



Spett.le
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
Direzione Servizi Media
Ufficio servizio pubblico televisivo, radiofonico e
multimediale
Via Isonzo 21 B
00198 ROMA

c.a. Responsabile del procedimento
Avv. Antonella Vercelli

Via pec: agcom@cert.agcom.it

Cologno Monzese, 30 settembre 2022

Oggetto: Delibera 292/22/CONS: Consultazione pubblica sullo schema di Regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, di rispetto del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio – osservazioni RTI

Il presente documento contiene le osservazioni di RTI S.p.A. allo schema di regolamento oggetto di consultazione pubblica indetta con delibera 292/22/CONS in tema di "tutela dei diritti fondamentali della persona, di rispetto del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d'odio".

Preliminarmente, ringraziamo l'Autorità per aver offerto ai soggetti interessati la possibilità di esprimere le proprie valutazioni su un tema di palese delicatezza, per il delicato equilibrio che esso richiede tra la libertà di manifestazione del pensiero, da un lato, e le esigenze di salvaguardia dei diritti fondamentali della persona, dall'altro. In quest'ottica, si esprime apprezzamento per l'equilibrio mostrato dall'Autorità, risultante dai plurimi riferimenti della delibera di indizione e dello schema alle imprescindibili esigenze di garanzia della libertà di espressione, anche in forma di critica.

ooo

In linea generale, come correttamente riporta la delibera di avvio della consultazione, il tema della tutela dei diritti fondamentali della persona nell'ambito dei servizi di media audiovisivi è oggi presidiato da una più puntuale disciplina normativa, contenuta nell'art. 30 del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi.

Il primo comma della norma circoscrive la fattispecie illecita mediante i due concetti, mutuati dall'art. 414, commi 1 e 2, cod. pen., dell'*istigazione* alla commissione di reati e dell'*apologia* degli stessi. Le specifiche sotto-fattispecie di cui alle lett. a) e b) del medesimo comma 1 hanno natura esplicativa di tali fattispecie generali, come reso chiaro dal fatto che le due lettere sono introdotte dalle parole "in particolare".

La lett. a) richiama, a sua volta, il concetto di *istigazione* e precisa che l'*istigazione* deve avvenire in base ad uno dei motivi di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE o in violazione dell'art. 604 bis, cod. pen.

Considerato che quest'ultima norma è, a sua volta, nella parte rilevante, imperniata sui concetti di *istigazione* e *propaganda*, ne deriva che l'art. 30, comma 1, lett. a) del Testo Unico vieta tutte le forme di istigazione fondate, oltre che sulle ragioni di cui all'art. 604 bis (motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi), sul più ampio elenco di motivi di cui all'art. 21 della Carta UE, nonché alla propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ai sensi dell'art. 604 bis, comma 1, lett. a).

La centralità dei concetti di *istigazione* al reato e di *apologia* dello stesso risulta importante, oltre che per garantire la costituzionalità della norma, per assicurarne la compatibilità con l'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Quest'ultima disposizione, come noto, prescrive che le restrizioni della libertà di manifestazione del pensiero debbano essere fondate su specifiche disposizioni normative e perseguire, nel rispetto del principio di proporzionalità, finalità necessarie in una società democratica. Questi requisiti possono considerarsi rispettati nella misura in cui l'art. 30, comma 1 sia interpretato, in coerenza con il principio di stretta interpretazione delle norme sanzionatorie, quale disposizione volta a punire specifici comportamenti istigatori o apologetici di condotte, a loro volta, punite come reati.

Si aggiunge che la stessa Autorità, al punto 4, secondo e terzo capoverso, dell'AIR sottolinea la necessità di chiarezza nella predeterminazione delle condotte rilevanti, nonché di "determinatezza delle condotte da sottoporre alle sanzioni".

Con riferimento al terzo capoverso del punto 4 dell'AIR, si rileva, tuttavia, che le "violazioni dei principi generali", in particolare come enunciati dall'art. 4 del TU, a differenza

delle puntuali fattispecie previste dall'art. 30, comma 1 del medesimo, non sono assistite da presidio sanzionatorio.

Inoltre, proprio la natura generale di tali principi, alla luce dei principi di tipicità e stretta legalità che presidiano la materia dell'illecito amministrativo, non consente di ravvisare puntuali condotte oggetto di sanzione né è consentito all'Autorità, in difetto di una specifica previsione normativa, integrare per via regolamentare la fattispecie illecita. A questo proposito, si rileva sin da ora che l'art. 30, comma 2, TU circoscrive espressamente la potestà regolamentare dell'Autorità, e la correlativa potestà sanzionatoria, ai soli "divieti di cui al comma 1". Ciò non consente l'introduzione in sede regolamentare di condotte oggetto di sanzione, non previste dalla norma primaria.

Alla luce delle coordinate interpretative appena tracciate, si forniscono di seguito alcune osservazioni sull'articolato posto a consultazione.

1. La definizione di "espressioni o discorsi d'odio" di cui all'**art. 1, lett. i)** dello schema di regolamento appare eccessivamente ampia.

In primo luogo, non è chiaro il significato dell'espressione "suscettibili in modo diretto o indiretto".

