

Oggetto: Commenti forniti nell'ambito della consultazione pubblica sullo schema di regolamento AGCOM recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto al hate speech

Introduzione

La presente costituisce il contributo di ARTICLE 19 alla consultazione pubblica indetta dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito: AGCOM, o l'Autorità) in relazione allo "Schema di regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto al hate speech" (di seguito lo Schema o la Proposta), Allegato A alla delibera n. 25/19/CONS del 22 gennaio 2019.

ARTICLE 19 coglie l'occasione per ringraziare l'Autorità dell'opportunità concessa di esprimere i propri commenti relativamente al testo in oggetto e più in generale e' lieta di constatare l'apertura di AGCOM al confronto con i vari attori interessati al fenomeno ed in particolare con la società civile.

ARTICLE 19 ha già avuto occasione di esprimersi relativamente al fenomeno del hate speech in Italia¹. Alcune delle conclusioni e raccomandazioni espresse in tale sede sono nel prosieguo esplicitamente reiterate ove rilevante.

Relativamente al testo della Proposta, ARTICLE 19 esprime i seguenti commenti.

Definizione di "espressioni o discorso d'odio" (hate speech)

D.1 La Proposta richiama tre diverse definizioni, tratte rispettivamente dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 20 del 1997 del Consiglio d'Europa, dalla Raccomandazione di politica generale n. 15 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa del 21 marzo 2016 e dalla definizione contenuta nella Delibera n. 403/18/CONS tratta dal testo DDL n. 664. ARTICLE 19 ritiene che tale pluralità di riferimenti non favorisca la certezza del diritto, ma anzi contribuisca alla creazione di un clima di incertezza relativamente alle condotte rilevanti ai sensi dello Schema.

Come noto, ad oggi non esiste, nel diritto internazionale dei diritti umani, una definizione consolidata di hate speech; esistono invece numerose norme a livello internazionale, regionale e nazionale, che utilizzano standards diversi per definirlo e limitarlo. La maggior parte di tali definizioni sono state formulate in risposta a specifici fenomeni o incidenti perniciosamente discriminatori ed adattate nel tempo per far fronte a sopravvenute situazioni rilevanti.

In termini generici, hate speech indica l'espressione di odio volta a discriminare un individuo o un gruppo di persone. Tuttavia, tale definizione include forme di espressione di pensiero che sono del tutto legittime ed anzi protette dal diritto alla libertà di espressione così come garantito dal diritto internazionale ed in particolare dall'articolo 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici².

Pertanto, ai fini dell'identificazione dell'espressione di odio che può o deve essere vietata a livello normativo, occorre accertare ulteriori elementi: (i) la caratteristica protetta che definisce l'individuo o il gruppo di individui oggetto di odio; (ii) il contenuto specifico e il tono

¹ Si veda: Country Report (2018). Italy: Responding to Hate Speech, disponibile all'indirizzo: https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/04/Italy-Responding-to-%E2%80%98hate-speech%E2%80%99_3.4.pdf, ultimo accesso 2 aprile 2019.

² Patto internazionale per i diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966. Entrato in vigore il 23 marzo 1976.

dell'espressione; (iii) se l'espressione causa danno di per se', per esempio perché disumanizzante, ovvero se causa danno in virtù delle reali o possibili conseguenze, quali l'incitazione ad atti di violenza nei confronti del target, la provocazione di stress emotivo in capo a quest'ultimo, o l'impatto negativo sui comportamenti sociali tramite la diffusione o l'istigazione all'odio; (iv) il nesso di causalità tra l'espressione ed il danno; (v) l'esistenza di un danno probabile ed imminente; (iv) la promozione il danno, intendendo per tale la necessità che il soggetto che espressa odio abbia l'intenzione di provocare danno e che vi sia stata pubblica disseminazione dell'espressione.

Emerge da quanto sopra che esistono varie tipologie di hate speech, le quali vanno regolate e limitate in maniera differente, o al contrario protette. A tal proposito, ARTICLE 19 ha in altre sedi suggerito ed ampiamente argomentato a favore di un approccio scalare³, basato sulla gravità dell'espressione, che qui si ripropone brevemente:

- Hate speech da proibire in ogni caso: il diritto internazionale penale e l'articolo 20, comma 2, del citato Patto internazionale obbligano gli Stati a proibire alcune gravi forme di hate speech, attraverso l'utilizzo di norme penali, civili ed amministrative. Rientrano in tale categoria il diretto e pubblico incitamento al genocidio, ogni promozione d'odio discriminatorio che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, ogni forma di propaganda basata su teorie di superiorità di una razza o di un gruppo di persone della stessa origine etnica o colore che giustifica o promuove odio razziale e discriminazione in ogni forma⁴.
- Hate speech da proibire in alcuni casi: gli Stati possono decidere di proibire, nel rispetto dei parametri imposti dall'articolo 19, comma 3, del suddetto Patto, alcune forme di hate speech che non includono l'incitamento nei confronti di terzi finalizzato ad intraprendere azioni concrete, ma sono invece dirette verso individui specifici e includono minaccia di violenza, molestia o aggressione.
- Hate speech meritevole di tutela sulla base dell'articolo 19, comma 2, del Patto, ma che ciononostante suscita preoccupazioni in termini di intolleranza e discriminazione e che pertanto va affrontato in maniera adeguata dallo Stato. La libertà di espressione di ciascun individuo, infatti, include anche il diritto di esprimersi con frasi provocatorie o offensive, purché non vengano superate le soglie di cui ai punti precedenti.

Appare evidente dall'approccio descritto che la necessità di proteggere l'individuo o il gruppo di individui da espressioni d'odio va in ogni caso bilanciata con la necessità di evitare limitazioni eccessive alla libertà di espressione dei cittadini come garantita dagli standard internazionali.

A tal fine, ARTICLE 19 suggerisce all'Autorità l'adozione del su indicato approccio scalare, il quale meglio riflette e affronta la molteplicità di situazioni concrete oggetto di legittima e giustificata preoccupazione.

D.2 A conclusione di questa sessione, ARTICLE 19 nota che, articolo 1 a parte, lo Schema utilizza ripetute volte l'espressione "hate speech e istigazione all'odio" come ad intendere che si tratti di fenomeni distinti (si vedano, ad esempio, gli artt. 4 e 5). Sulla base di quanto espresso nei paragrafi precedenti, tale dicotomia non appare giustificata e pertanto non andrebbe utilizzata al fine di evitare incertezze e confusione quanto alla portata delle relative norme.

Articolo 5 - Criteri per il rispetto dei principi di non discriminazione e di contrasto al hate speech e all'istigazione all'odio

³³ Si veda: Article 19, "Hate Speech" Explained. A Toolkit, 2015, available at:

<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38231/'Hate-Speech'-Explained---A-Toolkit-%282015-Edition%29.pdf> ultimo accesso 3 aprile 2019.

⁴ Per riferimenti relativi alle tipologie di condotte da proibire sulla base dell'articolo 20 del Patto si veda anche il *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the expert workshops on the prohibition of incitement to national, racial or religious hatred*, A/HRC/22/17/Add.4, 2013, noto anche come Piano d'Azione di Rabat.

D.3 Con riferimento ai motivi identificati dall'Autorità che possono essere alla base di discriminazioni, ARTICLE 19 suggerisce di adeguare tale lista agli standard internazionali, in particolare a quanto previsto dall'articolo 26 del Patto Internazionale precedentemente citato, e pertanto di includere nascita, condizione economica, opinione politica o qualsiasi altra opinione come motivi rilevanti.

D.4 e D.5 ARTICLE 19 condivide sia le modalità individuate dall'Autorità attraverso le quali il giornalista può dissociarsi in caso di violazione, sia l'orientamento in merito ai criteri di correttezza di linguaggio e comportamento nelle trasmissioni e alla centralità dell'analisi del contesto. Inoltre, ARTICLE 19 raccomanda vivamente il ricorso a best practices di settore, concordate e definite da tutti gli stakeholder interessati, al fine di attribuire un contenuto specifico e valutabile a espressioni usate nell'articolo 5 quali, per esempio, " il giornalista assume ogni utile iniziativa", o "adottare ogni più utile accorgimento".

In aggiunta a quanto precede ARTICLE 19 fa notare che l'articolo 5, comma 1, lettera a), recita: "(...) che possano, in maniera diretta o indiretta, diffondere, incitare, promuovere o giustificare l'odio o forme di discriminazione e intolleranza, offendere la dignità umana o, in casi estremi (...)". ARTICLE 19 ritiene che tale formulazione sia eccessivamente vaga. In particolare, le soglie di rilevanza per la diffusione dell'odio o per l'offesa alla dignità umana andrebbero più chiaramente identificate al fine di non incorrere in eccessive limitazioni della libertà di espressione individuale.

Anche la richiesta, di cui alla lettera b) del comma 1, di rivolgere "particolare attenzione" appare di vaga formulazione. Sebbene se ne condivida l'intento, non è chiaro in cosa tale particolare attenzione debba concretizzarsi, né quindi quali siano i parametri per poterla valutare.

Articolo 7 - Monitoraggio

D. 7 ARTICLE 19 rileva che in varie istanze (per esempio sub m), n), p) e q)) l'art. 7 si concentra sul monitoraggio relativo all'elemento discriminatorio e non all'espressione, incitazione o istigazione all'odio. La discriminazione rappresenta un contesto più ampio di quello ad oggetto della Proposta, pertanto si suggerisce di riformulare le espressioni rilevanti al fine di restringerne il campo di applicazione in maniera coordinata e corrispondente a quella degli altri articoli della Proposta.

Articolo 11 - Discriminazione e discorsi di incitamento all'odio diffusi sulle piattaforme per la condivisione di video

D. 8 ARTICLE 19 ritiene che l'orientamento dell'Autorità nei confronti delle piattaforme per la condivisione di video desti varie preoccupazioni.

Le procedure di coregolamentazione promosse al primo e secondo comma non offrono, secondo ARTICLE 19, sufficienti garanzie di salvaguardia nei confronti di eccessive limitazioni della libertà di espressione degli utenti. A tal fine, ARTICLE 19 raccomanda vivamente il ricorso a modelli multi-stakeholder dove i diritti e gli interessi degli utenti, tra cui quello appunto a non veder illegittimamente limitata la propria libertà di espressione, vengano adeguatamente rappresentati⁵.

Il primo comma dell'articolo 11 supporta l'adozione di misure volte, inter alia, alla rimozione di contenuto d'odio, senza tuttavia specificare che la rimozione deve essere limitata al hate

⁵ Per una estesa descrizione del modello proposto si veda: ARTICLE 19, Self-regulation and 'hate speech' on social media platforms, Policy Paper 2018, disponibile all'indirizzo: https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/03/Self-regulation-and-%E2%80%98hate-speech%E2%80%99-on-social-media-platforms_March2018.pdf, e ARTICLE 19, Regulating social media: we need a new model that protects free expression, marzo 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.article19.org/resources/regulating-social-media-need-new-model-protects-free-expression/>, ultimo accesso 4 aprile 2019. Viene altresì fatto notare che ARTICLE 19 sta lavorando ad una versione aggiornata del modello di 'social media councils', la quale verrà sottoposta ad ampia consultazione nei mesi di maggio e giugno 2019.

speech che, come spiegato in precedenza (si veda risposta alla domanda D.1), mostra i requisiti di gravità sufficienti e necessari. Come già ricordato, procedere altrimenti comporterebbe una violazione indebita della libertà di espressione degli utenti. In aggiunta, ARTICLE 19 ritiene che ogni procedura di rimozione debba necessariamente includere meccanismi di notifica all'utente e meccanismi interni di ricorso nei confronti della decisione, da parte del gestore della piattaforma, di rimuovere o non rimuovere un determinato contenuto.

ARTICLE 19 esprime altresì perplessità con riferimento ai commi 2 e 3 dell'articolo ad oggetto, i quali operano un generico riferimento a "sistemi efficaci di individuazione e segnalazione degli illeciti" ed al "monitoraggio effettuato per l'individuazione di contenuti d'odio online". In assenza di adeguate garanzie di tutela della libertà di espressione degli utenti, tali sistemi e meccanismi di monitoraggio possono tradursi in un controllo generalizzato, ed in un altrettanto generalizzata censura, dei contenuti. ARTICLE 19 ritiene pertanto che l'Autorità debba necessariamente inserire, nelle iniziative ad oggetto, la richiesta di adozione di adeguate misure volte a evitare limitazioni alla libertà di espressione online contrarie agli standard internazionali.

Articolo 12 - Comitato consultivo

D. 9 ARTICLE 19 ritiene che l'istituzione di un Comitato consultivo con le caratteristiche delineate dall'articolo 12 non rappresenti un valore aggiuntivo ai fini degli obiettivi che la Proposta si prefigge. Come menzionato in precedenza, ARTICLE 19 ritiene che il meccanismo più efficace per l'elaborazione e diffusione di proposte, intese, best practices e simili strumenti sia la creazione di comitati o gruppi di lavoro all'interno dei quali tutti gli stakeholder rilevanti nel settore siano adeguatamente rappresentati. Persone di riconosciuta competenza scientifico-professionale possono legittimamente far parte ed adeguatamente contribuire al lavoro di tali comitati o gruppi.

ARTICLE 19 è un'organizzazione internazionale dedicata alla difesa della libertà di espressione ed informazione in numerose aree del mondo. Oltre alla sede di Londra, consta di un network di sedi regionali in Brasile, Messico, Stati Uniti, Tunisia, Senegal, Gambia, Kenya, Bangladesh e Sud Est Asiatico. Per ulteriori informazioni sulle attività dell'organizzazione è possibile consultare il sito all'indirizzo www.article19.org o contattare il team di Law e Policy all'indirizzo: legal@article19.org
