

**Allegato A**  
**alla delibera n. 157/19/CONS del 15 maggio 2019**

**RELAZIONE INTRODUTTIVA**

Le espressioni d'odio si pongono in contrasto con i principi fondamentali di tutela della persona e del rispetto della dignità umana, oltre che del principio di non discriminazione. L'avvio del procedimento per l'adozione di un regolamento in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto alle espressioni d'odio (*hate speech*), di cui alla delibera n. 403/18/CONS del 25 luglio 2018, nasce dalla necessità e dall'urgenza di assicurare uno specifico presidio regolamentare e sanzionatorio a taluni principi fondamentali di cui all'art.3 Dlgs. n.177 del 31 luglio 2005, nonché a taluni principi generali di cui all'art.4 del medesimo decreto legislativo, quali in particolare:

- la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, *l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali;*
- *la trasmissione di programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona, essendo, comunque, vietate le trasmissioni che contengono messaggi cifrati o di carattere subliminale o incitamenti all'odio comunque motivato o che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di appartenenza etnica, orientamento sessuale, religione o nazionalità;*

- la diffusione di trasmissioni pubblicitarie e di televendite leali ed oneste, che *rispettino la dignità della persona, non evocino discriminazioni relative a caratteristiche etniche, orientamento sessuale e nazionalità, non offendano convinzioni religiose o ideali.*

Nel corso degli ultimi anni, l’Autorità ha registrato un crescente e preoccupante acuirsi, nelle trasmissioni televisive di approfondimento informativo e di *infotainment* delle principali emittenti nazionali, del ricorso ad espressioni di discriminazione nei confronti di categorie o gruppi di persone (*target*) in ragione del loro particolare *status* economico-sociale, della loro appartenenza etnica, del loro orientamento sessuale o del loro credo religioso. Tali ripetuti episodi riflettono, indubbiamente, i mutamenti registrati nel dibattito politico, economico e sociale, a seguito del manifestarsi di fenomeni di particolare impatto mediatico-culturale e della relativa trasposizione nella cronaca socio-politica e nell’*agenda setting* delle diverse forze politiche, in confronti sempre più accesi e polarizzati: attacchi terroristici, fenomeni migratori, episodi di criminalità collegati a vario titolo a specifiche origini etniche o specifici orientamenti sessuali, antisemitismo e così via. Di fronte a fenomeni complessi, che richiederebbero letture multilivello, attenzione ai dati e al contesto, separazione tra il merito del dibattito sulle politiche pubbliche e le valutazioni su specifiche caratteristiche personali, si affermano, con forza, chiavi di lettura semplificate, polarizzanti, divisive e perciò stesso fautrici di discriminazione attraverso espressioni d’odio verso gruppi di persone identificate in base a talune caratteristiche comuni.

Sul tema della discriminazione di genere, l’Autorità è intervenuta con la delibera n. 442/17/CONS del 24 novembre 2017, attraverso una raccomandazione “*sulla corretta rappresentazione dell’immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento*”. In particolare, l’Autorità ha rilevato che “il tema delle molestie a sfondo sessuale - se non affrontato adeguatamente - rischia di perdere connotati informativi per scadere, in alcuni casi, nella colpevolizzazione della vittima che denuncia episodi risalenti nel tempo e in un indiretto attacco alla sua credibilità come persona e come professionista, specie quando la vittima è una donna”. L’Autorità palesava inoltre

il rischio che si possano “alimentare immagini stereotipate della figura femminile di successo, permettendo offese alla dignità della vittima in atmosfere televisive da salotto. In altri casi, al contrario, la gogna mediatica, talora alimentata dal web, si traduce in processi e ostracizzazioni di altri tempi contro gli asseriti “mostri”, con conseguenze anche professionali rispetto a episodi nei quali si confondono, in un calderone fuori controllo, violenze, molestie e approcci comunque inadeguati”. Per tale ragione, l’Autorità ha raccomandato a tutti i fornitori di servizi media audiovisivi di “adottare ogni più opportuna cautela, in particolare nel corso delle trasmissioni in diretta e, in ogni caso, a valutare nella predisposizione dell’ordine degli interventi, i possibili rischi di incorrere nel mancato rispetto dei principi richiamati, impegnando direttori, registi, conduttori e giornalisti a porre in essere ogni azione intesa ad evitare dubbi o attacchi sull’attendibilità dell’informazione”.

