



*Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*

**LABORATORIO DI MONITORAGGIO E ANALISI  
SULLE DISCRIMINAZIONI *ON LINE***

**NORMATIVA**

*ottobre 2014*

## Premessa

La limitatezza dell'ambito temporale di riferimento, congiunta alla non particolare attività dei soggetti normatori in materia di antidiscriminazione, specie se riferita all'ambito della disciplina dei comportamenti *online*, ha richiesto una impostazione del gruppo di lavoro che si è occupato della normativa nel senso di procedere anzitutto a una sistematizzazione dell'esistente, al fine di dar conto degli aggiornamenti emersi nel periodo di riferimento come evoluzioni del quadro precedente.

In questa prospettiva, in questa sede si offrirà una panoramica del quadro normativo europeo e internazionale, rinviando poi ai successivi report analoghe ricostruzioni relative al quadro nazionale e regionale.

## Il dibattito a livello nazionale

Brevemente a riguardo dell'ambito interno, la novità *lato sensu* "regolativa" più rilevante rispetto alla tutela dei diritti nella sfera online è rappresentata dalla pubblicazione, il 13 ottobre 2014, del **documento prodotto dalla "Commissione di studio per i diritti e doveri relativi ad Internet", istituita dalla Presidente della Camera dei deputati, on. Laura Boldrini.**

Il documento, intitolato "**Dichiarazione dei diritti in internet**", è composto da un Preambolo e 14 articoli costituisce la base per una consultazione pubblica che verrà aperta il 27 ottobre prossimo sulla piattaforma *online* <http://camera.civi.ci/>, appositamente attivata.

Rispetto ai temi dell'antidiscriminazione, oltre alle dichiarazioni contenute nel preambolo rispetto al "riconoscimento di libertà, eguaglianza, dignità e diversità di ogni persona", il punto focale è costituito dai primi tre articoli, rispettivamente dedicati a: l'affermazione dei diritti in internet nel quadro giuridico interno, internazionale e sovranazionale; al principio del pari diritto di accesso alla rete; alla neutralità della rete e del suo utilizzo.

L'evoluzione del dibattito e della consultazione sulla bozza di dichiarazione potrà costituire un elemento importante di questo laboratorio, che potrà eventualmente confluire in un contributo del gruppo di ricerca alla stessa consultazione.

Parallelamente, prosegue il dibattito sul **disegno di legge A.S. 1119, in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante.** Il provvedimento, di sicuro interesse per questo Laboratorio, è attualmente all'esame dell'Assemblea del Senato e potrebbe concludere il suo secondo passaggio parlamentare (dopo l'approvazione in prima lettura alla Camera dell'ottobre 2013) nelle prossime settimane. Conviene dunque attendere gli esiti del dibattito, al fine di analizzare i contenuti nei prossimi report.

## Normativa europea in tema di antidiscriminazione *online*

Una delle questioni più delicate risiede nell'esatta individuazione di nuovi punti di equilibrio tra libertà di espressione sul web, potenzialmente illimitata, e tutela di altri diritti e valori di rango costituzionale, primi fra tutti, i diritti fondamentali, la cui protezione è correlata alla lotta contro la discriminazione.

Sotto questo profilo, è evidente che Internet rappresenta uno strumento di libertà e di emancipazione che consente di creare agevolmente reti comunicative transnazionali finalizzate anche all'educazione e alla sensibilizzazione su questioni attinenti alla protezione degli stessi diritti umani. È, tuttavia, pacifico che Internet venga utilizzato anche e comunemente per la diffusione capillare di idee tipo razzista, xenofobo, antisemita, omofobo e sessista, da parte di individui e gruppi che intendono perseguire opposte finalità di incitamento all'odio (cd. *hate speech*). **I crimini dell'odio, i c.d. hate crimes, ricomprendono tutte quelle violenze perpetrate nei confronti di persone in ragione della loro appartenenza ad un gruppo sociale, identificato sulla base della razza, dell'etnia, della religione, dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere o di particolari condizioni fisiche o psichiche.**

Contribuiscono ad identificare la fattispecie le motivazioni perseguite e l'obiettivo voluto, che è quello di umiliare e oltraggiare l'identità della vittima insieme al gruppo sociale di appartenenza. All'interno di questa categoria di illeciti, si trovano i discorsi di odio, c.d. hate speech, che comprendono tutti i discorsi e le espressioni contenenti elementi discriminatori che hanno la stessa finalità dei crimini di odio.

Nella dottrina anglosassone, il termine hate speech viene usato per indicare quelle espressioni che si riferiscono all'odio razziale, sebbene sia solito indicare, per estensione, ogni discorso d'odio motivato da questioni etniche, religiose, xenofobe, di orientamento sessuale o tesi negazioniste.

