

PARERE SULLA PROPOSTA DI LEGGE SULLE MISURE PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO DELLE MANIFESTAZIONI D'ODIO MEDIANTE LA RETE INTERNET

ITALIA

Il presente Parere si è avvalso dei contributi del Dott. Alan Greene, Docente di Diritto Costituzionale e Diritti Umani presso la Birmingham Law School; David McCraw, Vice Presidente e “Deputy General Counsel” presso il New York Times, Professore aggiunto alla NYU School of Law; Prof. András Sajó, della Central European University di Vienna, ex Giudice e Vice-Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il Parere ha beneficiato della consultazione con l'Ufficio del Rappresentante dell'OSCE per la Libertà dei Media.

Basato su una traduzione non ufficiale in lingua inglese della Proposta di legge commissionata all'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti umani.

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varsavia
Ufficio: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SINTESI ESECUTIVA E PRINCIPALI RACCOMANDAZIONI

Internet svolge un ruolo importante nel migliorare l'accesso e la diffusione di informazioni e notizie da parte del cittadino, rafforzando il diritto alla libertà di espressione in generale. Al contempo, un'espressione che incita o sfocia nella violenza, ovvero in altri tipi di discorsi illeciti, si diffonde a prescindere da ogni confine e a volte può rimanere perennemente disponibile in rete.

È dunque essenziale trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla libertà di espressione, il rispetto della vita privata e di altri diritti fondamentali, e la prevenzione del crimine. Le misure adottate dalle autorità nazionali o dagli attori del settore privato per bloccare, filtrare o rimuovere i contenuti in Internet, o qualsivoglia richiesta da parte delle autorità nazionali di effettuare tali azioni, devono conformarsi ai principi del diritto internazionale dei diritti umani.

La proposta di legge è pensata per prevenire e contrastare "le manifestazioni d'odio in rete". Gli Articoli 5 e 8 della proposta di legge introducono meccanismi di rimozione o blocco dei "contenuti illegali" (come da disposizioni pertinenti del Penale, Decreto legge n. 122 del 26 aprile 1993 e Decreto legislativo n. 215 del 9 luglio 2003, nonché dati o immagini considerati "offensivi o lesivi" della dignità personale, della libertà e dell'identità (Articolo 8).

Benché la proposta di legge miri a raggiungere lo scopo legittimo di proteggere i diritti e gli interessi legittimi degli individui, beneficerà di una revisione per evitare un'interpretazione potenzialmente erronea o troppo ampia delle sue disposizioni, nonché l'applicazione eccessiva di misure punitive.

Vi è una mancanza di coerenza tra la nota introduttiva e le disposizioni della bozza di legge che essa accompagna. Mentre il riferimento al "discorso d'odio" è spesso inserito nella nota introduttiva, nessun termine del genere è usato nella proposta di legge stessa. Vi sono incongruenze tra gli obiettivi previsti negli Articoli 1 e 8, che mirano, da un lato, a contrastare la "manifestazione di odio, compresa la diffusione di notizie false" "finalizzata alla lesione della dignità e della libertà", e suggeriscono, dall'altro, un meccanismo specifico di blocco o rimozione di contenuti generalmente "offensivi o lesivi", senza alcun riferimento alla natura d'odio o falsa di un contenuto.

Inoltre, manca una guida per gli attori privati su cosa può essere considerato un "contenuto illecito". L'Articolo 5 definisce il contenuto illecito facendo riferimento, inter alia, al Decreto legge n. 122 del 26 aprile 1993 (nel prosieguo "Decreto legge") senza specificarne le disposizioni, nonché al Decreto legislativo n. 215 del 9 luglio

2003 (nel prosieguo "Decreto legislativo") che include definizioni troppo ampie, come ad esempio "comportamenti indesiderati". La mancanza di chiarezza insieme a sanzioni eccessive (che vanno da 50.000 a 5 milioni di euro) possono avere un effetto frenante e provocare un eccesso di autocensura, soprattutto per i piccoli siti web con risorse limitate.

Si raccomanda quindi di migliorare la chiarezza e la coerenza tra le varie disposizioni, e di garantire la corrispondenza della terminologia applicata.

Più specificamente, e in aggiunta a quanto esposto sopra, l'ODIHR formula le seguenti raccomandazioni al fine di migliorare ulteriormente la proposta di legge garantendone l'aderenza agli standard internazionali sui diritti umani:

A. rivedere la proposta di legge al fine di:

1. garantire la conformità delle regole normative e della terminologia in tutta la nota introduttiva, agli Articoli 1, 4, 5 e 8 della proposta di legge, che prevedono meccanismi normativi specifici per contrastare i "contenuti illeciti" e "offensivi o lesivi" riguardanti le informazioni sulla dignità personale [par. 48-55];

2. chiarire se, ai fini della proposta di legge, le informazioni "offensive o lesive" debbano essere di natura discriminatoria e/o implicanti una manifestazione di odio e/o la diffusione di notizie false [par. 53-55];

3. fornire una guida agli attori privati, in conformità con le norme internazionali, per identificare il tipo di contenuto in rete definibile come "manifestamente illecito" ai sensi delle disposizioni pertinenti del Codice penale, del Decreto legge e del Decreto legislativo, o "offensivo e lesivo" ai sensi dell'Articolo 8 della proposta di legge [par. 56, 59];

4. introdurre eccezioni riguardanti espressioni artistiche, narrative, scientifiche o religiose, così come contenuti giornalistici/di cronaca [par 57];

B. rivedere gli Articoli 2 e 5 della proposta di legge affinché si dia una definizione più precisa di "gestore di sito web" e si consideri a questo proposito il numero di clienti e la natura commerciale o non commerciale di tale soggetto, nel definire la natura degli adempimenti giuridici in capo allo stesso, nonché chiarire i casi in cui esso possa essere sottoposto a responsabilità [par. 60-63];

C. chiarire alcuni aspetti procedurali definiti dall'articolo 5 della proposta di legge in materia di segnalazione, verifica, blocco e rimozione di contenuti illeciti per rendere la procedura più comprensibile. In particolare, si raccomanda di:

1. valutare la revisione dei tempi stretti per la rimozione o il blocco dei "contenuti illeciti", introducendo rimedi contro le richieste abusive presentate ai gestori di siti web [par. 65];

2. chiarire se il gestore debba essere sollevato da responsabilità nel caso in cui l'organismo indipendente di autoregolamentazione (nel prosieguo

"l'Organismo") non riesca a pronunciarsi entro il termine previsto e se il gestore del sito abbia il diritto di rimuovere autonomamente ciò che ritiene manifestamente illecito [par 68];

3. elaborare disposizioni più specifiche sulla formazione, composizione e sul funzionamento dell'Organismo [par 69];

D. rivedere il Capo III al fine di includere migliori garanzie per la libertà di parola [par. 72-77]

E. rivedere l'entità delle sanzioni pecuniarie, tenendo conto del potenziale impatto delle notizie pubblicate in rete e della quantità di lettori/utenti della piattaforma online [par. 78-82].

Queste e altre raccomandazioni sono incluse nel testo del presente Parere, evidenziate in grassetto.

Nell'ambito del suo mandato di assistere gli Stati partecipanti all'OSCE nell'attuazione degli impegni dell'OSCE, l'OSCE/ODIHR esamina, su richiesta, le proposte di legge e la legislazione vigente per valutarne la conformità agli standard internazionali in materia di diritti umani e agli impegni dell'OSCE, e fornisce raccomandazioni concrete per il loro miglioramento.

