

Senato della Repubblica, 8 febbraio 2022

Audizione dell’Ambasciatore Gian Lorenzo Cornado davanti alla Commissione straordinaria in tema di intolleranza, razzismo, antisemitismo, istigazione all’odio e alla violenza nell’ambito dell’indagine conoscitiva su natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d’odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia

INTRODUZIONE

1. Ginevra e i diritti umani

2. Riferimenti normativi e ruolo dei principali meccanismi sui diritti umani

2.1 Organi dei Trattati

2.2. Revisione Periodica Universale

2.3 Procedure Speciali

3. La questione delle “definizioni” e il bilanciamento con la libertà di espressione

3.1 Rabat Plan of Action

4. L’attuazione delle norme e il ruolo delle NHRI

5. L’approccio educativo

6. L’intolleranza religiosa

7. Dibattito su un eventuale nuovo trattato e sviluppi recenti

7.1 Il “caso Floyd”

8. Hate speech e Internet

9. Il COVID-19 e l’intolleranza

10. Il settore umanitario e il settore delle migrazioni: UNHCR, OIM, Croce Rossa

CONCLUSIONI

Introduzione

Ringrazio la Presidente della Commissione Senatrice Segre, il Vice Presidente Senatore Verducci e tutti i Senatori presenti per l'attenzione e per avermi voluto dare l'onore e l'opportunità di intervenire dinanzi a Loro.

Ginevra è uno dei principali poli delle Nazioni Unite ed è la sede di numerose organizzazioni internazionali, tra cui l'*Organizzazione Mondiale della Sanità*, l'*Organizzazione Mondiale del Commercio*, l'*Organizzazione Internazionale delle Migrazioni* e l'*Organizzazione Internazionale del Lavoro*. Nel solco di una tradizione che risale alla fondazione del *Comitato Internazionale della Croce Rossa* nel 1863, la cd. "Ginevra internazionale" si è consolidata nel tempo come uno dei centri più importanti per la *governance* globale, per la collaborazione e il dialogo tra gli Stati, per i negoziati multilaterali e per la mediazione.

1. Ginevra e i diritti umani

Tra i settori caratterizzanti del polo multilaterale ginevrino spicca quello dei diritti umani, che rappresentano, insieme al mantenimento della pace e della sicurezza ed alla promozione dello sviluppo sostenibile, uno dei tre "pilastri" dell'ONU. Oltre al *Consiglio Diritti Umani* (CDU), Ginevra ospita anche l'*OHCHR*, ovvero l'*Ufficio dell'Alto Commissario ONU per i Diritti Umani*, gli *Organi dei Trattati* e le *Procedure Speciali* del CDU. Queste entità costituiscono gli assi portanti del sistema ONU per i diritti umani. I temi dell'uguaglianza e del contrasto alla discriminazione, nelle sue varie forme, hanno peraltro implicazioni nelle attività dell'intera Organizzazione, come ad esempio in ambito umanitario e nel settore delle migrazioni. Non a caso il Segretario Generale Guterres ha evidenziato che "il contrasto all'odio, alla discriminazione, al razzismo e alla disuguaglianza è alla base dei principi e del lavoro dell'Organizzazione". L'ONU svolge un ruolo cruciale per cercare di favorire l'affermazione dei diritti umani su scala globale. I diritti e le libertà enunciati nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948 spettano, in base all'art. 2, ad ogni individuo, "senza distinzione alcuna". L'art. 7 afferma inoltre che "tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione".

I diritti umani costituiscono uno dei fondamenti della politica estera italiana e li abbiamo attivamente promossi anche durante il triennio di permanenza dell'Italia, in qualità di membro, nel *Consiglio Diritti Umani*, conclusosi il 31 dicembre. L'Italia è stata infatti in prima linea a Ginevra nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale, la xenofobia, l'intolleranza e ogni altra forma di discriminazione, inclusa quella basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere. Abbiamo inoltre dedicato attenzione prioritaria alla tutela della libertà di religione o credo e alla protezione delle minoranze religiose, il tutto sotto la guida del *MAECI* ed in particolare della *Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza*, nel cui ambito opera anche il *Comitato Interministeriale per i Diritti Umani* (CIDU), struttura fondamentale per l'attività interna e internazionale dell'Italia nel campo dei diritti umani, che svolge funzioni di coordinamento in materia ed è considerato

dall'Alta Commissaria Bachelet una "buona pratica" nazionale che merita opportuna valorizzazione.

2. Riferimenti normativi e ruolo dei principali meccanismi sui diritti umani

I punti di riferimento fondamentali nel contrasto ai fenomeni del razzismo, della discriminazione, dell'intolleranza e dell'istigazione all'odio sono la *Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* (ICERD) e il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (ICCPR). L'ICERD, all'art. 4, richiede agli Stati di "condannare ogni propaganda ed organizzazione che s'ispirino a concetti e a teorie di superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale". Lo stesso articolo impegna gli Stati ad adottare misure finalizzate ad eliminare ogni forma di incitamento ad una tale discriminazione e ogni atto discriminatorio. Il Patto, all'art. 20 comma 2, richiede agli Stati di proibire "qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza".

Nel rileggere queste disposizioni, si nota la loro complementarità nel rispondere a due delle più diffuse tipologie di intolleranza e istigazione all'odio, quelle basate sulla razza e sulla religione, che corrispondono alle fattispecie previste dal codice penale italiano all'art. 604 bis relativo a "*Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa*".