Con riferimento poi alle discriminazioni legate all’appartenenza etnica, l’Autorità è intervenuta in diverse occasioni sul tema, nel corso degli ultimi anni. Con la delibera n. 424/16/CONS del 16 settembre 2016, l’Autorità ha emanato un atto di indirizzo “*sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione nei programmi di informazione, di approfondimento informativo e di intrattenimento*”. In particolare, l’Autorità rilevava la necessità che i programmi nella diffusione di notizie e nella loro rappresentazione nel corso degli approfondimenti si uniformassero “a criteri-verità, limitando connotazioni di razza, religione o orientamento sessuale non pertinenti ai fini di cronaca ed evitando espressioni fondate sull’odio o sulla discriminazione, che incitino alla violenza fisica o verbale ovvero offendano la dignità umana e la sensibilità degli utenti contribuendo in tal modo a creare un clima culturale e sociale caratterizzato da pregiudizi oppure interferendo con l’armonico sviluppo psichico e morale dei minori”. Inoltre, l’Autorità precisava che anche con riferimento alla selezione delle immagini e degli argomenti di attualità, quali quelli relativi ai flussi migratori, questi avrebbero dovuto essere selezionati “avendo cura di procedere ad una veritiera e oggettiva rappresentazione dei flussi migratori, mirando a sensibilizzare l’opinione pubblica sul fenomeno dell’*hate speech*, contrastando il razzismo e la discriminazione nelle loro

espressioni mediatiche”. Per tale ragione, i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici venivano invitati “ad adottare ogni più opportuna cautela, in particolare nel corso delle trasmissioni diffuse in diretta e, in ogni caso, a valutare nella predisposizione dell’ordine degli interventi, i possibili rischi di incorrere nel mancato rispetto dei principi richiamati, impegnando i direttori, i registi, i conduttori e i giornalisti a porre in essere ogni azione intesa ad evitare situazioni suscettibili di degenerazione”.

L’Autorità è successivamente intervenuta con la delibera n. 46/18/CONS del 6 febbraio 2018, nella quale ha esaminato i dati di monitoraggio sul pluralismo politico/istituzionale in televisione forniti dalla società Geca Italia S.r.l. riferiti ai notiziari e ai programmi di approfondimento diffusi da diverse testate giornalistiche dal 29 gennaio al 4 febbraio 2018. Dall’esame dei dati, l’Autorità ha rilevato che “la trattazione di casi di cronaca relativi a reati commessi da immigrati extra-comunitari, appare orientata, in maniera strumentale, ad evidenziare un nesso di causalità tra immigrazione, criminalità e situazioni di disagio sociale e ad alimentare forme di pregiudizio razziale nei confronti dei cittadini stranieri immigrati in Italia, contravvenendo ai principi di non discriminazione e di tutela delle diversità etniche e culturali che i fornitori di servizi media audiovisivi sono tenuti ad osservare nell’esercizio dell’attività di diffusione radiotelevisiva”. Secondo l’Autorità, dall’analisi dei dati emergeva, in varie circostanze, “un orientamento a fornire informazioni non complete e contraddittorie” idonee a “contribuire ad alimentare meccanismi di discriminazione e incitamento all’odio”. Anche in questa circostanza, l’Autorità ha richiamato “i fornitori di servizi media audiovisivi a garantire nei programmi di informazione e comunicazione il rispetto della dignità umana e a prevenire forme dirette o indirette di incitamento all’odio, basato su etnia, sesso, religione o nazionalità, nei sensi di cui in premessa”. Nel corso della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018, l’Autorità è intervenuta, conseguentemente, in varie occasioni, nei confronti di alcune emittenti in ragione di rappresentazioni incomplete, parziali e configurabili come espressioni d’odio, ovvero come discriminazioni nei confronti di singole persone, in ragione della loro appartenenza a categorie o gruppi etnici.