SOMMARIO

I. INTRODUZIONE 6

II. AMBITO DEL PARERE 6

III. ANALISI GIURIDICA E RACCOMANDAZIONI 7

- 1. Standard internazionali in materia di diritti umani e impegni dell'OSCE sulla
dimensione umana 7**
- 2. Premessa..... 18**
- 3. Manifestazione di odio e contenuti illeciti in rete..... 19**
- 4. Il ruolo del gestore di siti web e la procedura di trattamento dei contenuti illeciti24**
 - 4.1. Definizione di Gestore di sito web (Website Manager) 24**
 - 4.2. Responsabilità dei gestori di siti web e procedura di segnalazione, rimozione e
blocco di contenuti illeciti 26**
 - 4.3. Responsabilità dei gestori di siti web nella tutela della dignità personale 28**
- 5. Sanzioni pecuniarie 30**

ALLEGATO: Proposta di Legge sulle misure per la prevenzione e il contrasto delle
manifestazioni d'odio mediante la rete Internet

I. INTRODUZIONE

1. Il 19 luglio 2021, il Presidente del Comitato sui diritti umani nel mondo del Parlamento italiano ha inviato all'Ufficio OSCE per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo (nel prosieguo "ODIHR") una richiesta di riesame giuridico della Proposta di legge sulle misure per la prevenzione e il contrasto della diffusione di manifestazioni d'odio mediante la rete internet (nel prosieguo la "Proposta di legge").
2. Il 4 agosto 2021, l'ODIHR ha risposto a tale richiesta, confermando la disponibilità dell'Ufficio a preparare un parere giuridico sulla conformità della Proposta di legge con le norme internazionali sui diritti umani e gli impegni dell'OSCE sulla dimensione umana.
3. L'ODIHR ha svolto questa valutazione nell'ambito del proprio mandato di assistenza agli Stati partecipanti dell'OSCE nell'attuazione dei loro impegni OSCE.¹

II. AMBITO DEL PARERE

4. Il campo di applicazione del presente Parere interessa solo la Proposta di legge presentata per l'analisi. In quanto limitato, il Parere non costituisce una revisione completa ed esaustiva dell'intero quadro normativo ed istituzionale che disciplina la manifestazione d'odio in Italia.
5. Il Parere solleva questioni chiave e fornisce indicazioni su aree di criticità e raccomandazioni. Per ragioni di sinteticità, si concentra maggiormente su quelle disposizioni che necessitano di modifiche o miglioramenti, piuttosto che sugli aspetti positivi della proposta di legge. L'analisi giuridica che ne consegue si fonda sugli standard dei diritti umani e dello stato di diritto internazionali e regionali, sulle norme e raccomandazioni, nonché sui relativi impegni dell'OSCE nel quadro della dimensione umana. Il Parere evidenzia anche, se del caso, le buone pratiche di altri Stati partecipanti dell'OSCE in questo campo. Nel riferirsi alla legislazione nazionale, l'ODIHR non

1 [1] **GENERE e violenza nei confronti delle donne e violenza domestica**: L'OSCE/ODIHR ha eseguito questa valutazione nell'ambito del proprio mandato, secondo quanto stabilito dal Piano d'azione dell'OSCE per la promozione dell'uguaglianza di genere, il quale afferma che [l'ODIHR, in cooperazione con altre organizzazioni internazionali e pertinenti organismi e istituzioni nazionali, assisterà gli Stati partecipanti all'OSCE nell'ottemperare agli strumenti internazionali per la promozione della parità tra donna e uomo e dei diritti della donna, e nell'esaminare la legislazione al fine di assicurare adeguate garanzie giuridiche per la promozione della parità dei sessi in conformità con gli impegni dell'OSCE e con altri impegni] – Cfr. [Piano di azione dell'OSCE per la promozione della parità di genere](#) adottato mediante Delibera N. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004). Cfr. anche [Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE 15/05 sulla prevenzione e lotta alla violenza contro le donne](#) (2005), che invita gli Stati partecipanti all'OSCE, tra le altre cose, ad adottare ed implementare una legislazione che penalizzi la violenza di genere e stabilisca adeguate tutele legali. L'OSCE/ODIHR ha svolto tale valutazione nell'ambito del proprio mandato, secondo quanto stabilito dalla Decisione N. 4/03 del Consiglio dei Ministri dell'OSCE sulla tolleranza e la non discriminazione, con la quale gli Stati partecipanti dell'OSCE si sono impegnati a "richiedere, se del caso, l'assistenza dell'ODIHR nell'elaborazione e nella revisione di tale legislazione [per combattere i crimini motivati dall'odio]" – Nota: Cfr. [paragrafo 6 della Decisione N. 4/03 del Consiglio dei ministri dell'OSCE sulla tolleranza e la non discriminazione](#), adottata alla riunione del Consiglio dei Ministri di Maastricht il 2 dicembre 2003; [L'OSCE/ODIHR ha condotto questa valutazione nell'ambito del suo mandato di "assistere gli Stati partecipanti, su loro richiesta, nello sviluppo della legislazione contro la discriminazione, nonché nell'istituzione di organismi contro la discriminazione". Nota: Cfr. il paragrafo 20 dell'[Allegato alla Decisione n. 3/03 sul Piano d'azione per il miglioramento della situazione dei Rom e dei Sinti nell'area OSCE](#), MC.DEC/3/03 del 2 dicembre 2003, paragrafo 9.

sostiene alcun modello specifico di paese, ma si concentra piuttosto sul fornire informazioni chiare sugli standard internazionali applicabili, illustrandone l'attuazione pratica in alcune leggi nazionali. Qualsiasi esempio di Paese dovrebbe sempre essere affrontato con cautela, poiché non necessariamente può essere replicato in un altro Paese e deve sempre essere considerato alla luce del più ampio quadro istituzionale e giuridico nazionale, nonché del contesto del Paese stesso e della cultura politica.

6. Inoltre, conformemente alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne² (nel prosieguo "CEDAW") e al Piano d'azione 2004 dell'OSCE³ per la promozione della parità tra la donna e l'uomo e agli impegni per l'integrazione della dimensione di genere nelle attività, nei programmi e nei progetti dell'OSCE, il Parere integra, se del caso, una prospettiva di genere e di diversità.
7. Il presente Parere si basa su una traduzione inglese non ufficiale della Proposta di legge commissionata dall'OSCE/ODIHR che viene allegata al presente documento. Potrebbero emergere errori di traduzione. Se il Parere dovesse essere tradotto in un'altra lingua, prevale la versione inglese.
8. In considerazione di quanto sopra, l'ODIHR desidera sottolineare che il presente Parere non impedisce all'ODIHR di formulare in futuro ulteriori raccomandazioni o commenti scritti o orali sulle rispettive materie in Italia.

III. ANALISI GIURIDICA E RACCOMANDAZIONI

1. STANDARD INTERNAZIONALI IN MATERIA DI DIRITTI UMANI E IMPEGNI DELL'OSCE SULLA DIMENSIONE UMANA

9. Secondo il diritto internazionale dei diritti umani, la limitazione delle espressioni di odio è possibile solo attraverso l'adeguamento dei requisiti che garantiscono la libertà di parola e di dibattito, con un contestuale obbligo di prevenire attacchi agli individui e garantire la partecipazione equa e non discriminatoria di tutti alla vita pubblica. La libertà di espressione e il diritto al rispetto della vita privata, così come l'obbligo di non discriminazione si potenziano a vicenda. La legge sui diritti umani permette agli Stati e alle imprese di concentrarsi sulla protezione e la promozione dell'espressione per tutti (con la giusta attenzione alle minoranze e ai gruppi vulnerabili), occupandosi anche della discriminazione pubblica e privata che pregiudica il godimento di tutti i diritti⁴. In breve, le restrizioni al diritto alla libertà di espressione devono essere eccezionali, e lo Stato ha il dovere di dimostrare la coerenza di tali restrizioni con il diritto internazionale; qualunque divieto deve essere soggetto a condizioni rigorose e precise e gli Stati dovrebbero generalmente utilizzare strumenti a loro disposizione diversi dalla

² Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, l'Italia ha ratificato il 10.06.1985

³ Piano d'azione 2004 dell'OSCE adottata con decisione n. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par 32.

⁴ Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 4, disponibile su: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

criminalizzazione e dal divieto, come l'educazione, il counter-speech e la promozione del pluralismo, per affrontare tutti i tipi di "hate speech"⁵.