2.1 Entrambi gli strumenti dispongono di meccanismi di monitoraggio detti *Organi dei Trattati*, rispettivamente il *CERD* e il *CCPR* (o *Comitato diritti umani*), ovvero comitati di esperti che effettuano esami periodici sullo stato di implementazione degli obblighi internazionali negli Stati parte, all'esito dei quali predispongono delle "*osservazioni conclusive*", evidenziando progressi e preoccupazioni e formulando raccomandazioni per migliorare gli standard nazionali.

Tali Organi sono le fonti più autorevoli di interpretazione dei trattati ed elaborano anche *Raccomandazioni* o *Commenti Generali*, che, pur non essendo vincolanti sul piano legale, hanno un ruolo chiave nell'assistere gli Stati nell'implementazione. Pur non contemplando disposizioni incentrate sull'incitamento, anche altri trattati contengono previsioni per il contrasto alla discriminazione, come la *Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne*, la *Convenzione sui diritti del fanciullo*, la *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*. In molti casi le motivazioni delle discriminazioni possono essere legate a due o più fattori concomitanti, ad esempio alla religione e al genere. Si parla in tali casi di discriminazione multipla e si utilizza anche il concetto di "*intersezionalità*".

Il diritto internazionale vieta inoltre l'incitamento al genocidio, in base alla *Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio* del 1948.

Anche l'Italia conduce una costante interlocuzione con gli Organi dei Trattati. Un ruolo fondamentale in questo ambito è svolto dal *CIDU*, che, in stretto coordinamento con i Ministeri e le Amministrazioni competenti, elabora i rapporti e

i contributi italiani. Le ultime valutazioni sull'Italia da parte del *CERD* e del *CCPR* sono state formulate rispettivamente nel febbraio 2017 e nel maggio 2017. L'Italia ha fornito l'ultimo rapporto al *CERD* nel febbraio 2019, mentre la replica alle osservazioni del *CCPR* verrà inserita in un rapporto in preparazione per quest'anno. Si tratta di documenti molto dettagliati, con numerosi richiami alle normative ed alle iniziative italiane, che il MAECI potrà mettere a disposizione di codesta Commissione. Varie osservazioni formulate da questi Comitati sono state riprese dall'*OHCHR* nel rapporto sulla discriminazione razziale elaborato a seguito di una visita in Italia nel 2019, citato dall'Alta Commissaria Bachelet in occasione della sua audizione del 20 gennaio scorso.

2.2 Un altro importante meccanismo di scrutinio sulla situazione dei diritti umani è la *Revisione Periodica Universale* (UPR), che rappresenta una delle novità più significative introdotte con la creazione del Consiglio Diritti Umani nel 2006. Pur sviluppandosi nella cornice del CDU, l'UPR è un meccanismo guidato dagli Stati, che dialogano e si confrontano direttamente, su basi paritarie, fornendosi reciprocamente raccomandazioni. Esso non prevede dei veri e propri obblighi nell'attuazione delle raccomandazioni ma svolge un'importante funzione di stimolo e di sollecitazione politico-diplomatica, che ha indotto molti Stati ad impegnarsi per migliorare i propri standard di rispetto dei diritti umani. I temi dell'intolleranza e del razzismo sono tra quelli più frequentemente evocati nelle sessioni dell'UPR, a conferma della diffusione globale di questi fenomeni, da cui nessuno Stato può dirsi completamente immune.

L'Italia partecipa attivamente a questo meccanismo, sia negli esami ai quali è sottoposta che nella formulazione di raccomandazioni rivolte agli altri Stati. Il *CIDU* ha tra l'altro redatto un "*Piano di Implementazione delle Raccomandazioni*" ricevute dall'Italia, sulla base delle indicazioni dell'Alta Commissaria Bachelet. I nostri interventi relativi agli altri Stati ci consentono di porre l'accento, in maniera costruttiva, su una serie di tematiche prioritarie per l'Italia in materia di diritti umani, evidenziando non solo le criticità ma anche elementi positivi e degni di incoraggiamento. In ciascuna sessione formuliamo raccomandazioni nei confronti di tutti i Paesi. Soltanto nel 2021, per un totale di 41 Paesi sotto esame, abbiamo formulato circa 160 raccomandazioni, molte delle quali incentrate sul contrasto ad ogni forma di discriminazione contro gruppi vulnerabili, inclusi donne e bambini, minoranze religiose, persone LGBTI.

2.3 Un contributo rilevante per lo sviluppo degli standard internazionali sui diritti umani è assicurato dal sistema delle cd. *Procedure Speciali*, ovvero esperti indipendenti che esercitano mandati tematici o geografici, definiti sulla base di risoluzioni del CDU. Questi esperti svolgono funzioni incentrate soprattutto sulla valutazione e sul monitoraggio della situazione dei diritti umani, elaborando studi e rapporti per il CDU e per l'Assemblea Generale, che spesso contengono raccomandazioni rivolte agli Stati e ad altri *stakeholders*.

Varie Procedure Speciali hanno competenze specifiche sui temi oggetto dell'indagine di codesta Commissione. Tra esse spicca il *Relatore Speciale sulle forme contemporanee di razzismo, sulla discriminazione razziale, sulla xenofobia e sull'intolleranza ad esse legata*. Vi sono inoltre Procedure Speciali dedicate alla libertà di opinione ed espressione, alla libertà di religione o di credo, alla discriminazione contro donne e ragazze, ai diritti delle persone con disabilità. L'Italia è tra l'altro membro del cd. *Gruppo degli Amici dell'Esperto Indipendente sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere*.

