsApp tra ragazzi molto piccoli: l'ultima indagine riguardava ragazzi che andavano dai dodici ai diciassette anni, che avevano i cosiddetti gruppi dell'orrore, in cui si scambiavano immagini pedopornografiche, di esecuzioni, di antisemitismo, di Shoah e neonaziste. Era uno scambio di immagini su gruppi per ragazzi piccolissimi.

Ci sono poi dei meccanismi tipici della Rete, come i cosiddetti *bot*, cioè degli *account* automatici, dovuti all'intelligenza artificiale, che non fanno che rimandare i messaggi d'odio che qualcuno ha creato e che quindi generano un tessuto dinamico su cose di questo tipo. Ci sono poi coloro che provocano dibattiti particolarmente accesi, i cosiddetti *troll*, che esprimono delle opinioni molto controverse, nell'ambito di dibattiti anche pacati, per accendere il livello della discussione, alzare il livello dei toni e poi giungere a espressioni di odio o di insulto. Ovviamente l'odio può essere di natura razziale, etnica, religiosa, politico-estremista o di genere.

Nella documentazione abbiamo voluto offrire un piccolo spaccato di quella che, da alcune università che collaborano a un progetto dell'Osservatorio italiano sui diritti, viene definita la mappa dell'intolleranza. È il quinto anno che viene realizzata e i risultati sono stati rilevati tra marzo e settembre, quindi in un periodo di tempo determinato, ma indicativo. Le categorie più odiate, in base ai *tweet*, sono le donne, gli ebrei, i migranti, gli islamici, gli omosessuali e i disabili. C'è poi una sottocategoria, quella che ha ricevuto la maggioranza di *tweet* negativi. La differenza sta nel fatto che nel primo gruppo di categorie si è registrata una quantità di messaggi di odio ma ci sono stati anche messaggi di solidarietà e di supporto, che in un certo modo fanno da contrappeso all'odio. Invece le categorie con maggioranza assoluta di *tweet* negativi, non controbilanciati da messaggi di solidarietà, sono quelle dei disabili, delle donne e degli islamici. Quindi sostanzialmente vediamo le categorie di coloro che sono visti come diversi; il diverso da sempre è il bersaglio preferito degli odiatori seriali e di chi vuol trovare un obiettivo al proprio disagio. Prender-sela con il diverso è qualcosa che, in un certo modo, tende psicologicamente a contenere le inquietudini di chi non ha la complessità per andare oltre. Ci sono poi gli episodi di odio che sono in qualche modo strutturati e che vogliono colpire in modo studiato una determinata categoria.

Se andiamo ancora oltre, vediamo che l'*hate speech* è un problema che non può essere affrontato solo dal punto di vista giuridico. Sebbene il fenomeno in sé – come abbiamo già detto – non possa essere ascritto soltanto alla Rete e alla nascita del *social network*, vediamo però che l'affermazione dei *social network* ha determinato un'accentuazione delle forme di intolleranza.

Credo che ci sia qualcosa di ulteriore e che questa enorme quantità di messaggi d'odio riversati sulla Rete, da una parte, concretizzi e renda il fenomeno diverso, massiccio e universale; dall'altra, non si può non vedere il rischio che questi discorsi e parole di odio transitino in azioni d'o-

dio violente, perché in realtà stanno a sdoganare atteggiamenti vissuti sempre meno come tabù. Tutto ciò può generare poi un travaso nella violenza reale, il che rende questo ancora più pericoloso.

Mi rendo conto che il tempo è poco e ci sarebbe tanto da dire, per cui vorrei evidenziare che molte sono le iniziative legislative e – come ho premesso – non si tratta di un discorso che può essere affrontato solo dal punto di vista giuridico, ma dev'esserlo anche e soprattutto sotto il profilo culturale. È una strada lunga e impervia, ma ineludibile: un discorso culturale di educazione a tutto questo e di educazione alla Rete è assolutamente imprescindibile.

In Europa molto è stato fatto per individuare sistemi che ostacolino la diffusione di contenuti che inneggiano all'odio, alla violenza e al terrorismo, per cui esistono organismi tipo l'EU Internet Forum, che monitora la casistica del fenomeno, oppure il codice di condotta in materia di *hate speech*, raggiunto tra la Commissione dell'Unione europea e i principali attori della Rete, per adottare procedure chiare e rapide per la segnalazione e la rimozione dei contenuti – questo è molto importante – nonché l'adozione di linee guida proprio indirizzate culturalmente agli utenti della Rete, che vietino ogni forma di istigazione all'odio e alla violenza. Per esempio, l'obbligo per gli attori della Rete di esaminare le segnalazioni entro ventiquattr'ore dalla ricezione è molto importante, perché tende a fermare e stoppare quel meccanismo di replicazione tipico della Rete, così pericoloso.

Vorrei dire qualche parola sulla propaganda terroristica legata all'estremismo razzista e xenofobo, che sulla Rete sta assumendo contorni inquietanti e preoccupanti. Questa tendenza, che ha coinvolto la popolazione virtuale di tutto il globo, evidenzia la minaccia transnazionale di questo tipo di terrorismo. Nella documentazione è riportata la prima grande strage, avvenuta il 15 marzo 2019, nella quale hanno perso la vita 50 persone e vi sono stati purtroppo altrettanti feriti, in seguito all'attacco da parte di un uomo che, motivato da ideologie suprematiste bianche, ha aperto il fuoco su due luoghi di culto musulmani in Nuova Zelanda. Questo movimento suprematista bianco, che si avvale moltissimo dell'attività di propaganda *online* di dottrine ideologiche come neonazismo, razzismo, identitarismo ed etnocentrismo, sta assumendo dimensioni preoccupanti.