Gli strumenti delle Nazioni Unite

10. Il diritto alla libertà di espressione, ivi incluso il diritto di ricercare, ricevere e diffondere informazioni, è un diritto umano indispensabile per il funzionamento di una democrazia ed è fondamentale per la realizzazione di altri diritti umani e libertà fondamentali. Il pieno godimento di questo diritto è uno dei fondamenti di una società libera, democratica, tollerante e pluralista nella quale gli individui e i gruppi di diversa estrazione e convinzione possano esprimere le loro opinioni.
11. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici (nel prosieguo "ICCPR")⁶, all'articolo 19 sancisce il diritto ad avere opinioni senza interferenze (paragrafo 1) e alla libertà di espressione, inclusa la "*libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta*" (par 2). Questo diritto dovrebbe essere garantito a tutti, anche per quanto riguarda l'accesso ai media, senza discriminazione.
12. Qualunque restrizione alla libertà di espressione deve soddisfare i tre criteri previsti dal diritto internazionale in materia di diritti umani, segnatamente il fatto che sia contemplata dalla legge, che serva a tutelare un interesse legittimo riconosciuto dal diritto internazionale (vale a dire, il rispetto dei diritti o della reputazione altrui e la difesa della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute pubblica o della morale) e che sia necessaria e commisurata a tutelare tale interesse (articolo 19 paragrafo 3 dell'ICCPR). Un motivo legittimo di restrizione deve essere dimostrato in modo specifico e puntuale. Tali motivi devono essere interpretati in modo stringente, e la necessità di limitare il diritto alla libertà di espressione e di diffondere o ricevere informazioni deve essere stabilita in modo soddisfacente per essere compatibile con gli standard internazionali sui diritti umani. In aggiunta, le leggi che impongono restrizioni alla libertà di espressione non devono violare il principio di non discriminazione.⁷ Inoltre, le misure amministrative che limitano direttamente la libertà di espressione, compresi i sistemi di regolamentazione dei media, devono sempre essere applicate da un organismo indipendente e suscettibile di ricorso davanti a un tribunale indipendente o altro organo giudicante⁸.
13. L'articolo 20 dell'ICCPR sancisce che qualunque propaganda di guerra, incitamento all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca un'istigazione alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza è vietata dalla legge. Allo stesso tempo, l'articolo 2 par. 1 dell'ICCPR garantisce i diritti a tutti gli individui "*senza distinzione alcuna*", e l'articolo 26 prevede espressamente che "*la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e*

⁵ Ibid, par 28.

⁶ Patto internazionale sui diritti civili e politici (di seguito "ICCPR") adottato il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976; l'Italia ha ratificato l'ICCPR il 15 settembre 1978.

⁷ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR), [General Comment no. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression](#), 12 settembre 2011, par 26.

⁸ Detentori del mandato internazionale sulla libertà di espressione, Dichiarazione congiunta del 2015 sulla libertà di espressione e le risposte a situazioni di conflitto, 4 maggio 2015, par 4 (a).

garantire a tutte le persone una protezione uguale ed efficace contro la discriminazione per qualsivoglia motivo". Ciò può includere la tutela per motivi quali razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altro status, inclusa l'origine o l'identità locale, disabilità, condizione di migrante o rifugiato, orientamento sessuale o identità di genere. Considerata l'espansione della tutela a livello mondiale, il divieto di incitamento andrebbe inteso come applicabile alle categorie più ampie attualmente contemplate dal diritto internazionale dei diritti umani⁹.

14. Le disposizioni dell'articolo 20 dell'ICCPR devono essere interpretate facendo attenzione a che *“una persona che non sta promuovendo odio che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, ad esempio, una persona che sostenga un'interpretazione minoritaria o anche offensiva di un principio religioso o di un evento storico, o una persona che condivide esempi di odio e incitamento per segnalare o sensibilizzare sul tema, non debba essere messa a tacere ai sensi dell'articolo 20 (o di qualsiasi altra disposizione della legge sui diritti umani).”*¹⁰. Inoltre, nel suo Commento Generale N. 34, il Comitato per i Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite stabilisce che ogni volta che uno Stato limita l'espressione, ivi inclusi i tipi di espressione definiti nell'articolo 20 par. 2 dell'ICCPR, deve comunque *“giustificare le restrizioni e le relative disposizioni in stretta conformità con l'articolo 19”*¹¹.
15. Un'altra serie di regolamenti si trova nella Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale (nel prosieguo "CERD")¹² che richiede agli Stati di dichiarare reato punibile per legge ogni diffusione di idee basate sulla superiorità razziale o sull'odio, l'incitamento alla discriminazione razziale, così come tutti gli atti di violenza o l'incitamento a tali atti contro qualsiasi razza o gruppo di persone di altro colore o origine etnica, come pure la concessione di qualsiasi assistenza ad attività razziste, ivi incluso il loro finanziamento. Gli Stati sono chiamati a bandire qualunque incitamento o atto di discriminazione razziale, nel rispetto degli altri diritti tutelati dalla legge sui diritti umani, compresa la libertà di espressione (cfr. articoli 4 e 5 della CERD).
16. Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (nel prosieguo il "Comitato CERD") ha precisato che le condizioni definite nell'articolo 19 dell'ICCPR si applicano anche alle restrizioni previste dall'articolo 4 della CERD¹³. Per quanto riguarda la caratterizzazione della divulgazione e dell'incitamento come reati punibili dalla legge, il Comitato CERD ha concluso che gli Stati debbano prendere in considerazione una serie di fattori nel determinare se una particolare espressione rientri in queste categorie vietate, tra cui il *“contenuto e la forma”* del discorso, il *“clima economico, sociale e politico”* nel periodo in cui l'espressione è avvenuta, la *“posizione o lo status dell'oratore”*, la *“portata*

⁹Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 9, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

¹⁰ Ibid., par. 10

¹¹ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR), [General Comment no. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression](#), 12 settembre 2011, par. 11.

¹² Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale (nel prosieguo “CERD”), adottata il 21 dicembre 1965, entrata in vigore il 4 gennaio 1969; l'Italia ha ratificato la CERD il 5 gennaio 1976.

¹³ Cfr. CERD, Raccomandazione Generale n. 35 (2013), par. 19-20; disponibile all'indirizzo: <http://docstore.ohchr.org/SelServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhssyNNtgI51ma08CMA6o7Bglz8iG4SuOjovEP%2Bcqr8joDoVEbW%2BQ1MoWdOTNEV99v6FZp9aSSA1nZya6gtpT02JUBMI0%2BoMjAwk%2B2xJW%2BC8e>

del discorso" e i suoi obiettivi". Il Comitato CERD raccomanda inoltre che gli Stati aderenti alla CERD considerino "il rischio imminente o la probabilità che il comportamento auspicato o inteso dall'oratore scaturisca dal discorso in questione"¹⁴. A tal proposito, la CERD stabilisce il divieto di insultare, ridicolizzare o calunniare persone o gruppi o giustificare l'odio, il disprezzo o la discriminazione" solo quando "ciò corrisponda chiaramente ad un incitamento all'odio o alla discriminazione"¹⁵. Va altresì notato che i termini "ridicolizzazione" e "giustificazione" sono estremamente ampi e generalmente preclusi dalla restrizione del diritto internazionale dei diritti umani, che tutela i diritti di offendere e deridere. Pertanto, i legami con l'incitamento e il quadro stabilito dall'articolo 19 par. 3 dell'ICCPR contribuiscono a limitare tale divieto alla categoria più seria¹⁶.

17. Nel Piano d'azione di Rabat¹⁷ sul divieto di istigazione all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce un incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza, i termini chiave sono definiti come segue: "Odio" e "ostilità" indicano emozioni intense e irrazionali di avversione, inimicizia e rifiuto nei confronti del gruppo bersaglio; il termine "sostegno" va inteso come espressione di un'intenzione di promuovere pubblicamente l'odio verso il gruppo bersaglio; e il termine "incitamento" si riferisce a dichiarazioni su gruppi nazionali, razziali o religiosi che creino un rischio imminente di discriminazione, ostilità o violenza contro persone appartenenti a tali gruppi¹⁸. Si chiarisce inoltre che la perseguibilità dovrebbe essere riservata alle forme più gravi di incitamento ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 2 dell'ICCPR, e che, in generale, altri approcci dovrebbero essere presi in considerazione per primi¹⁹. Tali approcci includono le dichiarazioni pubbliche di leader della società che respingano le espressioni di odio e promuovano la tolleranza e il rispetto intercomunitario; l'educazione e il dialogo interculturale; la diffusione dell'accesso all'informazione e alle idee che contrastino i messaggi di odio; la promozione e la formazione sui principi e gli standard dei diritti umani. Il riconoscimento di misure diverse da divieti legislativi evidenzia come il divieto spesso non sia la misura

¹⁴ Ibid, par. 15-16

¹⁵ Ibid, par. 13

¹⁶ Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 17, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

¹⁷ Libertà di espressione contro incitamento all'odio: OHCHR e il Piano d'azione di Rabat, disponibile all'indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomofopinion/articles19-20/pages/index.aspx#:~:text=The%20Rabat%20Plan%20of%20Action%20on%20the%20prohibition%20of%20advocacy,Bangkok%20and%20Santiago%20de%20Chile>.