Ben 26 titolari di Procedure Speciali hanno sottoscritto il 23 settembre 2019 una lettera aperta congiunta per esprimere preoccupazione per la crescita dell'*hate speech* a livello globale, nella quale si sono detti allarmati per l'"aumento dei messaggi odiosi e dell'incitamento alla discriminazione e all'odio contro migranti, gruppi minoritari e vari gruppi etnici, così come contro i difensori dei loro diritti". Essi hanno evidenziato che "l'*hate speech*, sia *online* che *offline*, ha esacerbato tensioni sociali e razziali, incitando a compiere attacchi con conseguenze letali".

Il nostro Paese ha sviluppato una collaborazione intensa e costruttiva con le Procedure Speciali, che sosteniamo sia a titolo nazionale che tramite l'Unione Europea. Bisogna considerare che in molte situazioni esse rappresentano l'unico meccanismo indipendente internazionale in grado di monitorare abusi e violazioni dei diritti umani e di portarli all'attenzione degli Stati e dell'opinione pubblica. Nel corso del 2021 l'Italia è stata in prima linea nel promuovere una *Dichiarazione congiunta* di indirizzo politico sottoscritta da 51 Stati ed una risoluzione nell'ambito dei lavori del CDU, che hanno consentito di istituire un nuovo mandato di *Relatore Speciale* per il monitoraggio della situazione dei diritti umani in Afghanistan. Dapprima in una Sessione Speciale svoltasi ad agosto e poi nella Sessione ordinaria iniziata a settembre, il Sottosegretario agli Esteri con delega sui diritti umani Benedetto Della Vedova è intervenuto per richiamare l'attenzione anche su questioni legate all'attività di codesta Commissione, ovvero la necessità di tutelare da discriminazioni e persecuzioni donne e ragazze, attivisti per i diritti umani, giornalisti e operatori dei media, minoranze etniche e religiose, persone LGBTI. Il Relatore Speciale sarà supportato da un team di esperti dell'OHCHR, anche per rafforzare il focus sul contrasto alle discriminazioni.

3. La questione delle “definizioni” e il bilanciamento con la libertà di espressione

A livello globale, a fronte di un elevato numero di ratifiche – 182 per l'ICERD e 173 per l'ICCPR - molte criticità nascono da una scarsa implementazione, resa ancora più complessa dal difficile bilanciamento con l'altro fondamentale principio della libertà di opinione ed espressione. Inoltre, come evidenziato in un rapporto dell'ottobre 2019 proprio dal *Relatore Speciale sulla libertà di opinione ed espressione*, gli articoli dei trattati contengono dei riferimenti ad un "linguaggio dell'emozione", "difficile da definire", con particolare riferimento ad espressioni quali "odio" e "ostilità". Non esiste del resto una definizione giuridica universalmente accettata dell'*hate speech* e, come rimarcato anche dal Segretario Generale Guterres nella prefazione della *Strategia e del*

Piano d'Azione ONU del 2019 su questo fenomeno, la stessa definizione di cosa sia “odioso” è controversa. Pertanto il diritto internazionale non può vietare l'*hate speech* in sé ma proibisce l'incitamento alla discriminazione, all'ostilità e alla violenza: non sempre l'*hate speech* raggiunge la soglia dell'incitamento, ma ogni incitamento - incluso quello legato al terrorismo e ai crimini più atroci, quali il genocidio - è una forma di *hate speech*. La Strategia ONU contiene una definizione indicativa e non vincolante, che qualifica l'*hate speech* come “qualsiasi tipo di comunicazione in forma di un discorso, di uno scritto o di un comportamento, che attacca o utilizza un linguaggio peggiorativo o discriminatorio in riferimento a una persona o a un gruppo sulla base di quello che essi sono, ovvero in base a religione, etnia, nazionalità, razza, colore, discendenza, sesso o altri fattori di identità”.

Un ulteriore elemento di complessità è legato al fatto che, per quanto riguarda le situazioni relative agli Stati, si registrano tendenze spesso contrapposte. Da un lato vi sono degli approcci volti a far prevalere la protezione della libertà di opinione ed espressione, per motivi di principio ma talvolta anche in maniera strumentale, ovvero per giustificare la mancanza di una reale volontà di contrastare l'istigazione all'odio e alla violenza. All'estremo opposto, vi sono Stati e regimi che abusano del contrasto all'istigazione al fine di reprimere gli oppositori o forme legittime di manifestazione del dissenso. Nel predetto rapporto dell'ottobre 2019 è stato evocato anche un parallelismo tra *hate speech* e *fake news*, in relazione al fatto che entrambi i concetti vengono utilizzati da alcuni Governi come un pretesto per attaccare “nemici politici, non credenti, dissidenti e critici”.

In riferimento a questa difficoltà di bilanciamento il *CERD*, in una Raccomandazione Generale del 1993 aveva evidenziato che “il divieto di diffondere qualsiasi idea basata sulla superiorità o sull'odio razziale è compatibile con il diritto alla libertà di opinione ed espressione” e che quindi le restrizioni sono ammissibili, seppure entro determinati limiti. Il *Comitato diritti umani* ha però sottolineato che la “limitazione del discorso” e quindi della libertà di espressione deve restare un'eccezione e che le restrizioni devono rispondere a criteri di legalità, proporzionalità e necessità.