La rapida e vorticosa diffusione di messaggi e contenuti illeciti sulla rete è veicolata tramite pagine web, social network, blog, e-mail, chat, etc., ossia strumenti che indirizzano la comunicazione verso destinatari potenzialmente illimitati o, addirittura, *erga omnes*. Ne deriva un grave e preoccupante pregiudizio verso i gruppi di persone che sono bersaglio di messaggi offensivi e discriminatori, con l'aggravante, già evidenziata, della particolare pervasività e diffusività del mezzo Internet.

All'interno di questo contesto, pare quindi necessario che l'ordinamento giuridico ponga le condizioni per un corretto equilibrio tra libertà di espressione e lotta contro le condotte discriminatorie sul web. In altri termini, vanno individuati strumenti normativi che, nel rispetto delle peculiari condizioni di libertà e democrazia tipiche della rete - tra cui la *net freedom* e *net neutrality*, la struttura aperta, la convergenza tecnologica, la *Commons-based peer production* - non rinuncino, tuttavia, a governare i rischi derivanti da un uso improprio della rete, specie in un ambito così delicato quale quello della discriminazione razziale, xenofoba e sessista.

**La normativa sovranazionale che affronta lo specifico tema della discriminazione tramite Internet è, per un verso, particolarmente copiosa e risalente, visto che i primi documenti al riguardo risalgono al 1996, quando il fenomeno del web era ancora circoscritto a piccole realtà territoriali e sociali.** Per un altro verso, la disciplina europea consiste ancora, pressoché integralmente, in norme di soft law, con limitata efficacia vincolante nei confronti degli ordinamenti degli Stati membri.

Innanzitutto, dal momento che la discriminazione online avviene soprattutto tramite i servizi forniti dagli internet service providers, **la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico**, ha escluso in tutti gli stati membri, la possibilità di attribuire agli ISPs un obbligo generale di sorveglianza o di ricerca attiva degli illeciti anche nei casi che riguardino atti discriminatori.

All'art. 15 di suddetta direttiva, infatti, si afferma che: «Nella prestazione dei servizi di [*mere conduit, caching e hosting*] gli Stati membri non impongono ai prestatori un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono o memorizzano né un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite. Gli Stati membri possono stabilire che i prestatori di servizi della società dell'informazione siano tenuti ad informare senza indugio la pubblica autorità competente di presunte attività o informazioni illecite dei destinatari dei loro servizi o a comunicare alle autorità competenti, a loro richiesta, informazioni che consentano l'identificazione dei destinatari dei loro servizi con cui hanno accordi di memorizzazione dei dati».

Sul versante dell'Unione europea, inoltre, sono state approvate, **dichiarazioni (ad esempio, quella del Consiglio dell'UE del 28 giugno 2001, relativa alla lotta al razzismo e alla xenofobia su Internet** mediante l'intensificazione delle iniziative rivolte ai giovani), raccomandazioni (tra cui la **Raccomandazione congiunta del Parlamento e del Consiglio dell'UE 2006/952/CE, relativa alla tutela dei minori e della dignità umana e al diritto di rettifica relativamente alla competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi e d'informazione in linea**), e risoluzioni (in particolare, la **Risoluzione del Parlamento europeo sulla libertà di espressione su Internet del 6 luglio 2006**). Una menzione a sé merita la Decisione n. 854/2005/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005, con la quale è stato lanciato un secondo programma comunitario per promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie on line. Il programma, denominato Safer Internet Plus, ha creato una rete europea di 21 linee nazionali attraverso le quali gli utenti finali possono denunciare anonimamente la presenza di contenuti illeciti su Internet e la creazione di 23 nodi nazionali di sensibilizzazione per promuovere un uso sicuro di Internet, rivolti ai bambini, ai genitori e agli insegnanti. Gli interventi dell'Unione europea sul tema dell'utilizzo della rete Internet sono destinati, con ogni probabilità, ad intensificarsi, specie in caso di discipline nazionali in contrasto con i principi europei - e, in particolare, con il principio di non discriminazione sancito all'art. 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art. 13 del Trattato CE) e all'art. 21 della Carta di Nizza - e non armonizzate. Sin qui, infatti, l'Unione è intervenuta in via sussidiaria allo specifico scopo di “promuovere un uso più sicuro di Internet e delle nuove tecnologie on line e lottare contro i contenuti illegali e i contenuti indesiderati dall'utente finale”, precisando che la propria normativa si è resa necessaria poiché i suddetti obiettivi “non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri, a causa del carattere transnazionale delle problematiche in oggetto, e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti delle azioni previste, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