¹⁸ Nel 2013, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (nel prosieguo "il Comitato") ha seguito l'esempio del Comitato per i diritti umani e il Piano d'azione di Rabat. Ha chiarito il linguaggio del "dovuto riguardo" nell'articolo 4 della CERD intendendo con ciò che è richiesto il rispetto rigoroso delle garanzie della libertà di espressione. A dimostrazione della convergenza delle interpretazioni, il Comitato ha sottolineato che la perseguibilità ai sensi dell'articolo 4 dovrebbe essere riservata a determinati casi, come segue: La perseguibilità di forme di espressione razzista dovrebbe essere riservata a casi gravi, da provare al di là di ogni ragionevole dubbio, mentre i casi meno gravi dovrebbero essere affrontati con mezzi diversi dal diritto penale, tenendo conto, tra l'altro, della natura e della portata dell'impatto sulle persone e sui gruppi bersaglio. L'applicazione delle sanzioni penali dovrebbe essere disciplinata dai principi di legalità, proporzionalità e necessità; cfr. CERD, Raccomandazione generale n. 35 (2013), par. 12, disponibile all'indirizzo: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICaqhKb7yhssyNNtgI51ma08Cma6o7Bglz8iG4SuOjovEP%2Bcqr8joDoVEBW%2BQ1MoWdOTNEV99v6FZp9aSSA1nZya6gtpT02JUBMI0%2BoOmjAwk%2B2xJW%2BC8e>

¹⁹ Relazione annuale dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, A/HRC/22/17/Add.4 dell'11 gennaio 2013, appendice, par. 34; disponibile all'indirizzo: <https://undocs.org/A/HRC/22/17/Add.4>

meno restrittiva a disposizione degli Stati che affrontano i problemi legati ai "discorsi d'odio"²⁰.

18. Con riferimento alla protezione dai crimini motivati da pregiudizi, a livello internazionale sussiste anche l'obbligo degli Stati di esercitare la due diligence per prevenire, indagare, punire e riparare la sottrazione della vita e altri atti di violenza, adottando misure legislative e di altro tipo che garantiscano che ogni persona sia effettivamente protetta da tali atti²¹. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (nel prosieguo "CRPD")²², all'articolo 16, paragrafo 5, richiede agli Stati parte di "*porre in essere legislazioni e politiche efficaci, comprese le legislazioni e le politiche specifiche per le donne ed i fanciulli, per assicurare che i casi di sfruttamento, di violenza e di abuso contro le persone con disabilità siano identificati, inquisiti e, se del caso, perseguiti*".

Contenuti illeciti in rete

19. I contenuti disponibili su Internet sono, in linea di principio, soggetti allo stesso trattamento dei diritti umani dei media tradizionali, così come il materiale stampato e il parlato. La risoluzione 20/8 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite afferma che "*gli stessi diritti che le persone hanno offline devono essere protetti anche in rete, in particolare la libertà di espressione, che è applicabile indipendentemente dalle frontiere e attraverso tutti i media di propria scelta*".²³ Pertanto, sono protette tutte le forme di espressione audiovisiva, nonché quelle elettroniche e basate su internet.²⁴
20. Al contempo, nella relazione del 16 maggio 2011 (A/HRC/17/27) al Consiglio per i diritti umani, il relatore speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione²⁵ (nel prosieguo il "Relatore speciale") sottolinea che, vista la particolarità di Internet, i regolamenti o le restrizioni che possono essere considerati legittimi e proporzionati per i media tradizionali spesso non lo sono per Internet. Ad esempio, nei casi di diffamazione della reputazione individuale, considerata la capacità dell'individuo interessato di esercitare il proprio diritto di replica istantaneamente per riparare il danno causato, le diverse sanzioni applicate alla diffamazione offline possono essere inutili o sproporzionate.

²⁰Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 18, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

²¹ Cfr. articolo 6 par. 1 dell'ICCPR che stabilisce che "Il diritto alla vita è inerente alla persona umana" e deve essere protetto dalla legge; l'articolo 7 dell'ICCPR che stabilisce che "Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti"; l'articolo 26 dell'ICCPR che prevede che: "Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge". Cfr. anche Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, Commento generale n. 31 sulla natura dell'obbligo giuridico generale per gli Stati parte del Patto, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), pars 7-8, disponibile all'indirizzo http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.13&Lang=en.

²² Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (nel prosieguo "CRPD"), adottata con risoluzione 61/106 dell'Assemblea Generale il 13 dicembre 2006. L'Italia ha ratificato l'CRPD il 15 maggio 2009.

²³ Cfr. Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, [Risoluzione 20/8 del 2012 su promozione, protezione e godimento dei diritti umani su Internet](#), A/HRC/RES/20/8, 16 luglio 2012, par 1.

²⁴ Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR), [General Comment no. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression](#), 12 settembre 2011, par 12.

²⁵ Relazione del relatore speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione, Frank La Rue del 16 maggio 2011, paragrafo 27; disponibile all'indirizzo: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/a.hrc.17.27_en.pdf

21. Nel contesto della libertà di espressione e di accesso all'informazione su Internet, va sottolineata l'importanza del ruolo degli intermediari in rete. Offrendo mezzi o canali alternativi e complementari per la diffusione del contenuto dei media, essi assicurano un'ampia diffusione e migliorano l'efficacia dei media. Al contempo, esiste anche un rischio di censura operata dalle autorità attraverso gli intermediari, così come di censura privata (nei confronti dei media a cui gli intermediari forniscono servizi o del contenuto che veicolano. A tal proposito, una legge sulla "responsabilità dell'intermediario", pensata dagli Stati per rendere gli intermediari legalmente responsabili per non aver impedito l'accesso a contenuti ritenuti illegali, è tipicamente volta a limitare l'espressione e dovrebbe essere valutata alla luce delle disposizioni dell'articolo 19 par. 3 dell'ICCPR per assicurarne la compatibilità con le norme internazionali sulla libera espressione.²⁶

Impegni dell'OSCE sulla dimensione umana

22. Come Stato partecipante dell'OSCE (nel prosieguo "pS"), l'Italia si è impegnata a "rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali, ivi inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo, per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione" nell'Atto finale di Helsinki²⁷. Inoltre, i pS ribadiscono che tutti avranno diritto alla libertà di espressione, compreso il diritto alla comunicazione.²⁸ Tale diritto comprende la libertà di opinione e di ricevere e diffondere informazioni e idee senza interferenze da parte dell'autorità pubblica e a prescindere dalle frontiere. L'esercizio di questo diritto può essere soggetto solo a quelle restrizioni che sono previste dalla legge e che sono in linea con gli standard internazionali. In particolare, nessuna limitazione sarà imposta all'accesso e all'uso dei mezzi di riproduzione di documenti di qualsiasi tipo, rispettando, tuttavia, i diritti relativi alla proprietà intellettuale, compresi i diritti d'autore.²⁹
23. Numerosi impegni dell'OSCE riguardano anche la lotta degli Stati partecipanti all'OSCE contro la discriminazione e i "crimini d'odio"³⁰, in particolare la Decisione N. 9/09 del Consiglio dei Ministri sulla lotta ai crimini d'odio che esorta gli Stati partecipanti all'OSCE a "[mettere in atto, se del caso, una legislazione specifica e mirata per combattere i crimini d'odio, prevedendo sanzioni efficaci che tengano conto della gravità di tali crimini]"³¹. Le raccomandazioni che seguono faranno anche riferimento, se del

²⁶ Rapporto del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 30, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

²⁷ Questioni relative alla sicurezza in Europa: 1. (a) "Dichiarazione sui principi che guidano le relazioni tra gli Stati partecipanti - Principio VII", Helsinki, 1975, disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/helsinki-finalact?download=true>

²⁸ Per gli impegni dell'OSCE riguardo alla libertà di espressione, si veda specificamente https://www.osce.org/files/f/documents/4/f/99565_0.pdf

²⁹ [Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE](#) (Copenaghen, 5 giugno-29 luglio 1990), par. 9.1

³⁰ Cfr. ad esempio, Decisione n. 4/03 del Consiglio dei Ministri dell'OSCE del 2 dicembre 2003, paragrafo 8; Decisione n. 621 del Consiglio permanente dell'OSCE sulla tolleranza e la lotta contro la discriminazione, la xenofobia e la discriminazione del 29 luglio 2004, paragrafo 1; e Allegato alla Decisione n. 3/03 sul Piano d'azione per il miglioramento della situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE, MC.DEC/3/03 del 2 dicembre 2003, paragrafo 9, disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/odihr/17554?download=true>, che raccomanda la "[i]mposizione di pene più severe per i reati a sfondo razziale sia da parte dei privati che dei funzionari pubblici".