Con la delibera n. 403/18/CONS, del 25 luglio 2018, che aveva avviato il presente procedimento, l’Autorità ha rilevato che “la crescente centralità, nel dibattito pubblico nazionale ed internazionale, delle politiche di governo dei flussi migratori provenienti da paesi in stato di guerra o di emergenza economico-sociale, sembra generare posizioni polarizzate e divisive in merito alla figura dello straniero e alla sua rappresentazione mediatica, favorendo generalizzazioni e stereotipi che minano la coesione sociale, nonché offendono la dignità della persona migrante o in ogni caso di categorie di persone oggetto di discorsi d’odio e di discriminazione su base etnica o religiosa [...] spesso alimentati da strategie di disinformazione, in contrasto con i principi fondamentali di tutela della persona e del rispetto della dignità umana, in particolare allorquando alimentato da notizie inesatte, tendenziose o non veritiere”. L’Autorità ha in particolare evidenziato come “l’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), nel dicembre 2009, prendendo atto del rapporto “Hate Crimes in the OSCE Region - Incidents and Responses” dell’Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR), ha ritenuto di impegnarsi ed impegnare gli Stati membri dell’organizzazione, tra cui l’Italia, nella lotta contro i crimini d’odio (Decision No. 9/09 “Combating Hate Crimes”)”. In particolare l’Autorità ha ricordato come l’OSCE abbia invitato “gli Stati membri dell’organizzazione anche ad indagare il potenziale legame tra un uso sempre crescente di internet e la diffusione di opinioni che possano costituire un incitamento, motivato da pregiudizio, alla violenza ovvero a crimini generati dall’odio, meglio noti con il termine di “*hate crimes*”, e a sensibilizzare la società civile e l’opinione pubblica sul tema, al fine di garantire un approccio globale alla lotta contro questa tipologia di crimine”. Al riguardo l’Autorità citava i dati dall’Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), i crimini generati dall’odio, prevalentemente basati su razzismo e xenofobia, “confermando i timori di una possibile correlazione tra la crescente diffusione dei discorsi d’odio (*hate speech*) sui diversi media e l’incremento di aggressioni concrete e violente (*hate harm*), ancorché isolate, nei confronti di categorie di persone oggetto di azioni mirate, secondo un preoccupante schema che sembra accomunare, peraltro, i numerosi episodi accaduti negli ultimi mesi, con la ribalta assunta, sui diversi media, dal dibattito

pubblico nazionale ed internazionale sul governo delle politiche migratorie di soccorso umanitario, di accoglienza e di integrazione”.

In tal senso anche la Guida Pratica OSCE/ODIHR 2017 *“Comprendere i crimini di odio di matrice antisemita e far fronte alle esigenze di sicurezza delle comunità ebraiche”* dove si evidenzia che “gli organi competenti, le istituzioni e gli Stati partecipanti all’OSCE hanno riconosciuto che l’antisemitismo e i crimini di odio antisemita rimangono gravi” e che “è stata espressa profonda preoccupazione per gli attacchi violenti e mortali contro individui ebrei, le minacce alle comunità e le istituzioni ebraiche, le espressioni antisemite su internet e in altri ambiti, e la negazione e banalizzazione dell’Olocausto”

Nel novembre del 2018, l’*EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance* ha definito le linee guida relative all’applicazione della *Decisione quadro 2008/913/GAI*, del Consiglio, del 28 novembre 2008, *sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*, nel decimo anniversario della sua pubblicazione. Tale Decisione, tra le altre cose, contemplava (art.1) che ciascuno Stato membro adottasse “le misure necessarie affinché i seguenti comportamenti intenzionali siano resi punibili: a) l’istigazione pubblica alla violenza o all’odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all’ascendenza o all’origine nazionale o etnica; b) la perpetrazione di uno degli atti di cui alla lettera a) mediante la diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale”. Nelle linee guida dell’*EU High Level Group* si precisa come “*hate speech* e *hate crime* devono essere riconosciuti e trattati come una speciale categoria di reati, cui rapportarsi avendo riguardo al modo in cui sono perpetrati rispetto alle caratteristiche che sono oggetto di protezione”.

La possibile relazione causale tra espressioni d’odio e crimini d’odio che sfociano in azioni di violenza fisica comporta che si debba prestare particolare attenzione alla raccolta dei dati relativi alle espressioni d’odio, non solo con riferimento ai singoli individui che se ne facciano portatori, ma anche al loro precipitare nel discorso pubblico,

anche ad opera di chi detenga, a vario titolo, responsabilità editoriali, politiche o istituzionali e si esprima in pubblico attraverso i diversi mezzi di comunicazione di massa.