L'Unione Europea si è impegnata considerevolmente nel tentativo di arginare il fenomeno dell'hate speech. I punti cardinali di riferimento in materia di non discriminazione restano, ovviamente, la **direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000** (“che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica”) e la **direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000** (“che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”). Tra gli atti più recenti e direttamente riferibili alla lotta contro l'hate speech, va citata la Risoluzione 2012/2657(RSP), attraverso cui il Parlamento ha richiesto un'azione urgente da parte degli Stati Membri al fine di condannare fermamente l'hate speech di tipo omofobico o l'incitamento all'odio e alla violenza, pure nel rispetto del principio di libertà di espressione. Nello scorso marzo è stata adottata la Risoluzione del Parlamento europeo sul potenziamento della lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo, all'antiziganismo, all'omofobia, alla transfobia e a tutte le altre forme di reati di odio e di incitazione all'odio (2013/2543(RSP)), la

quale ha auspicato “il riconoscimento nel diritto sia nazionale che europeo della fattispecie di reato d’odio, delle motivazioni basate su pregiudizi alla base dello stesso e dei relativi effetti sulle vittime, nonché la raccolta di dati in materia”.

Per completare il quadro delle disposizioni esistenti, merita una menzione a sé l’adozione, da parte del Consiglio d’Europa nel 2003, del **Protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest sul Cybercrimine del 2001** al fine di contrastare atti xenofobici e razzisti commessi a mezzo di sistemi informatici. Il Protocollo, aperto alla firma dal 28 gennaio 2003 ed entrato in vigore il primo marzo 2006, ha l’obiettivo di garantire un equilibrio tra la libertà d’espressione e la lotta agli atti di natura discriminatoria, armonizzando il diritto penale degli Stati aderenti e migliorando la cooperazione internazionale tra questi ultimi anche in tema di negazionismo, di minacce o gli insulti a sfondo razzista e xenofobo nonché di giustificazione del genocidio o di crimini contro l’umanità.

In pratica non esistono norme europee relative alla discriminazione online. Semmai esistono una serie di attività di “promozione” per l’adozione di best-practices (vedi sopra Safer Internet Plus e dichiarazioni/raccomandazioni) oppure vengono estese al web, in via analogica, le previsioni relative alle realtà offline di cui sopra (direttive del 2000 e decisione del 2008 e poi le diverse leggi nazionali) infatti:

Per far fronte ad un fenomeno di così vasta portata quale quello della discriminazione sulla rete Internet, appaiono evidenti la limitatezza e inadeguatezza delle norme sin qui approvate con specifico riferimento a tale settore. I Tribunali nazionali ed internazionali - per risolvere molte delle nuove fattispecie giuridicamente rilevanti sorte sul web - sono costretti, pertanto, a ricorrere a categorie ed istituti destinati ad altri, seppur analoghi, ambiti giuridici. Le disposizioni che più comunemente possono essere applicate, in via analogica, alle controversie in materia di discriminazione sulla rete riguardano la normativa sul c.d. hate speech.

In ambito normativo, vanno ricomprese nella definizione di hate speech tutte le manifestazioni di pensiero ai confini della libertà di espressione e, quindi, tutte le diverse connotazioni che le “espressioni odiose” possono assumere, dalla discriminazione razziale all’istigazione alla violenza, dai sentimenti xenofobi alle esternazioni misogine. Quando il “discorso d’odio” viene propagato attraverso tecnologie di comunicazione elettronica, si è in presenza del cd. cyberhate che rappresenta un fenomeno sempre più grave e diffuso di discriminazione on line, soprattutto tra i giovani. A tale ultimo riguardo, va posta l’attenzione su una peculiare declinazione del cyberhate, ossia il cd. cyberbullismo, di cui sono vittime percentuali altissime di ragazzi, discriminati ed offesi nell’ambito dei social media, e dei social network in particolare, attraverso la diffusione di foto e immagini denigratorie o tramite la creazione di “gruppi contro”.

Al fine di contrastare questi fenomeni, risulta sempre più prolifica l’attività normativa, e non solo, delle istituzioni europee ed internazionali, nonché le ricostruzioni giurisprudenziali delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, tutte volte ad approdare ad un punto di equilibrio tra esigenza di contrasto all’hate speech e tutela delle altre libertà fondamentali previste nelle carte internazionali, prima fra tutte la libertà di espressione.