³¹ Si veda la Decisione del Consiglio dei Ministri dell'OSCE n. 9/09 sulla lotta ai crimini d'odio, 2 dicembre 2009, par 9; disponibile all'indirizzo: <http://www.osce.org/cio/40695?download=true>.

caso, alla Guida pratica OSCE/ODIHR sulle leggi sui crimini d'odio (2009)³² che, seppur non vincolante, può fungere da utile risorsa nel contesto della riforma legislativa relativa ai "crimini d'odio" e alle questioni correlate.

24. Nel contesto dell'antiterrorismo, gli Stati partecipanti all'OSCE si sono impegnati a combattere i "discorsi d'odio" e ad adottare le misure necessarie per prevenire l'abuso dei media e delle tecnologie informatiche a fini terroristici, assicurando che tali misure siano conformi al diritto nazionale e internazionale e agli impegni dell'OSCE.³³ Inoltre il Consiglio dei Ministri dell'OSCE ha deciso di adottare una posizione pubblica forte "contro i discorsi d'odio e altre manifestazioni di nazionalismo aggressivo, razzismo, sciovinismo, xenofobia, antisemitismo ed estremismo violento, nonché contro i casi di discriminazione basati sulla religione o sul credo".³⁴

Documenti del consiglio d'Europa

25. Anche gli strumenti per i diritti umani del Consiglio d'Europa (nel prosieguo "CoE") prevedono norme relative alla libertà di espressione.
26. A tale proposito, la Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (nel prosieguo "Convenzione europea dei diritti dell'uomo")³⁵ riveste particolare importanza in quanto strumento vincolante interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (nel prosieguo "CEDU"). Si noti, tuttavia, che l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che sancisce il diritto alla libertà di espressione non include le disposizioni dell'articolo 20 dell'ICCPR e dell'articolo 4 della CERD. Al contempo, quando si occupa di casi riguardanti l'incitamento all'odio e la libertà di espressione, la Corte europea dei diritti dell'uomo utilizza l'approccio di esclusione dalla protezione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in caso di "abuso dei diritti". Ad esempio, l'uso di alcune espressioni che equivalgono a discorsi di odio e che negano i valori fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo può essere considerato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo un motivo per dichiarare inammissibili le richieste di violazione del diritto alla libertà di espressione.³⁶ D'altro canto, quando il discorso in questione non è in grado di distruggere i valori fondamentali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'approccio che prevede limitazioni alla protezione, previsto dall'articolo 10, paragrafo 2, potrebbe applicarsi. Alla luce di ciò, alcune dichiarazioni che in alcuni ordinamenti equivalgono a espressioni punibili, saranno soggette all'analisi di proporzionalità nella

³² Si veda la Decisione n. 9/09 del Consiglio dei Ministri dell'OSCE sulla lotta ai crimini d'odio, Preambolo, disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/cio/40695?download=true>. Cfr. inoltre OSCE/ODIHR, Hate Crime Laws: A Practical Guide (2009) (nel prosieguo "2009 ODIHR Practical Guide on Hate Crime Laws"), disponibile all'indirizzo <http://www.osce.org/odihr/36426?download=true>, pagina 16.

³³ La Carta dell'OSCE per la prevenzione e la lotta al terrorismo (2002), paragrafo 22; disponibile all'indirizzo: <https://www.osce.org/odihr/16609>.

³⁴ Decisione ministeriale n. 6 di Porto sulla tolleranza e la non discriminazione: promozione del rispetto e della comprensione reciproca, paragrafo 8; disponibile all'indirizzo: <https://tandis.odihr.pl/bitstream/20.500.12389/19931/1/03547.pdf>

³⁵ La Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata il 4 novembre 1950, è entrata in vigore il 3 settembre 1953; l'Italia ha ratificato la Convenzione il 26 ottobre 1955.

³⁶ Per una rassegna sulla prassi, si veda CoE, "Guida sull'articolo 17 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: divieto di abuso dei diritti", aggiornata al 31 agosto 2019; CEDU, caso Seurot c. Francia (Istanza n. 57383/00, decisione del 18 maggio 2004): "[senza dubbio, qualsiasi osservazione diretta contro i valori fondamentali della Convenzione sarebbe sottratta alla tutela dell'articolo 10 [libertà di espressione] dall'articolo 17 [divieto di abuso di diritti] (...)".

giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e potrebbero anche essere pienamente tutelate.³⁷

27. Tuttavia, in un certo numero di sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo la libertà di parola viene limitata laddove l'incitamento all'odio sia destinato a generare violenza o atti discriminatori contro un gruppo specifico (identificato da marcatori specifici) o i suoi membri per motivi di appartenenza³⁸.
28. Inoltre, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (di seguito "Commissione di Venezia") afferma anche che "[...]{laddove il discorso inciti alla violenza contro un individuo o una parte della popolazione, le autorità dello Stato godono di un più ampio margine di valutazione e possono regolamentare tale espressione introducendo formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni". Al contempo, è discutibile che ogni esercizio della libertà di parola volto a "violare la dignità di qualsiasi comunità etnica, razziale o religiosa" debba essere qualificato come "hate speech"³⁹. A tal proposito la Commissione di Venezia si riferisce anche a una certa qualità della legislazione in questione necessaria per riconoscere come "lecita" una limitazione del diritto alla libertà di espressione: qualora la legge non sia sufficientemente chiara, accessibile o se la sua applicazione è imprevedibile, la condizione secondo cui una limitazione della libertà di parola debba essere "prevista dalla legge" non sarà rispettata⁴⁰.
29. Infine, a livello di CoE, le norme generali antidiscriminazione si trovano nell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che vieta la discriminazione in relazione al godimento dei diritti protetti dalla Convenzione, ivi incluso il diritto alla vita e alla sicurezza (articoli 2 e 3).
30. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (nel prosieguo "la Convenzione di Istanbul")⁴¹ stabilisce inoltre che gli Stati parte "adottino le necessarie misure legislative e di altro tipo per prevenire ogni forma di violenza considerata nell'ambito di applicazione della presente Convenzione, ad opera di qualsiasi persona fisica o giuridica" (articolo 12, paragrafo 2). Tra queste anche la violenza di genere contro le donne (ovvero la violenza

³⁷ Si veda, in particolare, CEDU, caso *Perincek contro Svizzera* (Istanza n. 27510/08, sentenza del 15 ottobre 2015 (GC)). A questo proposito la CEDU prende in considerazione le circostanze e non solo l'espressione in sé. La Corte europea dei diritti dell'uomo "è stata particolarmente sensibile nei confronti di dichiarazioni generalizzate che attacchino o mettano in cattiva luce interi gruppi etnici, religiosi o di altro tipo". La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riscontrato dichiarazioni negative generalizzate sugli immigrati non europei e in particolare musulmani, accese dichiarazioni antisemite; una rappresentazione delle comunità di immigrati non europei in Belgio come criminali, appelli diretti alla violenza contro gli ebrei, lo Stato di Israele e l'Occidente in generale; e insinuazioni secondo le quali gli omosessuali starebbero cercando di ridimensionare la pedofilia e sarebbero responsabili della diffusione di HIV e AIDS. Tuttavia, nelle questioni degli immigrati e degli omosessuali, l'interferenza in questi tipi di discorso è stata ritenuta giustificata in base all'analisi di proporzionalità. Cfr. anche CEDU, casi *Gündüz c. Turchia* (Istanza n. 35071/97; sentenza del 14 giugno 2004); *Dink c. Turchia* (Applicazioni n. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 707209 e 7124/09, sentenza del 14 dicembre 2010); *Magyar Tartalomsgéltatók Egyesülete and Index.hu Zrt c. Ungheria* (Istanza n. 22947/13, sentenza del 2 maggio 2016); *Ibragim Ibragimov e altri c. Russia* (Istanze n. 1413/08 e 28621/11, sentenza del 28 agosto 2018).