*Online* vediamo per esempio un aumento della propaganda legata soprattutto a fenomeni come quelli dei *forum*. In tal caso, mentre il terrorismo di origine jihadista usa altre piattaforme, questo tipo di propaganda *online* usa molto i *forum* che ricorrono a piattaforme che garantiscono un livello di anonimato. Vi compare l'utilizzo di meme apparentemente ironici – potete vedere nella documentazione la caricatura di un mercante ebreo – che in realtà sono profondamente razzisti e xenofobi e vi è la pubblicazione continua di contenuti paradossali, che alimentano le campagne d'odio *online*. Anche se tali meme, presi per quello che sono, non possono essere individuati come causa diretta di radicalizzazione, il loro continuo utilizzo ironico non fa che desensibilizzare su certi temi, normalizzando

quindi il razzismo nella vita reale, rendendo poi sempre più difficile percepire il disvalore di certe condotte e di certe affermazioni.

Mi avvio alla conclusione, sottolineando che negli ultimi mesi, per quanto riguarda la pandemia da Covid, abbiamo avuto la diffusione di messaggi di controinformazione e di odio (pensiamo alle minacce subite dai medici vaccinisti, che purtroppo sono diventati il bersaglio di molti dei reati d'odio che oggi si verificano sulla Rete), nonché l'estrema diffusione di false notizie, soprattutto sul Covid-19 e sui vaccini, e un fenomeno nato proprio con la pandemia, che viene chiamato ormai *zoombombing*, che consiste nell'irruzione nelle videoconferenze con contenuti sessisti, nazisti e xenofobi dovuti purtroppo all'emergenza pandemica. Quest'ultima ha costretto tutti a stare in videoconferenza – che è stata un notevole supporto – ma non si sono sviluppate le necessarie norme per la sicurezza: ciò ha facilitato tali incursioni purtroppo altamente diseducative, perché molto spesso sono state fatte da giovanissimi.

La strada alla quale ho fatto cenno, quella della cultura per contrastare i reati d'odio, come Polizia di Stato cerchiamo di intraprenderla e di batterla continuamente attraverso non solo campagne di sensibilizzazione (nella documentazione potete vederne un elenco), ma anche con i nostri interventi quotidiani. In tutta Italia andiamo quotidianamente nelle scuole a raccontare ai ragazzi come si sta in Rete in sicurezza, quanto sia grave l'odio in Rete, quanto sia grave portare sentimenti così negativi, quanto siano gravi fenomeni come l'antisemitismo, il razzismo, la xenofobia e l'atteggiamento in genere contro il diverso da noi.

BAGNAI (*L-SP-PSd'Az*). Nel ringraziare la dottoressa Ciardi per la sua interessante esposizione, sottolineo di aver apprezzato particolarmente il fatto che in un esponente qualificato di un apparato dello Stato che tradizionalmente associamo alla pur necessaria funzione repressiva emerga invece l'importanza della consapevolezza culturale e che ci sia stato detto anche che questa istituzione, la Polizia di Stato, è impegnata in una simile operazione di maturazione culturale.

A questo proposito devo dire però che mi sarei aspettato qualcosa di diverso – ma posso chiederlo, magari mi verrà dato – rispetto all'oggetto della nostra indagine, visto che parliamo con persone che sono al fronte ogni giorno per tutelare i nostri giovani e noi stessi da questo fenomeno. In particolare, mi sarei aspettato qualche numero, perché – secondo me – in questa Commissione dobbiamo porre a noi stessi e ai tecnici che vengono qui – lo farò fino alla noia – quattro domande fondamentali: cos'è l'odio, come si misura, come si stabilisce che è causa di qualcosa, come si misura questo qualcosa. Vorremmo anche avere numeri, altrimenti tutto si riconduce a un discorso assolutamente condivisibile (ma proprio per questo direi un po' tautologico) sul fatto che odiare è male, fa male alla salute propria e in alcuni casi purtroppo anche a quella altrui, però fino a qui ci saremmo arrivati anche senza istituire una Commissione.

Vado su un punto specifico, testualmente. La dottoressa ha detto che il messaggio di odio viene diffuso a milioni di persone in pochi secondi.

Vorrei porre allora una domanda puntuale, oltre alle quattro domande di fondo: qualsiasi messaggio di odio (comunque lo si voglia definire) viene diffuso a milioni di persone in pochi secondi? O solo alcuni messaggi di odio vengono diffusi in pochi secondi? Non vorrei che confondessimo la facoltà, che la Rete offre a chiunque di scrivere cose riprovevoli e ripugnanti con il fatto che poi esse vengano lette e causino qualcosa. Su questo bisogna che manteniamo una posizione di equilibrio per quantificare esattamente il fenomeno che questa Commissione intende studiare. La consapevolezza culturale secondo me deve partire dai dati e non dalle intenzioni o dai sentimenti.

*CIARDI.* Comprendo assolutamente l'intervento del senatore Bagnai, che è puntuale. Il problema dei numeri è un problema di classificazione. I reati d'odio sono reati puniti secondo varie categorie, perché il reato d'odio può essere una diffamazione, può essere una diffamazione aggravata dalla pubblicazione *online*, può essere un reato di minaccia, può essere una sostituzione di persona (ad esempio quando l'*hater* ruba un *account*), può essere un reato di molestie, può essere *stalking*, può essere istigazione a delinquere. Abbiamo una trasversalità di reati da considerare, che non rendono facilissimo stabilire quando si tratti espressamente di reati d'odio.

Abbiamo le statistiche comunicate all'OSCE tra il 2009 e il 2019, in cui vediamo che nel 2019 si sono raggiunte 1.119 segnalazioni, nel 2018 ve ne sono state 1.111, mentre nel 2017 ve ne sono state 1.048; queste sono le segnalazioni in qualche modo ascrivibili ai reati d'odio. Io sinceramente penso che siano sottodimensionate, perché – ripeto – abbiamo tutta una serie di reati che possono essere definiti reati d'odio. Il reato d'odio non è una categoria giuridica ben precisa, ma è una categoria in qualche modo descrittiva, nella quale poi facciamo rientrare tantissimi reati.