In Italia, l'*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD)*, istituito nel 2010 presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza della Direzione Centrale della Polizia Criminale, raccoglie i dati relativi alle segnalazioni ricevute relative a discriminazioni e ai reati di matrice discriminatoria, inviandoli peraltro anche all'ufficio OSCE-ODHIR che stila annualmente un rapporto riguardante i dati sui reati generati dall'odio nei paesi membri. Dal 1° gennaio del 2013 al 31 dicembre del 2017, periodo cui si riferiscono gli ultimi dati disponibili, gli *hate crime* registrati sono cresciuti del 112%, segnando un costante incremento annuo. Sul totale delle segnalazioni raccolte, circa la metà costituiscono un reato secondo i criteri e gli accertamenti dell'OSCAD. Oltre il 60% dei reati d'odio accertati si riferiscono a matrice discriminatoria connessa all'origine etnica o alla provenienza geografica della vittima. Nello stesso periodo, 2013-2017, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Unar) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha visto crescere le segnalazioni pervenute ai propri uffici del 193%. In particolare, nel 2017, ultimo anno disponibile, sono state 3.574 le segnalazioni ritenute "pertinenti per *ground* o tipo di discriminazione" dall'Unar e di queste ben l'83% sono state classificate come riferibili a discriminazioni etnico-razziali.

Al riguardo, deve segnalarsi la posizione assunta dal Consiglio d'Europa, nel rapporto pubblicato il 14 gennaio del 2019, in merito ai mancati progressi dell'Italia in relazione alla lotta contro il razzismo, l'intolleranza e la discriminazione (par. 3.4 del rapporto *The progress of the Assembly's monitoring procedure (January-December 2018) and the periodic review of the honouring of obligations by Iceland and Italy*). In particolare, anche in ragione dei dati OSCAD, il rapporto evidenzia come "la società italiana abbia registrato una crescita delle attitudini razziste, della xenofobia e dell'anti-Gypsism nel discorso pubblico, specialmente nei media e su internet". Il rapporto sottolinea, in particolare, "gli attacchi verbali e di violenza fisica perpetrati nei confronti dei centri per i richiedenti asilo", nonché i comportamenti discriminatori assunti nei confronti della popolazione Rom, Sinti e Caminanti (par. 59-61).

In attesa del rilascio dei dati Unar e OSCAD relativi all'anno 2018, deve osservarsi che, in quell'anno, l'Autorità ha rilevato, in più occasioni e con diversi strumenti d'indagine, la centralità assunta dal fenomeno migratorio tanto su Radio e TV, nei temi della campagna elettorale per le elezioni politiche, quanto nella produzione di strategie di disinformazione su tutti i mezzi di comunicazione. L'Autorità è intervenuta in diverse occasioni nei confronti delle emittenti radio-televisive, in particolare in occasione delle modalità con le quali è stata rappresentata, in talune trasmissioni, la figura del migrante in relazione ai diversi 'fatti di Macerata', occorsi nel periodo interessato dalla campagna elettorale per le elezioni politiche. Secondi i dati pubblicati sul sito dell'Autorità, tra i temi più trattati nel corso della campagna elettorale del 2018, in prima e seconda serata in tutte le emittenti televisive nazionali, si segnalano il tema "immigrazione" con circa l'8%, il tema "episodi di Macerata" con circa il 6%, il tema "fascismo/antifascismo" con circa il 4%. Si tratta di tematiche che sono state poste in stretta relazione, tanto nel dibattito pubblico, quanto nella cronaca politico-sociale, e che costituiscono, se considerate nella loro interezza, il primo "macro tema" della campagna elettorale. In alcuni programmi della concessionaria del servizio pubblico tale 'macro tema' ha raggiunto la prima posizione con circa il 20% sul totale dei temi trattati (trasmissione 'Kronos'). Nelle emittenti private tale 'macro tema' ha raggiunto la prima posizione con circa il 25% sul totale dei temi trattati e il 33% includendovi il tema "sicurezza", che veniva tipicamente collegato al fenomeno migratorio. Tale centralità viene confermata anche dal *Sesto Rapporto Carta di Roma* del 2018, il quale misura, peraltro, la specifica perdurante caratterizzazione del fenomeno migratorio, e della figura del migrante, da parte di molti media italiani, incluse alcune testate della carta stampata.

Analogamente, nel proprio rapporto *News vs Fake nel sistema dell'informazione* del 2018, anch'esso pubblicato nel proprio sito, l'Autorità ha rilevato come il tema della immigrazione, e la figura del migrante, siano stati tra i principali temi oggetto di notizie false e di strategie di disinformazione nei diversi mezzi d'informazione e comunicazione, incluso il web. In particolare, nel proprio rapporto, l'Autorità ha rilevato come "tra le tematiche principali oggetto di disinformazione" figurino l'"immigrazione". "Nel corso del

2018” - continua il rapporto - “molteplici notizie sull’argomento hanno caratterizzato il dibattito politico e acceso i toni della campagna elettorale. I fatti di cronaca (tra cui quello emblematico degli spari contro i migranti a Macerata) e le misure adottate dal nuovo governo (come la disposizione della chiusura dei porti alle navi umanitarie) hanno diviso l’opinione pubblica. In questo scenario, ha trovato terreno fertile la proliferazione di contenuti *fake*. Il più delle volte, le motivazioni sottostanti alla produzione di disinformazione sul tema dell’immigrazione sono di natura ideologica e i contenuti veicolati sono atti a innescare campagne d’odio (soprattutto a sfondo razziale) e infondere intolleranza. [...] la disinformazione sull’immigrazione nel periodo esaminato è stata costruita per lo più attorno a notizie legate all’accoglienza dei migranti da parte dell’Italia e degli altri Stati”.

La crescente diffusione di espressioni discriminatorie e discorsi d’odio, anche attraverso il ‘discorso pubblico’ che trova spazio presso i servizi di media audiovisivi, contribuisce ad alimentare e a rafforzare i pregiudizi, a consolidare gli stereotipi e inasprire l’ostilità di taluni gruppi di persone nei confronti di altri, specie se questi ultimi si trovano in una posizione di minoranza o di oggettiva debolezza, quanto al riconoscimento dei propri diritti, alla rappresentanza politica delle proprie istanze, alla rappresentazione mediatica della propria posizione e del proprio punto di vista.

Con riferimento alle questioni legate al fenomeno migratorio, il *Quinto Rapporto Carta di Roma* del 2017, mostrava come in tv, “immigrati, migranti e profughi [...] sul complessivo di tutti i servizi, inclusi quelli non riferiti al fenomeno migratorio, sono presenti in voce nello 0,5% del casi”. Un dato sorprendente che conferma come i fenomeni di discriminazione possano essere alimentati soprattutto da forme di narrazione che escludono la voce diretta delle vittime di *hate speech*, circostanza che contribuirebbe a separare la singola persona dalla ‘categoria’ alla quale viene automaticamente ricondotta sull’onda dello stereotipo. Si pone quindi il tema, soprattutto per la concessionaria del servizio pubblico, non soltanto di prevenire e ostacolare fenomeni di *hate speech*, ma anche di promuovere la cultura della tolleranza e dell’apertura alla diversità, dedicando uno spazio significativo alla voce diretta delle vittime potenziali di

*hate speech*, alle buone pratiche di convivenza, alle esperienze positive di integrazione di persone provenienti da culture e religioni diverse, come anche alle esperienze dirette negative subite, a causa del pregiudizio e della discriminazione di vario tipo, nella vita quotidiana dalle vittime.

In particolare, la concessionaria del servizio pubblico, in base al contratto di servizio 2018-2022, deve “avere cura di raggiungere le diverse componenti della società, prestando attenzione alla sua articolata composizione in termini di genere, generazioni, identità etnica, culturale e religiosa, nonché alle minoranze e alle persone con disabilità, al fine di favorire lo sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa delle diversità e di promuovere, mediante appositi programmi ed iniziative, la partecipazione alla vita democratica” nonché “veicolare informazioni volte a formare una cultura della legalità, del rispetto della diversità di genere e di orientamento sessuale, nonché di promozione e valorizzazione della famiglia, delle pari opportunità, del rispetto della persona, della convivenza civile, del contrasto ad ogni forma di violenza”. Ciò significa, in altri termini, da parte della concessionaria, dedicare una parte significativa della propria programmazione, anche in relazione all’*audience* raggiunta, e “ad articolare la propria offerta tenendo conto, nell’ambito di azioni di lungo termine” dell’obiettivo “dell’identità collettiva e senso civico”, favorendo “lo sviluppo socio-culturale, e i principi della cooperazione, della solidarietà e della sussidiarietà”, raggiungendo “i diversi pubblici attraverso una varietà della programmazione complessiva, con particolare attenzione alle offerte che favoriscano la coesione sociale”. Ancora, la RAI è tenuta a “diffondere i valori dell’accoglienza e dell’inclusione, del rispetto della legalità e della dignità della persona”, nonché a “superare gli stereotipi di genere, al fine di promuovere la parità e di rispettare l’immagine e la dignità della donna anche secondo il principio di non discriminazione”. Tra i ‘programmi di servizio’, il contratto di servizio include inoltre anche “programmi che favoriscano la comprensione delle diversità presenti nella società contemporanea e i processi di inclusione”. Infine, per quanto qui rileva, la concessionaria “in coerenza con le disposizioni di cui all’art. 1, comma 7, della Convenzione, è tenuta ad assicurare la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti inquadrandoli nel loro contesto,

nonché l'obiettività e l'imparzialità dei dati forniti, in modo da offrire informazioni idonee a favorire la libera formazione delle opinioni non condizionata da stereotipi”.