³⁸ CEDU, causa *Delfi AS. c. Estonia* (Istanza n. 64569/09, sentenza del 10 giugno 2015 (GC)). Cfr. anche *Leroy c. Francia* (Istanza n. 36109/03, sentenza del 6 aprile 2009), *Féret c. Belgio* (Istanza n. 15615/07, sentenza del 10 dicembre 2009).

³⁹ Cfr. Commissione di Venezia, CDL-AD(2015)004, Parere sulla bozza di emendamento alla legge sui media del Montenegro, §12, disponibile all'indirizzo: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)004-e).

⁴⁰ Commissione di Venezia, CDL-AD(2015)015, parere sulla normativa sui media (legge CLXXXV sui servizi dei media e sui mass media, legge CIV sulla libertà di stampa e normativa sulla tassazione dei proventi pubblicitari dei mass media) dell'Ungheria, paragrafo 22; cfr. anche CDLAD(2008)026, paragrafo 50.

⁴¹ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, CETS n. 210 (di seguito "Convenzione di Istanbul"); l'Italia ha ratificato la Convenzione il 10 settembre 2013.

diretta contro una donna in quanto tale o che colpisce le donne in modo sproporzionato (articolo 3 (d) della Convenzione di Istanbul).

Contenuti illeciti in rete

31. Nella Dichiarazione sulla libertà di comunicazione su Internet del 28 maggio 2003⁴², il Comitato dei Ministri del CdE ha adottato taluni principi nel campo della comunicazione su Internet, compresi, tra gli altri, il non sottoporre i contenuti in rete a restrizioni che vadano oltre quelle applicate ad altri media; incoraggiare l'autoregolamentazione o la co-regolamentazione relativamente ai contenuti diffusi su Internet, così come l'assenza di un controllo statale preventivo, evitando misure generali di blocco o filtraggio, che impediscano l'accesso pubblico alle informazioni e altre comunicazioni su Internet.
32. Nella propria Raccomandazione CM/Rec(2007)16 sulle misure atte a promuovere il valore di servizio pubblico di Internet (adottata il 7 novembre 2007)⁴³, il Comitato dei Ministri ha constatato che Internet potrebbe, da un lato, migliorare significativamente l'esercizio di alcuni diritti umani e libertà fondamentali mentre, dall'altro, potrebbe incidere negativamente su questi ed altri diritti. A tale riguardo, è stato raccomandato agli Stati di elaborare un quadro giuridico chiaro che delinea i limiti dei ruoli e delle responsabilità di tutte le principali parti interessate nel campo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
33. In questo contesto, occorre menzionare la raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del CdE sulla blasfemia, gli insulti religiosi e i discorsi d'odio contro le persone a causa della loro religione⁴⁴.
34. Inoltre, nella propria Raccomandazione CM/Rec(2011)7 su una nuova concezione dei media (adottata il 21 settembre 2011)⁴⁵ il Comitato dei Ministri ha raccomandato, tra le altre cose, di rivedere le esigenze normative nei confronti di tutti gli attori che forniscono servizi o prodotti nell'ecosistema dei media, al fine di garantire il diritto delle persone a ricercare, ricevere e diffondere informazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti umani.
35. Nella Guida dei diritti umani per gli utenti di Internet, adottata il 16 aprile 2014⁴⁶ le garanzie del diritto alla libertà di espressione sono state interpretate nel contesto della

⁴² Dichiarazione sulla libertà di comunicazione su Internet (adottata dal Comitato dei Ministri il 28 maggio 2003 durante l'840° riunione dei Vice Ministri), disponibile all'indirizzo: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d8bd5

⁴³ Raccomandazione CM/Rec(2007)16 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure per promuovere il valore di servizio pubblico di Internet (adottata dal Comitato dei Ministri il 7 novembre 2007 alla 1010° riunione dei Vice Ministri); disponibile all'indirizzo: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a39

⁴⁴ Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa 1805 del 29 giugno 2007; disponibile su: <https://pace.coe.int/en/files/17569#trace-5>

⁴⁵ Raccomandazione CM/Rec(2011)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri su una nuova concezione dei media (adottata dal Comitato dei Ministri il 21 settembre 2011 alla 1121° riunione dei Vice Ministri), disponibile su: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/f/101403.pdf>

⁴⁶ Raccomandazione CM/Rec(2014)6 del Comitato dei Ministri agli Stati membri su una guida dei diritti umani per gli utenti di Internet (adottata dal Comitato dei Ministri il 16 aprile 2014 alla 1197° riunione dei Vice Ministri), disponibile all'indirizzo: https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/news-internet/-/asset_publisher/7AgdXqdBEoL3/content/recommendation-cm-rec-2014-6-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-a-guide-to-human-rights-for-internet-users-adopted-by-the-committee-of-?inheritRedirect=false

comunicazione in rete, includendo *"discorsi politici, i punti di vista religiosi, le opinioni ed espressioni che sono accolte con favore o considerate inoffensive, ma anche quelle che possono urtare, scioccare o turbare gli altri"*. Al contempo, si richiede il dovuto rispetto per la reputazione o i diritti degli altri, ivi incluso il loro diritto alla privacy. Le restrizioni alle espressioni che incitano alla discriminazione, all'odio o alla violenza devono essere legittime, ben mirate ed attuate con il controllo di un tribunale.

36. Secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, i portali d'informazione su Internet che, a fini commerciali e professionali, forniscono una piattaforma per i commenti generati dagli utenti, si assumono i "doveri e le responsabilità" associati alla libertà d'espressione ai sensi dell'articolo 10 par. 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso in cui gli utenti diffondano commenti d'odio che costituiscano un incitamento diretto alla violenza. A tal proposito, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha specificamente messo in evidenza la conflittualità tra i benefici di Internet, segnatamente il fatto di essere una piattaforma senza precedenti per la libertà di espressione, e i suoi pericoli, vale a dire la possibilità che i discorsi di odio e di incitamento alla violenza siano diffusi in tutto il mondo in pochi secondi e talvolta rimangano permanentemente disponibili in rete⁴⁷. Pertanto, nei casi in cui i commenti di utenti terzi si configurino come incitamenti all'odio e minacce dirette all'integrità fisica degli individui, i diritti e gli interessi degli altri e della società nel suo complesso possono autorizzare gli Stati a prevedere la responsabilità dei portali di informazione su Internet, senza contravvenire all'articolo 10, qualora gli stessi non adottino misure per rimuovere immediatamente i commenti manifestamente illeciti, anche in assenza di segnalazione da parte della presunta vittima o di terzi⁴⁸. Tuttavia, in un caso⁴⁹ di condanna del ricorrente per incitamento all'odio per aver fatto affermazioni ingiuriose su agenti di polizia in un commento sotto un post di un blog, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha riscontrato una violazione dell'articolo 10, avendo stabilito, in particolare, che sebbene il linguaggio del ricorrente fosse stato offensivo e scioccante, da solo non fosse sufficiente a giustificare un'interferenza nel suo diritto alla libertà di espressione: *"i tribunali nazionali avrebbero dovuto esaminare il contesto generale dei suoi commenti, i quali erano stati un tentativo provocatorio di esprimere la sua rabbia per ciò che egli percepiva come un'interferenza della polizia, piuttosto che un vero e proprio appello alla violenza fisica contro la polizia"*.

Strumenti EU

37. È opportuno rilevare come l'Italia sia soggetta, nell'ambito della regolamentazione di Internet, alla normativa dell'Unione Europea ("UE"), in particolare alla Direttiva 2000/31/CE⁵⁰ la quale ha introdotto un sistema di notifica e rimozione. Inoltre, la direttiva

⁴⁷Si veda CEDU, Factsheet - Hate speech, settembre 2020; disponibile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_eng.pdf

⁴⁸ CEDU, caso *Delfi AS. v. Estonia* (Istanza n. 64569/09, sentenza del 10 giugno 2015 (GC)), par. 110

⁴⁹ CEDU, caso *Savva Terentyev v. Russia* (Istanza n. 10692/09; sentenza del 28 agosto).