In secondo luogo, l'istigazione o l'apologia dovrebbe essere rivolta in modo specifico alle condotte di cui all'art. 30, comma 1 e non al "reato" in generale. Infine, la definizione aggiunge una serie di fattispecie non previste dall'art. 30, come la generica previsione dell'"offesa alla dignità umana". A questo proposito, si osserva che la disposizione dell'art. 4, comma 1, TU, che impone il rispetto della dignità umana ha natura generalissima e trova necessaria specificazione nell'art. 30, commi 1 e 2, unica norma, peraltro, munita di presidio sanzionatorio. Ne consegue che le sole fattispecie sanzionate, in virtù dei principi di specialità e stretta interpretazione, sono quelle di cui all'art. 30, comma 1. Lo stesso comma 2 dell'art. 30, facendo riferimento ai "divieti di cui al comma 1", impedisce che nuove fattispecie illecite siano introdotte in sede regolamentare (nello stesso senso l'art. 2 comma 1 dello schema di regolamento). Ciò trova

conferma nell'art. 4, comma 1 dello schema di regolamento, che riprende l'art. 30 comma 1 del TU, rispetto a cui la definizione in esame risulta, viceversa, non allineata.

Analoghe considerazioni valgono per i riferimenti, ancora nella definizione di cui all'art. 1, lett. i), a "giustificare, minimizzare o in altro modo legittimare la discriminazione", condotte indicate in modo vago, che non trovano riscontro nelle categorie normative dell'istigazione, apologia o propaganda.

Si aggiunge che il riferimento finale a "gruppi di minoranza o discriminati in virtù delle loro caratteristiche distintive" non trova fondamento nelle pertinenti disposizioni interne o internazionali. Queste, infatti, per ovvie ragioni, non distinguono tra l'istigazione/apologia all'odio o alla violenza nei confronti di gruppi di maggioranza o di minoranza.

2. Con riferimento all'**art. 4, comma 2** dello schema si osserva innanzitutto che, poiché finalità della previsione regolamentare, in base all'art. 30, comma 2, TU, è "prevenire le violazioni dei divieti di cui al comma 1", i criteri vincolanti previsti a carico dei fornitori di servizi di media audiovisivi non possono che riguardare comportamenti rilevanti rispetto a tali divieti e non possono assumere oggetto più ampio.

Ciò premesso, si suggerisce di espungere dalla **lett. a)** l'espressione generica "offendere la dignità umana" nonché i termini "giustificare, minimizzare o in altro modo legittimare", che non trovano riscontro nelle fonti normative.

3. Con riferimento all'**art. 4, comma 2, lett. b)** si suggerisce, per le ragioni sin qui indicate oltre che per evidenti motivi di certezza e di chiarezza, di eliminare termini estremamente vaghi ed indeterminati, come "deresponsabilizzazione dell'autore", "corresponsabilizzazione della vittima", "vittimizzazione secondaria", "romanticizzazione", "estetizzazione", "eroticizzazione". L'utilizzo di categorie così indeterminate, che non trovano riscontro nella giurisprudenza penale né in generale nel lessico giuridico, crea un evidente problema di definizione del confine tra la lecita espressione di giudizi, anche critici, o l'utilizzo di determinate forme espressive-stilistiche, da un lato, e le condotte vietate dal regolamento, dall'altro. Ciò risulta non compatibile, tra l'altro, con i principi di legalità e tipicità degli illeciti

amministrativamente sanzionati, oltre che con le norme interne ed internazionali di tutela della libertà di manifestazione del pensiero.

4. La **lett. c)** dell'**art. 4** dello schema utilizza il concetto di "soggetti a rischio di discriminazione", non altrimenti definito, e peraltro di difficile definizione, considerando che chiunque è a rischio di discriminazione, per una o più delle ragioni indicate dall'art. 21 della Carta UE. I principi indicati dalla previsione in esame (verità, essenzialità e continenza della notizia, obbligo di omettere la pubblicazione di dati personali non rilevanti), sono, inoltre, già presenti nell'ordinamento, con portata generale.

5. La **lett. d)** dell'**art. 4** appare particolarmente delicata, poiché pone a carico di "direttori dei programmi e conduttori" l'obbligo di "tempestivo" discostamento rispetto a dichiarazioni di terzi in situazioni caratterizzate da imprevedibilità e inevitabilità, oppure in assenza di controllo preventivo del fornitore di servizi di media. La necessità di "tempestività" dell'intervento rende indispensabile che le situazioni in cui questo deve avere luogo siano definite con la massima chiarezza. Si suggerisce, pertanto, di riprendere la formulazione normativa di cui all'art. 30 comma 1, evitando formule generiche come "dichiarazioni lesive della dignità della persona", "discorsi d'odio" o "forme comunicative inneggianti a violenza".

Inoltre, il riferimento alla "commissione di reati" dovrebbe essere circoscritto, per le ragioni più volte espresse, ai soli reati rilevanti ai fini dell'art. 30, comma 1.

6. Per quanto riguarda l'**art. 6**, si sottolinea la necessità che il monitoraggio, oltre a svolgersi in modo omogeneo per tutti i servizi di media audiovisivi lineari su scala nazionale, abbia luogo sulla base di criteri preventivamente definiti e resi pubblici.

Infine, la scrivente manifesta condivisione per l'orientamento dell'Autorità, espresso alla **pag. 4 della delibera 292/22/CONS** e al **punto 2 dell'AIR**, fondato sull'adozione, nella materia in esame, del medesimo sistema di principi e definizioni per i fornitori di servizi di media audiovisivi e per i gestori di piattaforme di condivisione di video. Si tratta, in effetti, di un importante elemento di garanzia del *level playing field*.

In quest'ottica, non si può sottacere che, mentre i fornitori di servizi di media audiovisivi italiani costituiscono espressione di una lunga tradizione di informazione e intrattenimento ispirati a grande attenzione per i diritti fondamentali della persona, le piattaforme di condivisione video sovente ospitano contenuti caratterizzati da totale disattenzione verso i medesimi. L'attuazione delle disposizioni normative introdotte sul tema dal nuovo TU, in recepimento delle innovazioni europee, potrà garantire un incremento importante del livello di tutela dei diritti fondamentali, nel contesto di un quadro concorrenziale più equilibrato.