La circostanza che RAI, come concessionaria del servizio pubblico, sia tenuta ad obblighi più stringenti in merito al contrasto all'*hate speech* e alla promozione e diffusione “dei valori dell'accoglienza e dell'inclusione, del rispetto della legalità e della dignità della persona” non riduce, d'altra parte, la portata degli obblighi che, al riguardo, il citato Testo unico (TUSMAR) impone alle emittenti che svolgono servizi d'interesse generale.

Tale considerazione assume particolare rilievo ove si consideri che gli argomenti trattati nei programmi informativi e di intrattenimento diffusi dai servizi di media audiovisivi e radiofonici diventano sempre più di frequente oggetto di attenzione, discussione, polarizzazione ed estremizzazione nell'*agorà* immateriale dei *social media*, che rappresenta forme significative, talvolta prevalenti per alcune fasce della popolazione, di accesso alle informazioni, nonché di espressione, formazione e sedimentazione dell'opinione pubblica, spesso alimentando artate strategie di disinformazione finalizzate a sostenere discorsi d'odio o comunque a diffondere rappresentazioni strumentali, falsate e discriminatorie dei complessi fenomeni osservati o percepiti.

Il ruolo centrale dei media tradizionali e del web nel trasmettere un ‘discorso pubblico’ volto a rafforzare una rappresentazione stereotipata di taluni fenomeni oggetto di discriminazione, trova d'altra parte conferma nel profondo divario tra percezione e realtà, a proposito del numero di immigrati presenti sul territorio italiano, un divario misurato, contestualmente, da indagini alternative e indipendenti. L'Eurobarometro di Eurostat, aggiornato al giugno del 2018, evidenzia come, a fronte di una presenza effettiva del 7%, il numero di immigrati percepiti sul totale della popolazione italiana superi, invece, il 25%, segnando peraltro il divario di percezione maggiore tra tutti gli altri paesi europei analizzati. Un'altra indagine, pubblicata nel 2018 dal National Bureau of Economic Research (autori Alberto Alesina, Armando Miano e Stefanie Stantcheva),

misura il divario tra percezione e realtà in merito al numero di immigrati in Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti, analizzandone le implicazioni in termini di domanda di politiche pubbliche. L'Italia conferma un divario tra percezione e realtà del 16%, in relazione al numero di immigrati, inferiore solo al medesimo divario misurato negli Stati Uniti. Inoltre, l'analisi dimostra come vi sia un'errata convinzione, e quindi una sistematica distorsione, in relazione alla provenienza e alla distribuzione geografica dei migranti, alla loro dipendenza dal welfare state nazionale, alla loro istruzione, alla loro (dis)occupazione, al loro contributo al reddito nazionale attraverso lavoro e tassazione, alla loro permanenza sul territorio nazionale.

Ne consegue che il contrasto alle espressioni d'odio necessita non soltanto di azioni mirate al rispetto della dignità della persona, ma anche di informazione corretta, completa, veritiera su fatti, dati e fenomeni, al fine di costruire una cultura di contesto idonea a separare la singola persona dalla 'categoria' di appartenenza, a sconfiggere i pregiudizi e gli stereotipi, ovvero a correggere i diffusi divari tra realtà e percezione in merito alle persone oggetto di discriminazione. A tal fine, nella rappresentazione mediatica, appare necessario distinguere, in modo obiettivo e verificabile, l'analisi della realtà dal legittimo dibattito politico sulle diverse politiche pubbliche che, in ogni caso, in ossequio al principio della correttezza e della completezza dell'informazione, andrebbe tuttavia opportunamente contestualizzato nella specifica relazione tra strumenti e obiettivi. Ad esempio, distinguendo, tra le politiche di ricezione, accoglienza, integrazione dei migranti e tra queste e il più generale fenomeno dei flussi migratori, nonché tra le politiche relative all'immigrazione e quelle relative alla sicurezza. Analoga cura andrebbe rivolta nei confronti di tutte le altre forme di discriminazione che nascono da profondi divari tra realtà e percezione.

Quanto alla definizione di "espressione d'odio" (*hate speech*), essa si sostanzia in una delle discriminazioni vietate dall'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), in quanto consistente proprio in una violenza, realizzata attraverso modalità espressive verbali o audiovisive, atta a discriminare particolari categorie di individui. L'art. 14 della Cedu

vieta infatti le discriminazioni *“fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione”*.

Peraltro, il divieto di discriminazioni è un principio di rango costituzionale, giuridicamente vincolante, sancito dall’art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, a norma del quale *“è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”*.

Nella Raccomandazione di politica generale n. 15 della Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza del Consiglio d’Europa (ECRI) del 21 marzo 2016 relativa alla lotta contro le espressioni d’odio, queste vengono definite come *“l’istigazione, la promozione o l’incitamento alla denigrazione, all’odio o alla diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo di persone, o il fatto di sottoporre a soprusi, molestie, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce tale persona o gruppo, e comprende la giustificazione di queste varie forme di espressione, fondata su una serie di motivi, quali la “razza”, il colore, la lingua, la religione o le convinzioni, la nazionalità o l’origine nazionale o etnica, nonché l’ascendenza, l’età, la disabilità, il sesso, l’identità di genere, l’orientamento sessuale e ogni altra caratteristica o situazione personale”*.

Con l’adozione della direttiva sui servizi di media audiovisivi, l’Unione europea ha intrapreso azioni specifiche per affrontare il discorso di odio nei servizi di media audiovisivi. L’art. 6 della direttiva stabilisce che le autorità di ciascuno Stato membro *“devono garantire, con mezzi appropriati, che i servizi di media audiovisivi forniti dai prestatori di servizi di media sotto la loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all’odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità”*.

Lo schema di regolamento, tenuto nel dovuto conto il rispetto della libertà editoriale di ogni emittente e, più in generale, del principio di libera manifestazione del pensiero, reca disposizioni volte a contrastare l'utilizzo delle espressioni dell'odio nei servizi media audiovisivi e stabilisce i principi cui devono adeguarsi i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici in tema di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e contrasto all'istigazione alla violenza e all'odio nei confronti di gruppi di persone. In particolare, il regolamento disciplina le attività di accertamento, vigilanza e sanzioni dell'Autorità in materia di tutela della dignità umana e contrasto all'incitamento all'odio basato su appartenenza etnica, nazionalità, orientamento sessuale, credo religioso.

Inoltre, il regolamento cristallizza e rende vincolanti gli indirizzi più volte formulati dall'Autorità, quali la centralità del contesto nel trattamento mediatico di fenomeni ed episodi che coinvolgano persone potenzialmente vittime di espressioni d'odio e di discriminazione. L'attenzione al contesto comporta la necessità di una informazione veritiera capace di separare il racconto di fatti specifici imputabili a specifiche persone da generalizzazioni stereotipate che coinvolgano asserite 'categorie' di appartenenza, in ragione delle caratteristiche etniche, del continente di provenienza o della nazionalità delle persone coinvolte, del genere, dell'orientamento sessuale, del credo religioso. Ciò comporta porre particolare attenzione all'uso di termini che evocano già, nella descrizione di fatti e persone, o nell'uso selettivo di determinate immagini, un'attitudine discriminatoria se non un vero e proprio intento alla conferma dello stereotipo (ad esempio, termini quali 'invasione o allarme migranti', 'clandestino', 'mafia africana', 'banda nigeriana', 'zingari', 'musulmani o islamici terroristi', 'malattie portate dall'africa', 'malattie associate all'omosessualità', ecc.). Il "pregiudizio da sineddoche", che confonde una parte per il tutto, alimenta, infatti, generalizzazioni errate, ingiuste e discriminatorie che possono, a loro volta, incidere negativamente sulla vita quotidiana delle potenziali vittime di espressioni e di azioni d'odio. Soltanto una meticolosa cura dei fatti, della selezione delle fonti, della verifica dei numeri, dell'oggettività e della specificità del racconto, della pluralità delle esperienze raccontate, della diversità dei casi

trattati può permettere una veritiera ricostruzione del contesto, offrendo al telespettatore strumenti informativi idonei a formarsi un'autonoma e non pregiudizievole opinione.

Ai fini del contemperamento tra la libertà di informazione e i principi di correttezza dell'informazione, obiettività, equità, lealtà, imparzialità, pluralità dei punti di vista e parità di trattamento, nonché di rispetto della dignità della persona e di contrasto all'hate speech, l'Autorità ritiene rilevanti, ai fini della valutazione del rispetto delle disposizioni del regolamento, una serie di criteri che non hanno una portata applicativa univoca ma sono suscettibili di essere applicati e interpretati in senso qualitativo, consentendo di valorizzare la libertà di informazione e le scelte del fornitore di servizi di media audiovisivi. Tali criteri, lungi dal determinare un controllo discrezionale da parte dell'Autorità sulle modalità di realizzazione dei programmi, costituiscono gli elementi di cui l'Autorità può tener conto ai fini della verifica del rispetto dei principi sanciti dal regolamento e sono, a titolo esemplificativo: a) genere del programma e orario di trasmissione; b) argomento/ argomenti del programma; c) diffusione in diretta o in differita; d) in caso di espressioni d'odio e narrazioni di natura discriminatoria verificatesi in trasmissione, le modalità messe in atto dal conduttore/giornalista nella gestione della trasmissione e, in ogni caso, il contesto nel quale le espressioni d'odio si sono manifestate, anche rispetto alla complessiva durata della trasmissione e all'insieme e alla varietà dei contenuti in essa rappresentati e degli interventi in essa ospitati; f) in caso di dibattito con la presenza di più ospiti, il comportamento degli altri soggetti coinvolti; g) la persona o il gruppo oggetto dell'espressione discriminatoria e i motivi alla base della discriminazione (genere, età, orientamento sessuale, classe, etnia, lingua, nazionalità, colore della pelle, origine sociale, credenze religiose, istruzione, affiliazione politica, status personale e familiare, disabilità fisiche e mentali, condizioni di salute e ogni altro motivo che possa costituire una lesione dei diritti della persona), nonché il rapporto tra illustrazione di un caso specifico e generalizzazione stereotipata e decontestualizzata rispetto ad un gruppo di persone *target*.

In ragione della pervasività del mezzo radiotelevisivo e del fondamentale contributo che l'informazione radiotelevisiva svolge, ancora oggi, in ordine alla formazione

dell'opinione pubblica, lo schema di regolamento prevede che i fornitori di contenuti dei servizi media siano altresì invitati a promuovere l'inclusione sociale, la tolleranza e l'apertura alla diversità, anche attraverso specifici format, campagne di sensibilizzazione o altre iniziative aventi ad oggetto i temi dell'inclusione e della coesione sociale, della promozione della diversità, dei diritti fondamentali della persona al fine di prevenire e contrastare i fenomeni di discriminazione contribuendo a creare un clima informativo culturale e sociale scevro da pregiudizi.

Come sottolineato, la diffusione di espressioni di odio si può verificare attraverso l'uso dei media tradizionali, ma tali espressioni possono circolare con estrema rapidità nell'ambito di video generati dagli utenti. Ne deriva l'esigenza di proteggere gli utenti dai contenuti nocivi e dai discorsi di incitamento all'odio messi a disposizione sui servizi di piattaforma per la condivisione di video.

Invero, destano crescente preoccupazione i contenuti nocivi e i discorsi di incitamento all'odio che restano memorizzati sulle piattaforme per la condivisione di video su cui gli utenti fruiscono in misura crescente di contenuti. In tale contesto, è necessario stabilire norme proporzionate al fine di proteggere i cittadini dai contenuti che istigano alla violenza o all'odio.

Si è ritenuto opportuno ricomprendere nello schema di regolamento i fornitori di piattaforme per la condivisione di video proprio in considerazione delle nuove sfide rappresentate dalla fruizione di contenuti attraverso tali modalità.

A tal riguardo, deve sottolinearsi che il Considerando 47 della direttiva 2018/1808 recante modifica della direttiva sui servizi di media audiovisivi ribadisce che i fornitori di piattaforme per la condivisione di video dovrebbero essere tenuti ad adottare misure appropriate per tutelare il grande pubblico dai contenuti che istigano alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo o di un membro di un gruppo per uno dei motivi di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il testo dello schema di regolamento sottoposto a consultazione tiene conto di *best practices* maturate in altri Paesi europei e degli indirizzi ed orientamenti giurisprudenziali in materia.