⁵⁰ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi delle società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno ("Direttiva sul commercio elettronico"); disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32000L0031>:

98/34/CE⁵¹ del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998, così come modificata dalla direttiva 98/48/CE, prevede una procedura d'informazione in materia di norme e regolamentazioni tecniche e di regole relative ai servizi della società dell'informazione.

38. Per prevenire e contrastare la diffusione di "discorsi d'odio illeciti in rete", nel maggio 2016, la Commissione UE ha concordato con Facebook, Microsoft, Twitter e YouTube (e con altre piattaforme che si uniranno in seguito) un codice di condotta per contrastare i discorsi d'odio illeciti in rete⁵². Le aziende partecipanti hanno accettato di rivedere la maggior parte dei contenuti segnalati entro 24 ore e rimuovere o disabilitare l'accesso ai contenuti di incitamento all'odio, ove necessario. Il Codice di condotta per contrastare i discorsi d'odio illeciti in rete si riferisce ai discorsi d'odio illeciti come definiti dalla Decisione Quadro 2008/913/GAI del 28 novembre 2008 sulla lotta contro alcune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia attraverso il diritto penale e le leggi nazionali che lo recepiscono. Qui l'incitamento all'odio si riferisce a tutti i comportamenti che istigano pubblicamente alla violenza o all'odio, diretti contro un gruppo di persone o un membro di tale gruppo definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, alla discendenza o all'origine nazionale o etnica.

Materiale di diritto comparato

39. Le pratiche costituzionali nazionali differiscono notevolmente tra i pS dell'OSCE. In alcuni Stati è giuridicamente riconosciuto che, a causa della sua "*tendenza a mettere a tacere la voce del suo gruppo di riferimento*", l'incitamento all'odio può "*distorcere o limitare il vigoroso e libero scambio di idee*" ed è quindi dannoso per i valori alla base della libertà di parola. Tuttavia, almeno secondo la Corte Suprema del Canada, solo il discorso di natura "*ardente ed estrema*" è da considerarsi conforme alla definizione di "odio."⁵³
40. In un certo numero di pS - che sono anche membri dell'UE - la Direttiva sul commercio elettronico, così come recepita nel diritto nazionale, rappresenta una fonte primaria di diritto nel settore in questione. Sembrerebbe inoltre che maggiore è il coinvolgimento dell'operatore nei contenuti di terzi prima della pubblicazione in rete - sia attraverso censura preventiva, editing, selezione dei destinatari, richiesta di commenti su un argomento predefinito o adozione dei contenuti come propri - maggiore è la probabilità che l'operatore sia ritenuto responsabile di quei contenuti.
41. Un certo numero di pSha⁵⁴ recentemente emanato una legislazione sulla rimozione di contenuti presumibilmente illeciti su Internet e disposizioni in materia di attribuzione di

⁵¹ Direttiva 98/34/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998, emendata dalla Direttiva 98/48/CE; disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1998L0034:20070101:EN:PDF>

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1937

⁵³ Saskatchewan (Commissione per i diritti umani) v. Whatcott, Sentenza della Corte Suprema del 27 febbraio 2013; disponibile all'indirizzo: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/12876/index.do> 2013 SCC 11.

⁵⁴ Si veda, ad esempio, il Network Enforcement Act della Germania, o legge NetzDG che costituisce uno strumento fondamentale per combattere l'hate speech su Internet. Secondo la legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, le piattaforme in rete sono passibili di multe fino a 50 milioni di euro in caso di mancata cancellazione sistematica di contenuti illegali. I sostenitori vedono la normativa come una risposta necessaria ed efficace alla minaccia dell'odio e dell'estremismo in rete. Un modello simile si è avuto in Francia, dove il governo ha avviato un esperimento di co-regolamentazione, voluto da Emmanuel Macron e Mark Zuckerberg. Ma l'iniziativa è sfociata in un rapporto generale sulla regolamentazione dei social network, e un disegno di legge che mira alla moderazione dei contenuti, ispirato a NetzDG e alla proposta dell'UE sulla regolamentazione dei contenuti terroristici in rete (2018) - un testo ampio che mira a limitare la diffusione di materiale terroristico sulle

responsabilità in questo contesto, ispirata dalla proposta legislativa della Commissione Europea di adottare un Digital Services Act (nel prosieguo "DSA") volto a migliorare la moderazione dei contenuti sulle piattaforme di social media per rispondere ai timori sui "contenuti illeciti".⁵⁵ Occorre notare, tuttavia, che a tal proposito il relatore speciale delle Nazioni Unite ha espresso delle riserve⁵⁶ sul dovere di rimuovere i contenuti manifestamente illeciti nel contesto della relativa iniziativa tedesca.

2. PREMESSA

42. La proposta di legge contiene 4 capi (Capo I: Prevenire e contrastare la diffusione della manifestazione di odio in rete; Capo II: Modifiche al codice penale e disposizioni per la rimozione di contenuti illeciti in rete; Capo III: Disposizioni per la protezione della dignità personale in rete; Capo IV: Educazione digitale).
43. Secondo la nota introduttiva della proposta di legge, si intende “*responsabilizzare le piattaforme digitali, affinché rimuovano rapidamente i discorsi d'odio*”, e al contempo definire procedure per garantire che questo meccanismo privato di applicazione non interferisca irragionevolmente con la libertà di espressione degli utenti. La nota introduttiva spiega ulteriormente il fenomeno di un "discorso d'odio", descrivendolo come un "*discorsi d'odio finalizzati a ledere la dignità e la libertà della persona rivolti a soggetti appartenenti a specifici gruppi sociali o a minoranze come, tra gli altri, le persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender, le minoranze religiose, gli stranieri e in particolare i migranti, i disabili e soprattutto, sempre più spesso, le donne.*"
44. Si menziona anche che la proposta di legge è stata ispirata dall'esperienza di altri paesi nell'approvazione di regolamenti atti a prevenire e contrastare lo "hate speech" e contenuti illeciti. Si fa riferimento al fatto che la Germania è stata la prima ad approvare una legge contro il discorso d'odio, entrata in vigore il 1° gennaio 2018. Va anche notato che, sebbene il "discorso dell'odio" sia menzionato nella nota introduttiva, la stessa proposta di legge non vi fa alcun riferimento, ma mira piuttosto "alla prevenzione e al contrasto di ogni manifestazione d'odio nella rete" (Articolo 1, comma 2). L'obiettivo della proposta di legge è quello di tutelare la dignità personale, la libertà e la salute psicofisica degli utenti di Internet, mettendo al bando ogni abuso che diffonda, inciti, promuova o giustifichi l'odio, la discriminazione o la violenza (Articolo 1). Pur introducendo meccanismi di regolamentazione dei contenuti in rete, la proposta propone anche emendamenti alla legislazione in materia di reati d'odio. In particolare, il Capo II, Articolo 3, della proposta di legge fornisce un elenco esteso di motivazioni riguardanti

piattaforme in rete - è stato presentato con il nome di legge Avia, dal nome del suo relatore, a inizio 2019. Entrambe le leggi contenevano la stessa misura di punizione che rendeva le piattaforme passibili di multe consistenti qualora non avessero cancellato contenuti illeciti entro 24 ore. In una lettera indirizzata al governo francese, la Commissione Europea ha messo in guardia sui rischi di questa misura per la libertà di parola e i diritti fondamentali, riprendendo argomenti già espressi da attivisti dei diritti digitali e dalle stesse piattaforme in Francia e Germania. La corte costituzionale francese ha seguito un ragionamento simile per scardinare la legge Avia nel giugno 2020, sostenendo che la misura violava in modo eccessivo la libertà di parola, in particolare perché avrebbe incentivato le piattaforme a bloccare contenuti sospetti ma leciti per evitare multe, una pratica descritta come "over-blocking". La corte ha altresì condannato l'assenza di controllo giudiziario durante il procedimento, il che equivale a concedere alle piattaforme in rete un potere paragiudiziario nella valutazione della legalità dei contenuti.

⁵⁵ "contenuto illecito", si riferisce a qualsiasi informazione che, di per sé o per il suo riferimento a un'attività, inclusa la vendita di prodotti o la fornitura di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di uno Stato membro, indipendentemente dall'oggetto o dalla natura precisa di tale diritto".