In generale è necessario che vi sia una chiara distinzione tra tre tipologie di espressione: quelle che costituiscono una offesa criminale; quelle non penalmente punibili ma che giustificano una causa civile o sanzioni amministrative; quelle che non determinano alcuna sanzione ma suscitano comunque preoccupazioni sotto il profilo della tolleranza, della civiltà e del rispetto dei diritti degli altri.

3.1 Un altro contributo fondamentale del polo ONU ginevrino è stato l'elaborazione, dopo una serie di seminari promossi dall'*OHCHR*, del *Piano d'Azione di Rabat*, adottato nell'ottobre 2012, con tre obiettivi principali: favorire una migliore comprensione dei modelli legislativi, delle procedure giudiziarie e delle politiche riguardanti il concetto di incitamento all'odio, garantendo al contempo il pieno rispetto della libertà di espressione; stimolare una valutazione globale sullo stato di attuazione del divieto di incitamento; identificare possibili azioni a tutti i livelli.

Il documento contiene varie raccomandazioni rivolte a Stati, media, imprese, società civile e rappresentanti religiosi su come determinare un equo bilanciamento tra la

libertà di espressione e il divieto di incitamento. Esso suggerisce inoltre dei criteri per stabilire se un'espressione di odio costituisca un reato (cd. "*test di Rabat*"), collegati a 6 fattori che tengono conto di contesto sociale o politico, posizione o status del relatore, intento, contenuto e forma della comunicazione, ampiezza della diffusione, probabilità del danno e sua imminenza.

Il "*test di Rabat*" si è affermato come un importante parametro di riferimento a livello internazionale. Esso viene ad esempio utilizzato dalle autorità nazionali per la comunicazione audio-visiva in Tunisia, Costa d'Avorio e Marocco. La *Corte Europea per i diritti umani* lo ha menzionato in una sentenza del 17 luglio 2018 tra i documenti internazionali rilevanti. Anche l'*OSCE* incoraggia gli Stati ad organizzare attività di formazione per fare in modo che le forze dell'ordine e il settore giudiziario si avvalgano di questo test nell'esercizio delle proprie funzioni.

4. L'attuazione delle norme e il ruolo delle NHRI

Nelle sue raccomandazioni generali il *CERD* ha ribadito che non è sufficiente stabilire che determinate condotte costituiscono un reato ma è necessaria anche l'efficace attuazione delle norme. Nella visione dell'UE e dei suoi Stati Membri, inclusa l'Italia, la Convenzione ICERD deve restare la base di tutti gli sforzi per prevenire e combattere il razzismo e l'attenzione della comunità internazionale dovrebbe quindi concentrarsi in primis sul raggiungimento di una adesione universale al trattato e sulla sua piena implementazione. A tal fine, un ruolo essenziale deve essere svolto da meccanismi giurisdizionali, che operino secondo criteri e standard adeguati di indipendenza e imparzialità. Lo stesso *CERD* evidenzia che gli apparati giudiziari dovrebbero inoltre essere integrati, in funzione complementare, da *istituzioni nazionali sui diritti umani* (*NHRI* nell'acronimo inglese). Come evidenziato in una risoluzione del CDU del settembre 2018, co-sponsorizzata anche dall'Italia, queste istituzioni possono svolgere un ruolo chiave nella lotta contro il razzismo, la discriminazione e tutte le forme di *hate speech*.

Come ricordato dal Sottosegretario Della Vedova il 3 novembre scorso alla Camera, l'Italia è impegnata nella creazione di una propria *NHRI* e vari attori internazionali, incluse le Nazioni Unite, seguono con molta attenzione l'iter legislativo avviato dal nostro Parlamento.

5. L'approccio educativo

Come già evidenziato, non sempre la "criminalizzazione" può essere considerata la risposta più opportuna o efficace per contrastare i fenomeni dell'intolleranza e della discriminazione.

La stessa Convenzione ICERD, all'art. 7, pone l'accento sul ruolo di "insegnamento, istruzione, cultura e informazione" nella promozione della comprensione e della tolleranza interetniche. Anche il *CERD* ha sottolineato che l'"*approccio educativo*" è indispensabile in funzione complementare rispetto agli altri approcci volti a combattere la discriminazione razziale e che "antidoti particolarmente efficaci al discorso di odio razzista includono l'educazione alla tolleranza e il contro-discorso (*counter-speech*)".

Viene altresì valorizzato il ruolo dei sistemi scolastici, anche con riferimento ai programmi didattici e ai contenuti di testi e materiali di insegnamento. Campagne informative e commemorazioni di tragedie del passato, anche attraverso *Giornate della memoria*, rappresentano altri importanti strumenti per dare attuazione alle previsioni dell'art.7.

Il *Piano d'Azione di Rabat* evidenzia che la criminalizzazione dovrebbe essere limitata soltanto ai casi più gravi e che in generale bisognerebbe puntare a contrastare il fenomeno attraverso altri approcci, tra cui: dichiarazioni pubbliche di leader per contrastare l'*hate speech* e promuovere tolleranza e rispetto tra le comunità; istruzione e dialogo interculturale; diffusione di informazioni e idee che contrastino i messaggi di odio; promozione dei principi e degli standard relativi ai diritti umani, anche attraverso la formazione. Anche la *Strategia e il Piano d'Azione ONU sull'hate speech* attribuiscono un'importanza centrale alla componente educativa, richiamando l'*Obiettivo di Sviluppo Sostenibile nr.4*, che impegna gli Stati a garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e a promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti.

6. L'intolleranza religiosa

Un altro importante filone di attività avviato a Ginevra, in coordinamento con New York, è il cd. *Processo di Istanbul*, considerato il principale quadro di riferimento intergovernativo per combattere l'intolleranza, la discriminazione e l'incitamento all'odio e alla violenza sulla base della religione o del credo. Esso è legato alla risoluzione 16/18 del CDU del 2011, considerata storica anche perché fu adottata per consenso, in parallelo con una risoluzione analoga dell'Assemblea Generale, nonostante le difficoltà nel trovare dei punti di convergenza tra gli Stati su queste tematiche. Le risoluzioni sono state accolte positivamente da rappresentanti di tutte le regioni e le fedi come un passo importante negli sforzi internazionali per affrontare l'intolleranza religiosa e l'*hate speech*.

Nell'ambito di un'altra iniziativa dell'*OHCHR*, nel marzo 2017 attori religiosi e della società civile hanno adottato la *Dichiarazione di Beirut* e i 18 impegni della "*Faith for Rights*", che includono quello di denunciare pubblicamente tutti i casi di propaganda dell'odio che incita alla violenza, alla discriminazione o all'ostilità. Tali impegni sono stati richiamati anche nel contesto del G20 nei Forum interreligiosi di Buenos Aires e di Tokyo. L'ultimo *G20 Interfaith Forum* si è svolto a Bologna nel settembre scorso, nell'ambito della Presidenza italiana del G20, con la partecipazione anche del Presidente del Consiglio Draghi e dell'Alta Commissaria Bachelet. I tre giorni di lavori hanno messo in luce il potenziale della collaborazione tra attori civili e religiosi nella risposta alle sfide globali e alle situazioni di crisi, nonché i rischi connessi ai tentativi di strumentalizzazione della religione. E' stato inoltre evocato il ruolo degli attori religiosi nel contrastare tendenze alla radicalizzazione, all'odio, all'estremismo violento e al terrorismo.

Nell'ottobre 2019 il *Relatore Speciale sulla libertà di religione o di credo* ha presentato un rapporto sull'antisemitismo, nel quale ha denunciato un generale aumento di questo fenomeno in molti Paesi, anche a causa delle ideologie basate sul suprematismo bianco

e sul radicalismo islamico. Sulla base di una raccomandazione formulata nel rapporto, il Segretario Generale ha designato l'Alto Rappresentante dell'*Alleanza delle Civiltà* come *focal point* ONU per monitorare l'antisemitismo e potenziare una risposta di carattere sistemico.

Il 21 luglio 2021 l'Assemblea Generale ha adottato una nuova risoluzione sulla promozione del dialogo e della tolleranza interreligiosi e interculturali nel contrasto all'*hate speech*, istituendo tra l'altro la *Giornata internazionale per il contrasto all'hate speech*, che verrà celebrata per la prima volta il 18 giugno prossimo.

In una dichiarazione diffusa in occasione della *Giornata della Memoria* del 27 gennaio scorso, l'Alta Commissaria Bachelet ha ricordato la tragedia dell'Olocausto e denunciato l'allarmante aumento del razzismo, della xenofobia e dell'antisemitismo, anche in connessione con le teorie "cospirazioniste" che attribuiscono agli ebrei la responsabilità della pandemia da COVID-19.

Gli Organi dei Trattati hanno elaborato importanti interpretazioni anche sugli aspetti religiosi. Nel suo Commento Generale nr. 34 il *Comitato diritti umani* ha fornito indicazioni relative alla blasfemia, evidenziando che proibizioni di manifestazioni di mancanza di rispetto per una religione o un credo, incluse le leggi sulla blasfemia, sono incompatibili con il *Patto sui diritti civili e politici*, ad eccezione delle specifiche circostanze relative all'incitamento previste dell'art. 20 comma 2. E' il caso di osservare come questo problema assuma in determinati contesti risvolti drammatici, tenendo conto che in alcuni Paesi le forme ritenute più gravi di blasfemia possono essere punite con la pena di morte. Nell'ottobre scorso abbiamo co-sponsorizzato e votato a favore di una risoluzione del CDU nella quale si evidenzia tra l'altro che, fermo restando che l'obiettivo di medio-lungo periodo è la sua completa abolizione, la pena capitale non dovrebbe mai essere applicata per condotte quali l'apostasia e la blasfemia. Siamo un membro attivo del *Gruppo di contatto internazionale sulla libertà di religione o di credo*. Insieme a tutti gli altri Stati Membri UE, promuoviamo annualmente al CDU una risoluzione sulla libertà di religione o di credo e stiamo negoziando in questi giorni il nuovo testo, anche in relazione all'estensione del mandato del competente Relatore Speciale.

7. Dibattito su un eventuale nuovo trattato e sviluppi recenti

Il Consiglio Diritti Umani affronta regolarmente, nell'ambito delle proprie attività, il tema del razzismo, che è l'oggetto di una delle dieci macro-aree in cui si articola la sua agenda.

Nel quadro del dibattito internazionale sul razzismo, che spesso si interseca con il fattore religioso, da circa 15 anni sono state avviate delle discussioni, nell'ambito di un *Comitato ad hoc*, in merito all'eventuale esistenza di lacune sostanziali o procedurali della convenzione ICERD e quindi all'opportunità di integrarla, e in qualche modo aggiornarla, con nuovi strumenti. L'UE, così come vari altri Paesi europei e occidentali, ritiene che non vi siano particolari lacune (se non sul piano dell'implementazione) alle quali porre rimedio, posizione espressa in passato dallo stesso *CERD*. Secondo l'UE la convenzione è in grado infatti di rispondere, anche

grazie all'opera di interpretazione del *CERD*, anche alle sfide nuove e emergenti, che non potevano essere anticipate o previste negli anni '60 del Novecento, al tempo della sua adozione. Molti Stati, soprattutto del Gruppo Africano, vorrebbero invece adottare un protocollo addizionale, anche al fine di criminalizzare atti di natura razzista e xenofoba che non sarebbero "coperti" dalla convenzione. Anche l'OIC, l'*Organizzazione della Cooperazione Islamica*, osserva che negli ultimi anni sarebbero emerse nuove forme di discriminazione e propone l'elaborazione di un protocollo addizionale che affronti anche la discriminazione basata sulla religione, ponendo l'accento in particolare sull'"*Islamofobia*". Tra gli elementi di discussione vi è anche il tema della crescita dell'*hate speech*, incluso quello *online*, tenendo conto che Internet non esisteva quando fu adottata la convenzione. Anche in questo caso, ad avviso dell'UE, l'ICERD può essere interpretata in maniera estensiva ed è quindi in grado di affrontare anche l'*hate speech*, i crimini d'odio e il cd. "*racial cybercrime*".

A contribuire al rilancio dell'attività e dell'attenzione dell'ONU e del CDU sul tema del razzismo è stata anche la drammatica uccisione di George Floyd, per mano di un agente di polizia, avvenuta il 25 maggio 2020 negli Stati Uniti. Nei giorni successivi i meccanismi di esperti dell'ONU hanno diffuso una dichiarazione congiunta per esprimere il proprio sconcerto per questo episodio e per denunciare il razzismo sistemico. Il *CERD* ha inoltre esortato gli USA a rispettare i propri obblighi derivanti dalla convenzione.

Il Gruppo Africano ha quindi promosso il 17 giugno di quello stesso anno un "*dibattito urgente*" culminato con l'adozione per consenso della risoluzione 43/1, con la quale il CDU ha condannato i frequenti episodi di discriminazione razziale e di violenza da parte delle forze dell'ordine e il razzismo strutturale endemico in alcuni sistemi di giustizia penale.

Nel quadro dei seguiti della risoluzione, l'*OHCHR* ha avviato una nuova iniziativa sulla giustizia e sull'uguaglianza razziali ("*Agenda towards transformative change for racial justice and equality*"). Con un rapporto pubblicato nel giugno 2021, l'Alta Commissaria Bachelet ha infatti lanciato una agenda in 4 punti per cercare di porre fine al razzismo sistemico e alle violazioni dei diritti umani ad opera delle forze dell'ordine contro africani e persone di origine africana, chiedendo agli Stati e al CDU di moltiplicare i propri sforzi per affrontare questa sfida di rilievo globale.

Al riguardo, va considerato che gli Stati Uniti, membri del CDU dall'1 gennaio di quest'anno, hanno inserito il tema del contrasto al razzismo tra le priorità della propria azione, sia sul piano interno che a livello internazionale. Nel luglio 2021, il Segretario di Stato Blinken ha diramato, proprio in relazione al citato rapporto dell'Alta Commissaria, un comunicato stampa, nel quale evidenziava che i grandi Paesi non devono nascondere le proprie manchevolezze ma devono riconoscerle apertamente e cercare di migliorare la situazione in maniera trasparente.

8. *Hate speech* e Internet

Negli ultimi anni la dimensione *online* ha aggiunto ulteriori elementi di complessità al fenomeno dell'*hate speech*. In molti casi Internet e i *social media* hanno amplificato delle tendenze già esistenti nella realtà *offline*, diventando incubatori del fanatismo. E' una situazione che chiama direttamente in causa, oltre alla responsabilità degli Stati, anche il ruolo delle imprese private, in particolare quelle legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*ICT*). Già da tempo l'ONU si è occupata delle implicazioni delle attività delle imprese sui diritti umani e nel giugno 2011 il CDU ha approvato dei "Principi guida" (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*), rivolti sia agli Stati che alle imprese, per chiarire rispettivi doveri e responsabilità nella protezione e nel rispetto dei diritti umani.

In un rapporto dell'ottobre 2019 il *Relatore speciale sulla libertà di opinione ed espressione* ha evidenziato l'esigenza che anche le imprese "ICT" adottino delle regolamentazioni interne sull'*hate speech* in linea con il diritto internazionale dei diritti umani e si impegnino ad attuarle in base agli standard derivanti dai trattati e dalle interpretazioni degli esperti. Viene inoltre richiamata l'importanza di adottare i criteri previsti nel *Piano d'Azione di Rabat*, in quanto anche *online* è fondamentale assicurare un attento bilanciamento con la tutela della libertà di espressione. L'Alta Commissaria Bachelet ha rimarcato, infatti, che le raccomandazioni del *Piano d'Azione di Rabat* sono "estremamente rilevanti per i *social media* e per molti altri aspetti dell'universo digitale".

Il rapporto del Relatore Speciale pone l'accento anche sull'importanza di evitare che le pressioni e le sollecitazioni a cui sono sottoposte inducano le imprese "ICT" ad una rimozione quasi immediata dei contenuti, con una sorta di censura preventiva, soprattutto in caso di applicazione di filtri che disabilitano il caricamento di contenuti ritenuti dannosi, con il rischio di limitare indebitamente la libertà di espressione. Tenendo conto che le imprese più grandi fanno ricorso all'automazione per identificare i contenuti problematici, il rapporto sottolinea l'importanza di associare questi strumenti anche ad una valutazione "umana", graduando le risposte in base alla gravità delle situazioni specifiche.

La stessa Strategia ONU sull'*hate speech* mira del resto a promuovere e non a reprimere la libertà di espressione. Le nuove tecnologie possono offrire un contributo positivo per la protezione e la promozione dei diritti umani e della democrazia. Qui a Ginevra, oltre a sostenere gli sforzi per contrastare la disinformazione, l'*hate speech*, l'estremismo violento e i contenuti legati al terrorismo, promuoviamo pertanto la libertà e il pluralismo dei media, sia *online* che *offline*, e sosteniamo altresì il principio dell'accesso a Internet per tutti, senza discriminazioni.

Nei lavori del Consiglio Diritti Umani sta assumendo un'importanza crescente il tema dei cd. "*Internet shutdowns*", ovvero blocchi della rete o limitazioni nell'accesso a determinate funzioni. Si tratta di un fenomeno ricorrente soprattutto in Africa, nel Medio Oriente e in Asia. Il blocco della rete è una misura che spesso viene utilizzata per motivi politici, ad esempio in risposta a delle proteste popolari o in periodi elettorali. In relazione a questo tema nel luglio 2021 abbiamo sostenuto,

insieme a tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea, una *Risoluzione sulla promozione, sulla protezione e sul godimento dei diritti umani su Internet*, nella quale si afferma che i diritti che vengono tutelati *offline* devono essere protetti anche *online*, inclusa la libertà di espressione. Inoltre si incoraggiano gli Stati ad affrontare i fenomeni della disinformazione e dell'incitamento all'odio. Si esprime altresì una inequivocabile condanna per i blocchi di Internet e per la censura *online*, incaricando l'*OHCHR* di effettuare uno studio al riguardo e di presentare un rapporto in occasione della sessione del CDU del giugno prossimo.

9. Il COVID-19 e l'intolleranza

Nel legame tra la pandemia da COVID-19 e il tema delle discriminazioni si possono identificare tutti i tre aspetti principali trattati finora, ovvero il problema di base del razzismo e della discriminazione, il fenomeno dei discorsi di odio e il ruolo di Internet. La pandemia ha avuto un impatto negativo "sproporzionato" su alcuni gruppi già marginalizzati per motivi razziali, nazionali, etnici o religiosi, mettendo ulteriormente in risalto disuguaglianze strutturali preesistenti. Essa ha esacerbato il problema dell'intolleranza, con un aumento del fenomeno dell'incitamento all'odio. Inoltre la rete Internet ha amplificato queste dinamiche, anche a causa della diffusione di informazioni false, inaccurate o strumentalmente distorte.

Già nel maggio 2020, nei primi mesi dell'emergenza, il Segretario Generale aveva sottolineato che la pandemia ha determinato uno "*tsunami di odio e xenofobia*", con una crescita di sentimenti di avversione verso gli stranieri, di teorie "cospirazioniste" antisemite, di attacchi contro i musulmani, di calunnie verso migranti e rifugiati accusati di essere fonte del virus. Nella prima fase sono stati presi di mira individui cinesi o asiatici ma le accuse sono state poi rivolte anche ad altri gruppi etnici o religiosi (tra cui, in base al contesto, ebrei, musulmani e cristiani), alle minoranze, ai migranti, agli stranieri in generale. L'*Esperto Indipendente sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere* ha denunciato l'impatto negativo dell'emergenza anche sulle persone LGBTI e l'Italia ha supportato il suo appello affinché le risposte alla pandemia fossero esenti da violenza e discriminazioni ai loro danni.

Per rispondere a questo fenomeno l'ONU ha lanciato nel maggio 2020 una "guida" per affrontare e contrastare l'*hate speech* legato al COVID-19, che contiene raccomandazioni rivolte a dipartimenti e agenzie ONU, agli Stati, agli amministratori dei *social media*, agli operatori dell'informazione, alla società civile ed agli altri *stakeholders*. L'*OHCHR* ha finalizzato nel giugno 2020 due ulteriori guide sulla discriminazione razziale nel contesto della pandemia e su COVID-19 e diritti delle minoranze.

10. Il settore umanitario e il settore delle migrazioni

Permettetemi ora un rapido accenno ad altri settori di punta del polo di Ginevra, quello umanitario e quello delle migrazioni. Occorre anzitutto ricordare l'attività dell'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)*, impegnato nella lotta alla discriminazione razziale e all'intolleranza, che, oltre ad essere tra le cause dello sfollamento forzato, possono gravemente minare la protezione offerta a rifugiati,

richiedenti asilo, apolidi, sfollati interni e rimpatriati. Il *Patto Mondiale sui Rifugiati (GCR)* del dicembre 2018 include azioni per porre fine ad ogni tipo di discriminazione e incitamento all'odio e assicurare la coesistenza pacifica tra le comunità di rifugiati e quelle ospitanti. Sul piano generale, è fondamentale la sensibilizzazione alla diversità culturale e all'inclusione. In molti Paesi sono necessarie azioni ancora più mirate e specifiche per contrastare questi fenomeni e per questo l'*UNHCR* ha adottato nel 2009 un *Approccio Strategico* (aggiornato nel 2021) incentrato su sette "passi chiave" che l'Alto Commissariato e i suoi partner (Stati, società civile, Agenzie onusiane) devono intraprendere per prevenire e contrastare i fenomeni d'odio. Inoltre lo scorso anno l'*UNHCR* ha lanciato un Piano d'Azione sulla lotta all'odio, volto a migliorare la capacità di identificare e affrontare le cause profonde dei discorsi d'odio e ad intraprendere azioni congiunte con gli attori globali, regionali e locali coinvolti per prevenire e rispondere efficacemente all'impatto dei discorsi d'odio su rifugiati, richiedenti asilo, sfollati interni e apolidi e sulle comunità ospitanti.