Dichiarazioni di principio in materia di libertà di manifestazione del pensiero e discriminazione: La CEDU è uno dei primissimi documenti internazionali che contiene un’esplicita affermazione del principio di non discriminazione. Si tratta di un principio riconosciuto, tuttavia, non in senso assoluto, giacché va applicato in modo bilanciato e combinato rispetto agli altri diritti sanciti nella Convenzione stessa. La Corte Europea dei Diritti Umani, affermando il carattere “relativo”, oltre che del principio di non discriminazione, anche della libertà d’espressione prevista dall’art. 10, nonché della libertà di associazione (art. 11 CEDU), ha specificato a più

riprese le tipologie di espressione che devono essere considerate offensive o contrarie alla Convenzione (tra cui, razzismo, omofobia, antisemitismo, nazionalismo aggressivo e discriminazione contro le minoranze e gli immigrati), e quindi punibili quali forme di hate speech. Per realizzare questo obiettivo, la Corte è ricorsa a due distinti approcci, basati sull'interpretazione combinata delle stesse norme della Convenzione:

- applicazione dell'art. 17, che sancisce il divieto dell'abuso di diritto (approccio adottato quando l'esercizio di un diritto riconosciuto dalla Convenzione, e in particolare della libertà di espressione, provochi una condotta riconducibile all'hate speech così negando i valori fondamentali della Convenzione);
- applicazione delle limitazioni previste nel secondo paragrafo dell'art. 10 e dell'art. 11 (approccio adottato quando l'offesa in questione, sebbene ricada nella definizione di hate speech, non leda sostanzialmente i valori fondamentali della Convenzione).

Le materie in cui la Corte si è ritrovata ad applicare i suddetti principi sono quelli che legano la pratica dell'hate speech a considerazioni razziali, religiose, negazioniste, di orientamento sessuale, legate alla dottrina totalitaria o al discorso politico, anticostituzionale e nazionalistiche.

### **Legislazione regionale (sulla discriminazione “offline”)**

In vista di una ricognizione più approfondita relativa agli interventi legislativi delle regioni italiane in materia di discriminazione online, si deve anzitutto registrare una scarsa attenzione da parte dei legislatori regionali ad intervenire a tal proposito.

Nell'ambito, invece, del più ampio tema della lotta alla discriminazione, si ritiene opportuno segnalare in questa sede la legge della Regione Emilia-Romagna 27 giugno 2014, n. 6, intitolata Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere, che rappresenta l'intervento di carattere più sistematico riscontrato in riferimento a queste tematiche.

Il testo si compone di 45 articoli ed intende andare nella direzione di attuare concretamente quanto previsto da varie Convenzioni e Trattati internazionali inerenti i temi della discriminazione in generale e con particolare attenzione alla condizione femminile. In particolare, la legge si propone l'obiettivo di rimuovere ogni forma di “disuguaglianza pregiudizievole, nonché di ogni discriminazione diretta o indiretta nei confronti delle persone, in particolare delle bambine, delle ragazze e delle donne, che di fatto ne limiti la libertà, impedisca il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale della Regione” (art. 2).

A questo fanno seguito una serie di previsioni in materia di rappresentanza di genere (artt. 4-6); cittadinanza di genere e rispetto delle differenze (artt. 7-9) con particolare attenzione all'elemento culturale, della salute e del benessere femminile (artt. 10-12); di prevenzione della violenza di genere (artt. 13-26); di lavoro e occupazione femminile (artt. 27-32); di conciliazione e condivisione delle responsabilità sociali e di cura (art. 33); di cooperazione internazionale (art. 35); di strumenti del sistema paritario (artt. 36-42); di sistema di verifica e di valutazione (artt. 43-45).

Per quanto di nostra maggiore competenza, si segnala che all'art. 34 la legge in esame si sofferma sul tema della rappresentazione femminile nella comunicazione e sulla discriminazione dell'immagine femminile: in questo quadro, la Regione intende farsi promotrice di un uso responsabile “di tutti gli strumenti di comunicazione fin dai primi anni di vita, affinché i messaggi, sotto qualunque forma e mezzo espressi, discriminatori o degradanti, basati sul

genere e gli stereotipi di genere siano compresi, decodificati e superati”, favorendo azioni dirette a contrastare la discriminazione dell’immagine femminile nella pubblicità e nei mezzi di informazione e comunicazione.

In particolare, si prevede che nei casi di utilizzo offensivo o discriminatorio dell’immagine della donna, il Comitato regionale per le comunicazioni si faccia parte attiva per segnalare ai soggetti competenti la presenza di comportamenti non conformi ai codici di autodisciplina della comunicazione commerciale da parte di soggetti aderenti a tali codici.

### **Leggi regionali in materia di antidiscriminazione**

<i>già in precedenza,</i> Lombardia, l.r. 11/2012	Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza
Puglia, l.r. 29/2014	Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell’autodeterminazione delle donne
Friuli-Venezia Giulia, l.r. 9/2014	Istituzione del Garante regionale dei diritti della persona
Emilia-Romagna, l.r. 6/2014	Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere
Abruzzo, l.r. 5/2014	Interventi regionali per la promozione delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale
Lazio, l.r. 4/2014	Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna