

ARTICOLO 19 commenta la versione definitiva del Regolamento AGCOM sull' hate speech

ARTICOLO 19 commenta la versione definitiva del Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech emanato da AGCOM, l'autorità italiana per le garanzie nelle comunicazioni, a seguito di una consultazione pubblica. ARTICOLO 19 accoglie con favore i miglioramenti introdotti da AGCOM nel testo finale, i quali includono anche alcune delle raccomandazioni da noi espresse in fase di consultazione. Tuttavia, permangono varie preoccupazioni dal punto di vista della libertà di espressione; pertanto, ARTICOLO 19 invita AGCOM ad intervenire per assicurare che il quadro normativo sia adeguatamente conforme alle norme internazionali in materia.

Premessa

Nel maggio 2019, l'Autorità italiana per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM, o l'Autorità) ha emanato un Regolamento sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione in relazione all'hate speech (il Regolamento), contenuto nella delibera 157/19/CONS, il quale stabilisce nuove regole per i fornitori di servizi audiovisivi e radiofonici, nonché per i fornitori di piattaforme di condivisione video in materia di 'hate speech'. Il Regolamento è stato preceduto da una consultazione pubblica alla quale ha partecipato anche ARTICOLO 19.

Le nuove norme si propongono di fornire una risposta al grave problema della proliferazione in Italia dei "discorsi d'odio", in precedenza già evidenziato anche da ARTICOLO 19. Il riferimento è ai toni aggressivi e provocatori utilizzati dai partiti politici e da vari movimenti nei dibattiti pubblici contro i migranti, nonché alla diffusione di informazioni faziose da parte dei media su questioni relative alla diversità e alle minoranze. Il problema è esacerbato dall'atteggiamento dei vertici della classe politica che hanno mostrato accettazione, quando non addirittura aperto sostegno, a dichiarazioni d'odio o discriminatorie.

Nella relazione introduttiva AGCOM dà atto che i temi discussi da media e servizi radiofonici vengono sempre più polarizzati ed estremizzati quando il dibattito si sposta sui social media, i quali costituiscono oramai la principale fonte di informazione e il principale canale di espressione per buona parte della popolazione. L'Autorità riconosce inoltre che i social media sono spesso utilizzati per alimentare strategie di disinformazione volte a sostenere discorsi d'odio o a diffondere rappresentazioni false, strumentali e discriminatorie di fenomeni complessi. Per questo motivo, in attesa dell'attuazione da parte del legislatore della Direttiva UE sui servizi di media audiovisivi, essa ha incluso anche i fornitori di servizi di piattaforme di condivisione video nell'ambito di applicazione del Regolamento.

Il quadro normativo italiano di riferimento (Legge Gasparri) prevede che i servizi di media audiovisivi debbano garantire "la trasmissione di programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona" e debbano vietare programmi che contengono "incitamenti all'odio comunque motivato o che, anche in relazione all'orario di trasmissione, possono nuocere allo sviluppo fisico, psichico o morale dei minori". Il successivo Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici estende ulteriormente il divieto ai "programmi che inducono a comportamenti di intolleranza basati su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità". La stampa e le piattaforme

di social media non sono soggette a queste leggi; la prima è tuttavia regolata dalla legge sulla stampa (Legge 47/1948).

In caso di inosservanza di tali leggi, AGCOM può sanzionare le emittenti con sede in altri Stati membri dell'UE, ma non quelle con sede nel territorio italiano, nei confronti delle quali la Legge Gasparri e il Testo Unico attribuiscono ad AGCOM il potere di emettere avvertimenti e irrogare sanzioni pecuniarie solo quando le violazioni riguardano il contenuto dei programmi trasmessi durante la fascia oraria protetta (tra le 16.00 e le 19.00) nella quale sono pretese tutele ulteriori per i minori.

Per colmare questa lacuna, nel settembre 2016, AGCOM ha approvato un "Atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione nei programmi di informazione, di approfondimento e di intrattenimento" da intendere come strumento di "persuasione morale" e finalizzato a promuovere un approccio ai mezzi di comunicazione radiotelevisiva costruttivo piuttosto che punitivo e basato esclusivamente su sanzioni.

Per quanto riguarda i discorsi d'odio sui social media, l'Autorità non ha competenza per regolamentare o imporre sanzioni per contenuti offensivi ospitati da intermediari o piattaforme online, in quanto tali contenuti non sono inclusi nella definizione di 'servizi di media audiovisivi' della precedente direttiva AVMSD implementata in Italia nel 2012, ed il legislatore non ha ancora attuato la direttiva AVMSD 2018, che invece si occupa, almeno parzialmente, anche di tali contenuti. Tuttavia, nel 2014 AGCOM ha istituito un Osservatorio permanente delle garanzie per i minori e dei diritti fondamentali della persona su internet, il cui mandato comprende il monitoraggio di istigazione all'odio, minacce, molestie, bullismo, hate speech e diffusione di contenuti deprecabili, e la predisposizione di linee guida per l'adozione di codici di condotta da parte degli internet provider e delle piattaforme di social media.

Tuttavia, il quadro su descritto si è rivelato inadeguato ad affrontare il fenomeno dei "discorsi d'odio" nel paese. Per far fronte a questa crescente preoccupazione, l'Autorità ha pertanto deciso di intervenire con il Regolamento.

Commenti di ARTICOLO 19

Ambito di applicazione e definizioni

Nell'ambito della consultazione pubblica, ARTICOLO 19 ha segnalato l'importanza di evitare una definizione ampia di "hate speech". Ci ralleghiamo dunque nel notare che la definizione adottata nel testo finale sia stata ristretta rispetto alla formulazione originaria. Ricordiamo tuttavia che qualsiasi divieto di "hate speech" dovrebbe essere conforme al quadro internazionale, secondo il quale possono essere identificate tre categorie, distinte in base alle risposte che il diritto internazionale in materia di diritti umani richiede agli Stati di porre in essere:

- Forme gravi di "hate speech", che il diritto internazionale impone agli Stati di proibire, anche attraverso norme penali, civili e amministrative, sia ai sensi del diritto penale internazionale, sia ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR);

- Altre forme di "hate speech" che gli Stati possono vietare per proteggere i diritti altrui ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, dell'ICCPR. Rientrano in tale categoria le minacce o le molestie discriminatorie o motivate da pregiudizi;
- "hate speech" lecito, ma che tuttavia suscita preoccupazioni in termini di intolleranza e discriminazione, il quale, seppur meritando una risposta critica da parte dello Stato, dovrebbe essere protetto da restrizioni ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, dell'ICCPR.

Per contro, il Regolamento fa riferimento ad una definizione vaga che non distingue tra queste tre categorie, né suggerisce un approccio modulare nella risposta.

Inoltre, ARTICOLO 19 ricorda che la portata protettiva di qualsiasi misura rivolta all'"hate speech" dovrebbe ricomprendere tutti gli ambiti di tutela riconosciuti dal diritto internazionale in materia di diritti umani e non limitarsi a quelli indicati dall'articolo 1, lettera n), del Regolamento. In particolare, l'elenco in questione dovrebbe essere rivisto alla luce del diritto alla non discriminazione di cui agli articoli 2, paragrafo 1, e 26 dell'ICCPR.

Co-regolamentazione e codici di condotta

La sezione III del Regolamento si concentra sui meccanismi di co-regolamentazione, che rappresenta lo strumento scelto da AGCOM per interagire con il settore dei media.

ARTICOLO 19 sostiene da tempo che, sebbene un intervento regolatorio sia accettabile nel settore dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva al fine di garantire che lo spettro necessario per la trasmissione, in quanto risorsa limitata, venga distribuito democraticamente, al contrario per i social media e per la stampa lo strumento meno invadente risulta senz'altro l'autoregolamentazione. Abbiamo altresì ribadito in varie sedi che l'autoregolamentazione dovrebbe essere gestita da un organismo indipendente dagli interessi governativi, commerciali e di parte, il quale andrebbe istituito attraverso un processo consultivo pienamente inclusivo, democratico e trasparente quanto alla selezione dei suoi membri ed alla gestione dei processi decisionali. Tuttavia riconosciamo che, in determinate circostanze, fronte ad un'autoregolamentazione che si rivela inefficace, la co-regolamentazione può essere un'opzione più valida.

La scelta di AGCOM di adottare meccanismi di co-regolamentazione si basa sul contesto specifico dell'inefficacia ed inadeguatezza dell'autoregolamentazione posta in essere dalle piattaforme di social media. Ciononostante, ARTICOLO 19 rileva che i meccanismi previsti dal Regolamento presentano alcune carenze problematiche, e in particolare:

- Il riferimento ai codici di condotta di cui all'articolo 2, paragrafo 3, appare superfluo e mal collocato. Infatti, l'articolo 2 descrive l'ambito di applicazione e non si occupa dei codici di condotta, che sono invece oggetto del successivo articolo 9. Pertanto, la formulazione, rispettivamente, dell'articolo 2, paragrafo 3, e dell'articolo 9 solleva dubbi su come interpretare e coordinare le due disposizioni.
- Il Regolamento contiene disposizioni contrastanti relativamente alle campagne di sensibilizzazione. L'articolo 2, comma 3, stabilisce che l'Autorità individua,

con riferimento ai fornitori di piattaforme per la condivisione di video, forme di co-regolamentazione, nonché campagne di sensibilizzazione; tuttavia, l'articolo 9, comma 4, impone tale onere alle piattaforme. Di conseguenza, non è chiaro se debba essere il fornitore della piattaforma di condivisione video ad organizzare e condurre campagne di sensibilizzazione, se AGCOM, o se i due assieme, e, in quest'ultimo caso, come essi debbano agire e coordinarsi.

- L'articolo 9, comma 1, prevede l'adozione di codici di condotta da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi e dei fornitori di piattaforme di condivisione video. Sembra dunque che queste due categorie di fornitori siano state poste su un piano di parità. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 9, comma 5, l'Autorità si riserva la possibilità di rivedere il Regolamento alla luce dei codici di condotta che saranno adottati dai fornitori di servizi di media audiovisivi, ma non alla luce di quelli che saranno adottati dai fornitori di piattaforme di condivisione video. Questa disposizione asimmetrica crea, nel migliore dei casi, una disparità di trattamento ingiustificata e, nel peggiore dei casi, sembra suggerire che AGCOM dedicherà minore attenzione ai comportamenti delle piattaforme di condivisione video.
- L'articolo 9, comma 2, stabilisce che le misure volte a combattere l'hate speech debbano includere sistemi efficaci di segnalazione delle violazioni e di identificazione dei soggetti responsabili per le stesse. ARTICOLO 19 ritiene che la disposizione sia formulata in maniera troppo generica e che non fornisca parametri per valutare l'efficacia dei sistemi in questione; segnala altresì il rischio che quanto disposto si trasformi, per i fornitori, in un esercizio meramente formale, piuttosto che in uno sforzo reale per limitare l'hate speech.
- L'articolo 9, comma 3, impone ai fornitori di piattaforme di video sharing di inviare all'Autorità una relazione trimestrale sul monitoraggio effettuato per identificare i "contenuti d'odio" online, con l'indicazione delle modalità operative e dei sistemi di verifica utilizzati. In primo luogo, non è chiaro se il concetto di "contenuto d'odio" sia limitato a "discorsi d'odio" che possono essere vietati ai sensi del diritto internazionale, o se vada oltre tali confini e, in quest'ultimo caso, che cosa includa. In secondo luogo, la norma aumenta la trasparenza sull'operato del fornitore, ma non prevede alcun rimedio nel caso in cui il monitoraggio non dia risultati sufficienti.

Meccanismi di segnalazione e sanzioni

L'articolo 6, comma 2, del Regolamento attribuisce la possibilità di segnalare casi di hate speech ad un numero limitato di soggetti: associazioni o altre organizzazioni che rappresentano gli interessi degli utenti, nonché associazioni ed enti statutariamente impegnate nella lotta contro la discriminazione. Tuttavia, i singoli individui, compresi coloro che potrebbero essere l'obiettivo diretto di hate speech, non hanno potere di segnalazione diretta all'Autorità. ARTICOLO 19 ritiene pertanto che l'impossibilità di interagire direttamente con l'Autorità sia eccessivamente limitata e che ciò abbia un impatto negativo sull'efficacia dell'intero sistema di segnalazione.

Inoltre, l'articolo 7 stabilisce procedure diverse, rispettivamente, per le violazioni episodiche e per quelle sistematiche. ARTICOLO 19 supporta tale distinzione, ma

esprime preoccupazioni per la mancanza di un'attenta definizione delle soglie per l'individuazione di una violazione sistematica. Questa vaghezza definitoria, infatti, può comportare incertezza giuridica sia per i soggetti interessati sia per i cittadini.

Nel complesso, ARTICOLO 19 accoglie con favore il tentativo di AGCOM di contrastare il diffuso fenomeno dei discorsi d'odio in Italia e riconosce che il testo adottato contiene una serie di misure volte a migliorare la tutela della libertà di espressione nel paese. Chiediamo tuttavia all'Autorità di garantire che il Regolamento sia conforme alle norme internazionali sulla libertà di espressione e la incoraggiamo a fornire chiarimenti sull'interpretazione delle disposizioni dello stesso, al fine di garantire la certezza del diritto per tutti i soggetti interessati.