Quando ho parlato di messaggi che si diffondono rapidamente intendo il potere di replicazione della rete. Ci sono dei gruppi WhatsApp su cui abbiamo investigato e nei quali molto spesso vediamo coinvolti ragazzi molto piccoli: è evidente che un messaggio mandato su WhatsApp in un gruppo classe, immediatamente rimandato su altri gruppi, genera una replicazione virale incalcolabile. Noi ovviamente, con la nostra investigazione, cerchiamo di isolare un gruppo, ma non potremo mai sapere a quante altre persone quel messaggio è stato inoltrato, se non investigando attraverso una catena infinita di telefoni e messaggi, andando a ritroso con una *probatio* diabolica, andando a ripescare migliaia e migliaia di dispositivi dove quei messaggi sono stati diffusi. Sto parlando delle *app* di messaggistica, ma anche sui *social* è così. Un *post* pubblicato che ottiene migliaia di «mi piace» è evidente che avrà la stessa replicazione a livello conoscitivo.

MINUTO (*FIBP-UDC*). Vorrei ringraziare la dottoressa Ciardi per l'attenta relazione.

Sarei voluta entrare di più nello specifico quando si parla di contrastare tale fenomeno soprattutto attraverso i ragazzi. Non so voi, ma io con i miei figli litigo. Mio figlio pochi giorni fa addirittura si è staccato da Instagram perché si è reso conto che, anche se secondo lui non andava sui *social*, poi risultavano quattro ore durante la giornata in cui perdeva tempo e che toglieva allo studio. Quindi vorrei entrare di più nello specifico e vorrei capire meglio come possiamo aiutare i ragazzi attraverso le scuole e come possiamo contrastare questo fenomeno, non soltanto come genitori.

La cosa preoccupante è che al primo posto ci sono sempre le donne; questa cosa mi preoccupa seriamente. Presidente Verducci, magari la prossima volta cerchiamo di sviscerare meglio questo argomento e di capire per quale motivo ancora oggi al primo posto ci sono le donne.

PRESIDENTE. Senatrice Minuto, una parte di questo approfondimento lo faremo nell'ulteriore replica che chiederò alla dottoressa Ciardi.

PAVANELLI (M5S). Ringrazio la dottoressa Ciardi per i dati molto interessanti che ci ha fornito.

È importante parlare con i ragazzi, con i giovani e con le scuole; è una cosa che anch'io ho potuto testare personalmente tramite le mie figlie. Si sta parlando sempre di più di *social*, di odio, di attenzione; se ci sono segnalazioni da parte dei genitori, gli insegnanti sono molto pronti e abbastanza preparati ad affrontare le questioni. Io mi sto domandando se non ci sia invece il bisogno di educare gli adulti. Vedo infatti che sui *social*, soprattutto su Facebook, che ha una fascia di età molto elevata (i ragazzi non ci vanno, in quanto vanno su altri tipi di *social*), c'è un livello di odio che purtroppo ho anche potuto provare su me stessa, avendo ricevuto diversi messaggi, anche privatamente, che non ho segnalato. Quando si parla di segnalazioni e di numeri, oggi nessuno ha in realtà la contezza del fenomeno, perché molte persone non segnalano ogni messaggio di odio. Io credo che soprattutto alle donne questo tipo di fenomeno vada sviscerato, come abbiamo appena accennato; ma secondo me bisogna iniziare a fare una campagna rivolta agli adulti, per far capire loro che, quando si è dietro a una tastiera, non è «tana libera tutti» e non va bene tutto. Purtroppo questo messaggio ancora non è passato.

CIARDI. Mi sembra che molta dell'attenzione delle senatrici sia giustamente rivolta ai rischi che corrono i giovani e le donne; questi argomenti sono assolutamente tenuti da noi in altissima considerazione. Purtroppo devo sottolineare il pericolo molto vivo che i ragazzi corrono, anche i giovanissimi.

Mi è stato chiesto di fornire dei dati, ma purtroppo i tempi sono ristretti; se avessi più tempo, illustrerei il fenomeno con maggiore dovizia di dettagli. Vi do qualche dato che descrive abbastanza bene, già nei numeri, quello di cui stiamo parlando.

Nell'anno della pandemia, per quanto riguarda la pedopornografia *online*, abbiamo trattato il 132 per cento di casi in più rispetto all'anno precedente e abbiamo indagato il 90 per cento in più di persone sulla pedopornografia *online*. L'adescamento di minori che avviene attraverso piattaforme di gioco, *social network* o *chat* varie, nell'anno della pandemia, rispetto all'anno precedente, è aumentato del 77 per cento e purtroppo registriamo un abbassamento drammatico dell'età dei bambini adescati. Pensate all'adescamento nella fascia d'età da zero a nove anni: stiamo parlando di bambini, non di adolescenti. Come ha detto correttamente prima la senatrice, si tratta di numeri oscuri. Abbiamo infatti i numeri delle denunce, ma non tutti denunciano, anzi direi che le denunce sono solo la punta dell'*iceberg*. Prima del 2018 non avevamo avuto denunce di adescamento di bambini così piccoli, da zero a nove anni. Nel 2018 abbiamo avuto 14 casi, 26 casi nel 2019, 41 casi nel 2020 e, nei primi tre mesi di quest'anno, 56 casi di adescamento di bambini così piccoli, con una progressione evidente.

Purtroppo devo segnalare anche un altro dato preoccupante: nell'anno della pandemia è aumentato moltissimo, del 213 per cento, il numero di minori autori di reato, quindi di ragazzi molto giovani che si macchiano di reati gravi, come la pedopornografia o l'adescamento: pensiamo ai gruppi WhatsApp dell'orrore, che vi ho appena citato.

Si tratta quindi di numeri che, per quanto riguarda i giovani, sono drammatici, come è drammatico l'abbassamento dell'età. Pensate che nella fascia d'età da zero a tredici anni abbiamo avuto 14 denunce per estorsione sessuale, che consegue allo scambio di immagini sessualmente esplicite. Significa che dei bambini da zero a tredici anni sono rimasti soli davanti a un *display* il tempo necessario a scambiarsi delle immagini sessualmente esplicite e poi ad essere ricattati a causa delle stesse, in genere ottenendo l'invio di altre immagini. Quindi tutto questo offre uno spaccato sicuramente preoccupante sui ragazzi e sicuramente chiama in ballo il ruolo degli adulti. Di certo anche gli adulti dovrebbero conoscere meglio questo mondo, non solo per loro stessi ma anche per continuare ad essere un punto di riferimento per i propri figli e comunque per i minori che hanno intorno.

Quello relativo alle donne è un altro discorso assolutamente preoccupante. Ho visto tantissime donne che si sono dovute ritirare dai *social network* perché sono state bersagliate soltanto per aver espresso un'opinione particolarmente ardita, fuori dal coro, o anche solo per aver parlato. Se l'insulto e l'espressione d'odio non si negano a nessuno, nei confronti delle donne c'è un *plus*, costituito dall'apprezzamento fisico volgare, fino all'evocazione dello stupro, che non manca quasi mai. Anche questo è un dato che conosciamo e che ci deve spingere a un'azione non solo repressiva, che è un tassello fondamentale, ma anche culturale. Ripeto dunque che ci sarebbe moltissimo da dire, ma mi rendo conto che i tempi sono quelli che sono.

PRESIDENTE. Ringraziamo la dottoressa Ciardi, a cui chiediamo di inviarcì, anche sulla base del dibattito odierno, la memoria più completa possibile, a partire naturalmente dalla completezza dei dati che potrà fornirci, che sarà fondamentale per il prosieguo dei nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

*I lavori, sospesi alle ore 12,50, sono ripresi alle ore 12,55.*

**Audizione del presidente dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione del presidente dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), prefetto Vittorio Rizzi, che ringrazio per essere in collegamento e al quale lascio la parola per la sua relazione introduttiva.

RIZZI. Nel rivolgere un cenno di saluto al Presidente, ai Vice Presidenti e a tutti i componenti della Commissione, colgo l'occasione per ringraziare voi tutti per l'opportunità che mi offrite in occasione di quest'audizione.

Il tema in discussione oggi è di certo estremamente complesso e, a volte, anche difficile da definire, quindi partirei più da lontano, dal concetto di odio e discriminazione, così come sono acquisiti nella legislazione nazionale e recepiti come definizione.

Il termine è proprio questo, la difficoltà di definire non solo l'argomento dell'*hate speech* e dei discorsi di odio, ma più in generale cos'è un crimine di odio, tant'è che per poter arrivare a definire che cosa sia un crimine di odio dobbiamo fare riferimento alla definizione dell'Office for democratic institutions and human rights (ODHIR), il quale definisce un crimine di odio un crimine, contro la persona o contro i beni, motivato da un pregiudizio che l'autore nutre nei confronti di una persona in ragione di una sua caratteristica protetta (che potrebbe essere quindi un'identità religiosa o di genere, il colore della pelle e quant'altro).

Se questa è la definizione, che peraltro non ha un riconoscimento generale e universale, il tema è anche quello di riconoscersi in un'unica norma di linguaggio e questo è lo sforzo che è stato fatto nel riconoscimento della dichiarazione di antisemitismo dell'International holocaust remembrance alliance (IHRA), in cui, ancorché si tratti di *soft law*, si è comunque trovata un'unica norma di linguaggio per poter definire l'antisemitismo.

Più complesso è il tema dell'odio in generale, che spesso ha una sua difficoltà ad essere inquadrato, sia come concetto dal punto di vista della parola «odio», quindi dal punto di vista filologico, del contenuto dell'odio sotto il profilo ontologico e filosofico; dall'altra parte, vi è la copertura normativa in ragione di quello che i singoli Stati danno alle condotte di odio.

Oggi il *focus* del tema è sull'*hate speech*: anche in questo caso, dobbiamo cercare di arrivare a una definizione utile a stabilire cos'è un discorso d'odio. Per fare questo, faccio cenno a due ulteriori punti di riferimento, in primo luogo alla raccomandazione (97)20 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che definisce il discorso d'odio come qualunque forma di espressione che diffonda, inciti, promuova o giustifichi l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, inclusa quella espressa attraverso il nazionalismo aggressivo e l'etnocentrismo, la discriminazione e l'ostilità contro le minoranze, i migranti e le persone di origine migrante.

L'altra definizione, che poi in parte richiama quanto ho appena espresso nella raccomandazione, è quella che desumiamo dalla decisione quadro 2008/913/GAI, che è forse l'unica norma a livello europeo che inquadri l'argomento dell'*hate speech* e che desumiamo dal codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio *online*. Qui come si definisce il discorso d'odio? Come ogni comportamento consistente nell'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un suo membro definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica.

Perdonatemi per tale premessa su questi temi, ma la Commissione per sua stessa *mission*, occupandosi del tema dell'antidiscriminazione e dell'odio, è ben consapevole di quanto sia complicato trovare un'unica norma di linguaggio quando si parla di odio. Ho quindi dovuto necessariamente fare questo tipo di premessa per cercare un punto di sintesi nella definizione.

Venendo nel merito dell'*hate speech*, lo possiamo distinguere nella quotidiana manifestazione di odio nella vita relazionale, ma anche nel mondo del digitale, nell'*hate speech online*, che costituisce un altro segmento ancor più pericoloso perché – come diceva la collega Nunzia Ciardi – la caratteristica di quello che accade *online* è che permane nel tempo ed è itinerante e ricorrente: quello che appare su una piattaforma, anche ove rimosso, può ripresentarsi sotto altre forme in altre piattaforme. Inoltre, c'è il profilo dell'odiatore in Rete, che non avverte l'antigiuridicità e il disvalore della propria condotta. Sotto questo profilo, possono utilmente approfondire il tema gli psicologi e chi studia questo tipo di condotte.

Arriviamo quindi, per passaggi e approssimazioni successive, a un altro profilo, che è quello del definire il punto di sintesi e di caduta tra diritti costituzionali: nel momento in cui parliamo di contrastare il discorso d'odio, c'è un bilanciamento da una parte tra diritti di rango costituzionale (articoli 2 e 3 della nostra Costituzione), quindi tra il principio di uguaglianza e il diritto a essere protetti dalle discriminazioni, così come il riconoscimento di tutti i diritti che appartengono alla persona come i diritti primari, e dall'altra parte il diritto sancito e riconosciuto dall'articolo 21 della Costituzione alla libera espressione del pensiero. È anche questo un altro esercizio che a livello internazionale vede e vedrà interpretazioni e applicazioni differenti.

Per quanto riguarda la normativa italiana, nell'ambito della cornice degli articoli 2, 3 e 21 della nostra Costituzione repubblicana, il tema è da ricondurre all'assetto normativo che nel tempo si è definito, ovvero *ab origine* dalla legge Scelba, poi legge Reale, poi legge Mancino, fino all'attuale declinazione degli articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale.

Le condotte cosiddette di odio, del discorso d'odio o dell'odio *online* sono da ricondurre alle condotte previste e punite dal nostro codice penale, che sono sostanzialmente la propaganda di idee fondate sulla superiorità etnica e razziale e l'istigazione a commettere atti di discriminazione, nell'ambito delle aree che hanno una copertura normativa, perché non tutte le forme di discriminazione – com'è ben noto a tutti – trovano una copertura normativa, ma soltanto la discriminazione per motivi etnici, razziali, nazionali o religiosi.

Grazie alla cosiddetta aggravante Mancino e grazie al recepimento della direttiva europea, ricomprendiamo anche il concetto di negazionismo, ovvero l'assoluta minimizzazione di fenomeni come i genocidi e l'apologia. Inoltre possiamo ricomprendere nell'*hate speech* anche altre condotte, come per esempio la diffamazione e le minacce, laddove ricorra l'aggravante di cui all'articolo 604-*ter*, ovvero l'aver agito in forza di odio etnico, nazionale, razziale o religioso.

Questo è un po' l'assetto normativo. Potremmo poi soffermarci sulle aggravanti per motivi abietti e futili e potremmo soffermarci sulla disabilità e su come questa impatta sul nostro sistema penale, ma mi voglio attenere al tema che mi è stato dato.

La normativa di riferimento per noi, a livello europeo, è la decisione quadro 2008/913/GAI del 28 novembre 2008, che si pone l'obiettivo di rendere gli *hate crime* e gli *hate speech* di matrice razzista e xenofoba perseguibili con sanzioni penali, che siano – prevede la decisione quadro – effettive, proporzionate e dissuasive in tutta l'Unione europea. Si può immaginare quanto sia stato complesso arrivare all'adozione all'unanimità di questa decisione; ci sono voluti sette anni, proprio per il disallineamento degli ordinamenti e per il diverso sentire dei vari Stati in ordine a questo tipo di temi. L'esercizio è stato quello di trovare una sintesi per combattere efficacemente il razzismo e la xenofobia, in linea con quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo circa l'importanza di combattere ogni forma e manifestazione di discriminazione razziale, sanzionando e persino prevenendo le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio fondato sull'intolleranza. Per quanto riguarda gli *hate crime* in generale, gli Stati membri devono garantire che la motivazione razzista e xenofoba sia considerata una circostanza aggravante. Il nostro ordinamento, prevedendo all'articolo 604-*ter* del codice penale l'aggravante Mancino che peraltro è un'aggravante rinforzata perché prevale nel giudizio di bilanciamento sulle attenuanti, ha recepito questo tipo di indicazione.

Gli *hate speech* vengono mantenuti nel perimetro dei reati di stampo razzista e xenofobo; un perimetro più ristretto, dove anche il riferimento al colore e alla religione, in particolare, è un riferimento perché riconduca

alla matrice di stampo razzista o xenofoba. Le condotte che si richiamano trovano anch'esse cittadinanza nell'articolo 604-*bis* del codice penale; esse sono l'istigazione, l'apologia, la negazione, la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. Potrei anche approfondire ulteriormente questo aspetto con riferimento allo statuto del tribunale militare internazionale, ma preferisco non dilungarmi ulteriormente.

Sempre per quanto riguarda l'*hate speech online*, è necessario fare un riferimento, in ambito di Consiglio d'Europa, al protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica. Si tratta, in buona parte, di un protocollo che mira a estendere la portata della Convenzione sul *cybercrime*, includendovi i reati di disseminazione di materiale razzista e xenofobo, le minacce e gli insulti di matrice razzista e xenofoba, la negazione, la minimizzazione o la giustificazione di atti inquadabili come genocidio o crimini contro l'umanità; questo – lo abbiamo detto in premessa – nel momento in cui la normativa nazionale di riferimento è valida tanto per i crimini di odio in generale quanto verso l'*hate speech* nelle manifestazioni che ricomprendano nel loro manifestarsi condotte che siano riconducibili alla normativa nazionale (articoli 604-*bis* e 604-*ter* del codice penale).

Apro un ulteriore minimo spaccato sulla complessità di questo tema facendo un parallelismo con gli Stati Uniti, dove le libertà che vengono enunciate nel primo emendamento portano a non comprimere in nessuna forma il diritto di espressione. Per comprendere il senso di questa normativa e per comprendere come la Hate crime task force del New York Police department (che è un po' l'omologo dell'OSCAD italiano) possa affrontare il tema dell'*hate speech* e dell'*hate speech online*, anche in ragione di questa audizione che avremmo avuto oggi, abbiamo svolto un incontro in videoconferenza con i colleghi di questa *task force*, che ci hanno spiegato come, ancorché l'*hate speech* non sia passibile di censura penale (in quanto c'è la prevalenza del primo emendamento), gli investigatori possano considerare l'*hate speech* come un indicatore di pregiudizio (i cosiddetti *bias indicators*), consentendo di qualificare il reato come crimine motivato dall'odio. Quindi, ancorché con una ridotta portata, l'*hate speech* comunque può essere utile a individuare l'indicatore di pregiudizio.

Delle difficoltà dal punto di vista tecnico-operativo ha già parlato la collega Nunzia Ciardi; il problema è come intervenire. Attualmente l'unica forma di intervento possibile è data dall'applicazione del codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio *online*, definite da parte della Commissione europea insieme alle più grandi piattaforme (inizialmente Facebook, Microsoft, Twitter, YouTube, poi estese anche ad altri *player* internazionali come TikTok, Dailymotion, Snapchat e così via). Questo codice di condotta prevede sostanzialmente un impegno da parte delle aziende informatiche a reagire con la massima prontezza possibile per contrastare i contenuti di incitamento all'odio razziale e xenofobo. Ovviamente qualcuno li deve segnalare e, per far questo, sono stati individuati dai grandi *player* i cosiddetti relatori di fiducia,

cioè gli affidabili relatori che possano individuare questi discorsi d'odio per una pronta e immediata rimozione. A giugno 2016 la Commissione europea ha poi istituito il gruppo di alto livello contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza, a cui l'OSCAD partecipa quale organismo nazionale di riferimento e che di fatto collabora proprio sul tema dell'*hate speech online*, sulla valutazione e sull'effettivo funzionamento di questo meccanismo per la rimozione dei contenuti di odio *online*.

Altro purtroppo in termini di contrasto non esiste. Fornirò poi una documentazione scritta, in modo tale che (com'è stato richiesto) possa eserci una memoria scritta di tutto quello che sto dicendo in maniera anche un po' sintetica, perché di cose ce ne sono veramente tante. Voglio dunque soffermarmi brevemente, in conclusione del mio intervento, su cos'è l'OSCAD.

L'OSCAD è un organismo interforze, per cui però la parola interforze va circoscritta a due Forze di polizia – Polizia di Stato e Arma dei carabinieri – voluto undici anni fa dal prefetto Antonio Manganelli, allora capo della Polizia. Fu questa una grande intuizione del prefetto Manganelli, che la immaginò, con una visione e con una capacità prospettica di cogliere quello che oggi è diventato un tema di grande attualità. Undici anni fa esisteva con eguale portata, ma meno percepita nel comune sentire, la necessità di formare e di educare il *law enforcement* a comportamenti di rispetto e di non discriminazione.

Il lavoro che ha svolto l'OSCAD è stato inizialmente quello di monitorare il fenomeno e di cercare di lavorare sui profili dei crimini d'odio, dal punto di vista sostanzialmente criminologico, ponendo attenzione anche all'*under-reporting*, ovvero ai motivi per cui chi è vittima di odio denuncia poco (a volte per vergogna, per incapacità di accedere, per problemi linguistici o per timore di ritorsioni) e all'*under-recording*, ovvero alla necessità di sviluppare nelle Forze di polizia la capacità di individuare la motivazione d'odio e di pregiudizio e, nel fare questo, anche di insegnare a non minimizzare, per evitare il famoso rischio dell'*escalation*, che dalla sottovalutazione arriva alle più gravi manifestazioni di odio. Quindi da un lato l'OSCAD svolge sostanzialmente un'azione di monitoraggio e dall'altro svolge un'azione di formazione.

L'azione di monitoraggio si è affinata nel tempo, anche perché oggi l'OSCAD opera secondo le categorie dell'OSCE: è il referente per implementare il *database* dell'OSCE e quindi ha affinato queste capacità. Per dare anche un po' il senso e la misura, occorre tener presente la difficoltà di intercettare i crimini d'odio, perché quelli che hanno copertura normativa sono ricondotti all'articolo 604-*bis* del codice penale, ma nel momento in cui andiamo negli archivi elettronici a cercare i reati ai sensi dell'articolo 604-*bis* il pregiudizio che ha orientato la condotta dell'odiatore non è distinto. Vengono infatti indicate le quattro matrici (etnica, nazionale, razziale e religiosa) e dunque si applica l'articolo 604-*bis* non essendo specificata la matrice.

Dall'altra parte esistono manifestazioni e condotte discriminatorie che ad oggi non hanno copertura: ricordo tra tutte la discriminazione di genere

o nei confronti del disabile. Tutto questo porta a dover fare un monitoraggio, che non ha valore scientifico, perché in parte è tratto dagli archivi di Polizia, in parte da fonti pubbliche e in parte dai partenariati, ad esempio con l'Unione delle comunità ebraiche italiane (UCEI) e con tutti coloro i quali svolgono un'azione di analisi e di sensibilizzazione su questi temi.

Concludo citando un dato, che vale per tutti: se nel 2010 abbiamo raccolto 27 segnalazioni, dopo dieci anni ne abbiamo raccolte 639 nel 2019 e 532 nel 2020. Questo dà l'idea di una maturata sensibilità e consapevolezza del fenomeno.

BAGNAI (*L-SP-PSd'Az*). Il mio interesse per questa materia deriva anche dal fatto che io stesso sono stato oggetto di discorsi di odio. Forse l'*under-reporting* può essere anche spiegato dal fatto che, ad esempio, proprio questa mattina mi sono svegliato e ho trovato la decisione di archiviazione di un giudice nei riguardi di una persona che, secondo me, mi odiava.

Intanto vorrei ringraziare il prefetto per avere almeno tentato una definizione tecnica del fenomeno, che era del tutto mancata nell'audizione precedente. Questo è molto apprezzabile e lo ringrazio veramente. Lo ringrazio anche per essersi attenuto al tema, cioè per non averci parlato di cose che con il tema sono palesemente inconferenti, come la pedopornografia. Mi rendo conto che l'odio *online* è un fenomeno difficile da definire: se è difficile definirlo, magari un motivo ci sarà e forse è stato anche accennato in filigrana dalla relazione del prefetto. Il rischio naturalmente, con questa difficoltà, è che emerga una definizione di *hate speech* un po' *à la carte*. Mettendo un reato non tipizzato, che poi è un reato che sostanzialmente si riferisce almeno inizialmente ad opinioni (su questo punto tornerò dopo), in mano al potere esecutivo, evidentemente si pone un tema politico piuttosto rilevante e sono certo che il prefetto se ne renda perfettamente conto.

Mi sono documentato sull'OSCAD e ho avuto modo di apprezzare anche il lavoro di documentazione che fa nel suo sito. Devo dire che, ricevendo qui l'esponente di un osservatorio, mi sarei aspettato che ci si diffondesse un pochino di più sui numeri, che sono arrivati solo alla fine. Se nel 2020 abbiamo avuto 532 segnalazioni di odio, la tendenza è comunque preoccupante, perché il fenomeno dell'*under-reporting*, di cui capisco le motivazioni che sono spiegate molto bene nelle *brochure* dell'OSCAD, probabilmente ci dà dei valori assoluti minori, ma ci dà un *trend* che segnala una crescita.

Qui mi interesserebbe un'analisi comparativa e cioè, a fronte di 532 segnalazioni di reati di odio, definiti – se non ho capito male – nel perimetro dell'articolo 604-*bis*, quanti sono stati ad esempio i reati di diffamazione denunciati in Italia? Faccio un esempio banale. Mi viene anche in mente di chiedere perché ancorarsi solo al riferimento normativo del 604-*bis*, visto che ad esempio anche la diffamazione potrebbe rientrare nella fattispecie del discorso di odio; anzi nell'audizione precedente la dottoressa Ciardi ci ha proposto un concetto di odio estremamente olistico,

dove di fatto si poteva far rientrare quasi tutto. Qua mi sembra che ci stiamo spostando sul lato opposto, cioè con una tipizzazione estremamente circoscritta. Quindi per quale motivo solo l'articolo 604-bis?

Andando a concludere, rilevo che qui c'è un problema risalente. Sono andato a vedere, perché ero interessato a capire quale era la definizione tecnica di odio nella *brochure* dell'OSCAD, la quale evidenzia che la Corte di cassazione penale, nella sentenza n. 36906 del 2015, specifica che nel possibile contrasto fra la libertà di manifestazione del pensiero (non ce ne voglia nessuno, ma qui ci sta a cuore) e la pari dignità dei cittadini (quindi sostanzialmente nel contrasto alla discriminazione) va data preminenza a quest'ultima solo in presenza di condotte che disvelino una concreta pericolosità per il bene giuridico tutelato. Ora, se non si accerta la pericolosità concreta del discorso d'odio, secondo la Cassazione prevale la libertà di parola. Quindi su che base si contrasta un discorso che è manifestazione di una libertà costituzionalmente protetta e prevalente (fatti salvi ovviamente i reati)? Pertanto, lo stesso termine di discorso d'odio (sottopongo questa riflessione a me stesso, al prefetto Rizzi e a chi accetta di farsela sottoporre per una valutazione) rischia di configurarsi come un espediente retorico suggestivo per mettere in cattiva luce discorsi e manifestazioni del pensiero, che in effetti dovrebbero essere giuridicamente protetti, ovvero auspichiamo che la libertà del pensiero continui ad essere giuridicamente protetta.

Quindi, in altre parole, il signor prefetto Rizzi ci ha spiegato cos'è l'odio. Ci manca di sapere come si misura, come si stabilisce che è causa di qualcosa e come si misura questo qualcosa. Lo ricordo a me stesso: questo è il programma che mi sono posto nell'affrontare, in modo costruttivo e propositivo, il mio ruolo in questa Commissione.

*RIZZI.* Nel ringraziare il senatore Bagnai per le questioni che ha posto in campo, mi scuso se la parte dei numeri non ha avuto sufficiente spazio, ma la brevità del mio intervento e la necessità di attenermi al tema che mi era stato dato per iscritto (*l'hate speech* e la normativa europea) mi hanno portato a concentrarmi sul tema proposto (formalmente per iscritto).

Proprio perché consapevole dell'esigenza di fornire anche un quadro più esaustivo e quindi numeri, nel documento scritto che produrrò alla Commissione ci saranno tutti i dati, per quelle che sono le attuali possibilità di raccogliarli. I numeri 639 per il 2019 e 532 per il 2020 non sono limitati ai dati con copertura normativa, che invece sono più bassi: 405 segnalazioni nel 2020 e 535 nel 2019. Questi dati sono arricchiti da tutto quello che viene individuato da fonti aperte e quindi hanno una maggiore capienza.

Laddove abbiamo potuto individuare la matrice, che sia per credo religioso, per orientamento sessuale, ancorché privo di copertura, o sia per motivi di razza, etnia e nazionalità, posto che il nostro ordinamento non li distingue per singola tipologia di comportamento (quindi non vengono distinti dalle Forze di polizia per singola tipologia, posto che sono un *uni-*

*cum* nella definizione dell'antigiuridicità), c'è anche un'altra criticità. Il senatore parlava del reato di discriminazione: nel nostro ordinamento la discriminazione diventa aggravata dalla motivazione d'odio laddove ricorrano le circostanze previste dall'articolo 604-ter del codice penale.

Questo tipo di lavoro di ricerca è sicuramente possibile andarlo a vedere, tenendo presente che sarà un dato sicuramente meno esaustivo rispetto al complesso, perché non sempre, per ragioni di ovvia necessità di semplificazione del lavoro delle Forze di polizia, quello che è alla base di una diffamazione viene specificato. Il sistema delle aggravanti nel nostro ordinamento non si limita a quella di cui all'articolo 604-ter, ma a una serie di aggravanti (cito l'articolo 61 del codice di procedura penale e così via); mi voglio attenere però ai limiti delle categorie OSCE. Partecipiamo in questo esercizio con l'organismo internazionale di riferimento, che si occupa di analizzare il fenomeno a livello globale e, posto che negli Stati Uniti non esiste il reato di diffamazione perché c'è una prevalenza del primo emendamento, l'OSCE non ha inserito la diffamazione tra le categorie da compilare. Questo è un *vulnus* che però possiamo colmare, quindi colgo in maniera sicuramente costruttiva la segnalazione del senatore Bagnai, con i limiti di un ordinamento che ha costruito i propri sistemi di rilevazione informativa sulla base delle norme del codice penale. Oltre non possiamo andare, perché andremmo incontro anche a censure da parte del garante.

URRARO (*L-SP-PSd'Az*). Desidero innanzitutto ringraziare il prefetto per queste notazioni, anche se a causa del ritardo con cui sono arrivato – e me ne scuso – non ho avuto modo di sentire *in toto* la relazione.

Nel leggere le schede dell'OSCAD, che ho trovato sul sito del Ministero, ho trovato che non esiste una definizione specifica del crimine d'odio. Ho ascoltato però dalle parole che si sono susseguite quando sono rientrato che è stato invece rappresentato un perimetro di azione e di definizione del crimine d'odio. Magari su questo punto sarebbe opportuno un ulteriore approfondimento.

Ho letto anche le segnalazioni rispetto a un periodo, che mi è capitato di approfondire perché riportato dall'osservatorio OSCAD (ossia dal 10 settembre 2010 al 31 dicembre 2018), in cui vi sono state 897 segnalazioni per razza o etnia, 286 in riferimento alla religione, 197 sull'orientamento sessuale, 15 sull'identità di genere e 118 sulla disabilità. Ho condotto pure un approfondimento, anche nell'ottica del nostro ruolo parlamentare in riferimento al quadro ordinamentale (agli articoli 575, 581, 595 del codice penale, nonché all'articolo 61, comma 1, del codice penale, sulla circostanza aggravante per motivi abietti o futili).

Vorrei sapere se, in riferimento al quadro ordinamentale penale, le risultanze dell'osservatorio OSCAD possano già consentire un approfondimento, per il nostro lavoro parlamentare, al fine di incidere sotto i profili squisitamente afferenti al codice penale.

*RIZZI.* Nel ringraziare il senatore Urraro, faccio presente che il problema è squisitamente politico, quindi di competenza delle autorità politiche che rappresentate.

Nel momento in cui facciamo riferimento a una definizione di odio, non la rinveniamo nel nostro ordinamento: non è una cosa che sorprende, perché in molti ordinamenti non viene rinvenuta una definizione di crimine dell'odio, tant'è che la riconduciamo a un concetto diverso e più ampio, che è la non discriminazione.

Fatta questa premessa, la dichiarazione che ha non un universale riconoscimento ma che vede più Paesi e più consensi intorno a questa definizione (come dicevo all'inizio del mio intervento) è quella dell'Office for democratic institutions and human rights (ODIHR) dell'OSCE, che lo definisce in maniera veramente molto schematica: un crimine contro la persona o contro il patrimonio determinato da un pregiudizio in ragione dell'appartenenza della vittima a una determinata categoria protetta. Viene quindi identificata la vittima per il colore della pelle, il credo religioso o l'identità e poi spetta all'autorità politica di ogni singolo Paese individuare le categorie meritevoli di una specifica protezione: nel nostro ordinamento sono state individuate quattro categorie protette e non spetta a me – che sono un tecnico – ma a voi come autorità politiche, per esempio, tutto il dibattito attualmente in corso sulla discriminazione per genere o quant'altro. Il tema si presenta quindi con questo tipo di complessità.

Credo che possa essere di una qualche utilità fornire alla Commissione non solo questo tipo di contributi, ma anche quelli che nel tempo l'OSCE ha prodotto, perché per noi diventa motivo anche di orgoglio di appartenenza al sistema del *law enforcement* l'aver fatto un grosso sforzo formativo nei confronti di Polizia e Carabinieri su questi temi, formando in decine di migliaia di ore il nostro personale. Devo dire che, da un lavoro comparativo che stiamo facendo tra la stampa nazionale e quella internazionale, appare molta più conflittualità, per motivi legati a comportamenti discriminanti, su Forze di polizia di altri Paesi rispetto all'Italia, dove tutto sommato l'esperienza dell'OSCAD – e mi piace concludere con questa segnalazione – l'anno scorso ha vinto il premio CIDU per i diritti umani. Evidentemente si tratta di un lavoro che premia lo sforzo di educazione e di sensibilizzazione delle Forze di polizia.

*PRESIDENTE.* Ringrazio il prefetto Rizzi per il suo intervento e per il lavoro dell'OSCAD. Questa audizione è di grande rilievo e di grande importanza per i lavori della nostra Commissione, così come sarà di grande rilievo e di grande importanza la memoria che ci invierà e che le chiedo di fornirci la più completa possibile, tenendo conto anche delle sollecitazioni che sono emerse durante il dibattito odierno.

Come lei sa, signor prefetto, e come fanno i colleghi senatori, tra le funzioni di questa Commissione che sono contenute nella mozione istitutiva approvata dal Senato c'è anche quella di raccogliere i dati legati ai fenomeni discriminatori. Da questo punto di vista, l'interlocuzione continua con l'osservatorio che lei presiede e con l'OSCE è fondamentale

per i nostri lavori. Sarà nostro compito fare in modo che ciò avvenga, in modo da rispettare il compito che ci è stato assegnato dal Senato di raccogliere quanti più dati possibili e di svolgere in qualche modo una funzione di osservatorio sui fenomeni discriminatori.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,35.*