Anche l'*Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)* è attivamente impegnata a contrastare la discriminazione nei confronti dei migranti e i connessi fenomeni dell'istigazione all'odio e alla persecuzione, peraltro in forte aumento a causa della pandemia. I casi documentati di attacchi razzisti e xenofobi nei confronti dei migranti, diffusi in quasi tutte le regioni del mondo, vanno dai discorsi di odio, agli insulti razziali, ai brutali atti di violenza, alle politiche o misure pubbliche discriminatorie. L'*OIM* ha quindi sviluppato due linee d'intervento contro gli attacchi xenofobi e i discorsi d'odio: 1) l'adozione di solidi quadri giuridici e politici volti a prevenire la xenofobia e i crimini d'odio contro i migranti e a sanzionarne i responsabili, promuovendo al contempo una vita pacifica nelle nostre società; 2) l'impiego di approcci basati sulle comunità per ridurre i pregiudizi e facilitare la coesione sociale.

Infine anche il *Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa* (ossia il *Comitato Internazionale della Croce Rossa* e la *Federazione delle Società Nazionali di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa*) da tempo si sta occupando dell'impatto negativo dell'istigazione all'odio e dei discorsi d'odio sia come causa di fuga da un Paese che in relazione alla neutralità e all'imparzialità della stessa azione umanitaria. Il Movimento inoltre sottolinea come i discorsi d'odio, soprattutto in un'era dominata dalle comunicazioni di massa, siano particolarmente pervasivi, non localizzati, capaci di diffondersi rapidamente attraverso la rete Internet e più difficili da rilevare e da verificare. Anche secondo il Comitato Internazionale, l'incitamento all'odio e alla discriminazione può avere un impatto negativo diretto o indiretto, a livello umanitario, sulle popolazioni civili, attraverso danni fisici, psicologici e sociali, fenomeni che possono, a loro volta, portare all'isolamento o allo spostamento forzato. L'*hate speech* e la diffusione di informazioni false e manipolate possono avere altresì un impatto sull'accettazione e sulla sicurezza delle organizzazioni umanitarie, causando danni alla reputazione degli operatori umanitari, erodendo la fiducia delle persone beneficiarie di assistenza nei loro confronti e minandone le capacità operative.

CONCLUSIONI

Come rilevato all'inizio, il contrasto al razzismo, all'intolleranza e alle varie forme di discriminazione è un obiettivo centrale per le Nazioni Unite. Il lancio da parte del Segretario Generale Guterres nel 2019 della *Strategia e del Piano d'Azione ONU* sull'*hate speech*, prima iniziativa di carattere sistemico dedicata al contrasto a questo fenomeno, conferma che si tratta di una priorità che coinvolge l'Organizzazione nel suo complesso, che non è circoscrivibile ad un solo settore e che richiede uno sforzo coordinato. Non a caso per l'implementazione della *Strategia e del Piano d'Azione* è impegnato un gruppo di lavoro comprendente 16 entità dell'ONU, tra cui quelle basate a Ginevra sulle quali è stato incentrato questo intervento, *OHCHR*, *UNHCR* e *OIM*.

L'iniziativa è stata adottata in risposta ad un trend allarmante, a livello globale, di crescita della xenofobia, del razzismo e dell'intolleranza, inclusi antisemitismo, odio anti-islamico e persecuzioni contro i cristiani. Nella premessa del documento il Segretario Generale evidenzia che l'*hate speech* è una minaccia ai valori democratici, alla stabilità sociale e alla pace, sottolineando che il contrasto a questo fenomeno è cruciale per prevenire conflitti armati, crimini atroci, terrorismo, nonché per porre fine alla violenza contro le donne e ad altre gravi violazioni dei diritti umani. In occasione del suo lancio è stato rimarcato che l'*hate speech* è stato in molti casi un precursore di crimini atroci, incluso il genocidio, dal Rwanda alla Bosnia alla Cambogia.

L'ONU mira a stimolare una collaborazione virtuosa che coinvolga Stati, società civile, settore privato e media, riprendendo molti concetti ed espressioni del *Piano d'Azione di Rabat*, che resta dunque un punto di riferimento essenziale. I 4 principi sui quali è basata la Strategia sintetizzano gli aspetti fondamentali della questione: 1) l'attenzione per l'equo bilanciamento con la libertà di opinione ed espressione; 2) la responsabilità condivisa ed il ruolo degli Stati e degli altri attori nella risposta al fenomeno; 3) l'esigenza di supportare la formazione di una nuova generazione di "*cittadini digitali*" in grado di riconoscere l'*hate speech* e di contrastarlo; 4) la necessità di analizzare il fenomeno in tutti i suoi risvolti e di individuarne le cause profonde.

Vi ringrazio molto per l'attenzione e resto a disposizione per eventuali richieste o domande.