⁵⁶ Relazione del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 32, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

la maggior parte dei gruppi più frequentemente presi di mira per i reati motivati dall'odio, come definiti dal Codice penale.

45. Le piattaforme che non adottino i meccanismi previsti dalla proposta di legge incorreranno in sanzioni e saranno tenute a produrre e pubblicare rapporti annuali sulle azioni intraprese per raggiungere i suddetti obiettivi. Preso atto, tuttavia, che le azioni restrittive o punitive, da sole, non sono sufficienti a prevenire e contrastare la diffusione della manifestazione d'odio in rete, la Proposta di Legge intende anche investire in "educazione civica digitale" per un uso consapevole e rispettoso di Internet da parte di tutti.

3. MANIFESTAZIONE D'ODIO E CONTENUTI ILLECITI NELLA RETE

46. Secondo l'Articolo 1 comma 2 della Proposta di legge, i gestori dei siti web sono tenuti a "prevenire e contrastare ogni episodio di incitamento all'odio nella rete". Inoltre, l'Articolo 1, comma 2, pur presentando motivazioni di giustificazione della tutela dalle espressioni discriminatorie e dalla violenza (come l'etnia, la nazionalità, la religione, l'orientamento sessuale, il sesso, il genere, l'identità di genere, la disabilità, la malattia grave, l'età e lo status di immigrato, rifugiato e richiedente asilo), propone anche casi di manifestazione d'odio in rete che includono *"la diffusione di informazioni false, finalizzata alla lesione della dignità personale e della libertà della personam o alla discriminazione e alla violenza..."* sulla base delle suddette motivazioni.
47. **Va notato, tuttavia, che benché la proposta di legge faccia riferimento alla discriminazione basata sulla condizione "di rifugiato e di richiedente asilo" nell'Articolo 1, comma 2, quando menziona le motivazioni che giustificano una protezione dall'espressione discriminatoria e dalla violenza, essa non è inclusa nell'elenco esteso di motivazioni nella proposta di emendamento al Codice penale (si veda al paragrafo 50, alla descrizione degli emendamenti proposti) e potrebbe pertanto non essere qualificata come "contenuto illecito" soggetto a rimozione.**
48. L'Articolo 5 della proposta di legge introduce l'obbligo di rimuovere e bloccare i "contenuti in rete palesemente illeciti", che (sulla base dell'articolo 4) sono definiti ai sensi degli articoli 604-bis (propaganda e istigazione a comportamenti discriminatori e incitamento alla violenza⁵⁷), 604-ter (circostanza aggravante dell'articolo 604-bis) del codice penale, nella versione modificata dalla proposta di legge, e agli articoli 612-bis (stalking) e 612-ter (trasmissione illegale di immagini o video a carattere sessuale) del Codice Penale, nonché ai sensi del decreto legge 26 aprile 1993, n.122, convertito con modifiche nella legge 25 giugno 1993, n.205 e del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215.
49. L'articolo 604bis del Codice Penale, nella versione modificata dalla proposta di legge, si riferisce alla divulgazione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, o all'istigazione a commettere atti di discriminazione, o all'istigazione a commettere ovvero al compiere violenza o a provocare violenza sulla base di motivi razziali, etnici, nazionali

⁵⁷ L'istigazione alla violenza quindi, in base al coerente approccio dell'ODIHR, può costituire un crimine d'odio, se commesso con una motivazione di parte, cfr. OSCE/ODIHR, Hate Crime Laws: A Practical Guide (2009) (nel prosieguo "2009 ODIHR Practical Guide on Hate Crime Laws"), par. 25, disponibile su <http://www.osce.org/odihr/36426?download=true>

o religiosi o sulla base del sesso, del genere, dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere o della disabilità. Nella sua versione attuale il codice penale mette fuori legge: (i) la diffusione di idee basate sulla superiorità o l'odio razziale; (ii) l'incitamento a commettere o il commettere atti di discriminazione o di violenza a sfondo razziale; (iii) la promozione, la direzione, la partecipazione o il sostegno a organizzazioni o gruppi razzisti; (iv) l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come previsto dalla decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. È da notare, quindi, che l'interpretazione di cui sopra del "contenuto illecito" è limitata alla propaganda e all'incitamento in conformità con l'articolo 20 dell'ICCPR. La diffamazione di gruppo motivata dall'odio razziale è anche punibile secondo il codice penale 604ter.⁵⁸

50. La proposta di legge aggiunge anche al codice penale nuove motivazioni protette oltre alla razza e alla religione, come il sesso, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità di genere e la disabilità. Si noti che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha riconosciuto nella sua giurisprudenza che la protezione contro la discriminazione offerta dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si estende ai motivi di orientamento sessuale e identità di genere, anche se non espressamente menzionati in questa disposizione.⁵⁹ I motivi di orientamento sessuale sono stati riconosciuti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, inoltre, come richiedenti un alto livello di protezione.⁶⁰ L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani⁶¹, l'Assemblea parlamentare del CoE⁶², e il commissario del CoE per i diritti umani⁶³ hanno tutti sollecitato gli stati a garantire che la legislazione antidiscriminazione includa l'identità di genere tra le motivazioni vietate.⁶⁴ Tali emendamenti corrisponderebbero anche alla pratica esistente nella maggior parte dei paesi dell'OSCE, che includono specificamente o fanno riferimento all'orientamento sessuale e all'identità di genere come caratteristiche tutelate nella loro normativa in materia penale.⁶⁵

⁵⁸ Il caso della Sentenza n. 32862/2019. Art. 604ter del codice penale recita: "Per i delitti punibili con una pena di versata dall'ergastolo commessi a scopo di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che abbiano tra i loro scopi gli stessi scopi, la pena è aumentata fino alla metà." La posizione della Corte di Cassazione è in linea con i principi stabiliti dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo (si veda il caso Aksu contro Turchia (Istanze n. 4149/04 e 41029/04; sentenza del 15 marzo 2012 (GCh).

⁵⁹ Sulla nazionalità, si veda Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Gaygusuz c. Austria (Istanza n. 17371/90, sentenza del 16 settembre 1996), par 41; sull'orientamento sessuale, Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Gaygusuz c. Austria [GC] (Istanza n. 43546/02, sentenza del 22 gennaio 2008), par 91; sull'identità di genere, si veda Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Identoba e altri c. Georgia Istanza n. 73235/12, sentenza del 12 maggio 2015), par 96.

⁶⁰ Per quanto riguarda la nazionalità, si veda *ibid.* par 41 (CEDU, Gaygusuz c. Austria, 16 settembre 1996); sull'orientamento sessuale, vedi *ibid.* par 91 (ECtHR GC, Gaygusuz c. Austria, 22 gennaio 2008).

⁶¹ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Discriminazione e violenza contro gli individui sulla base del loro orientamento sessuale e dell'identità di genere (4 maggio 2015) UN Doc N. A/HRC/29/23, par 79(c).

⁶² Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, "Promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people", Risoluzione 2191 (2017).

⁶³ Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Diritti umani e identità di genere (29 luglio 2009) CommDH/Issue Paper (2009), p. 18.

⁶⁴ Su questo tema, si veda più in generale M. Van den Brinke P. Dunne, Trans and intersex equality rights in Europe. Un'analisi comparativa, rete europea di esperti giuridici in uguaglianza di genere e non discriminazione, Commissione europea, DG Giustizia e consumatori, novembre 2018.

⁶⁵ Le motivazioni protette di "orientamento sessuale" e/o "identità di genere" o diciture simili sono espressamente menzionate nella legislazione penale di molti Stati partecipanti all'OSCE o come circostanza aggravante o quando l'incitamento all'odio si basa su tali caratteristiche (cf. <http://www.legislationline.org/topics/country/4/topic/4/subtopic/79>), come: Albania, Austria, Andorra, Azerbaigian ("motivi di appartenenza sessuale" anche se menzionati solo nell'articolo 109 sulla discriminazione), Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Canada,

51. Nel definire ciò che dovrebbe essere considerato come contenuto illecito, la Proposta di Legge fa riferimento anche al Decreto legge n. 122 del 26 aprile 1993 (nel prosieguo "Decreto Legge") senza tuttavia specificare quali disposizioni dello stesso sono interessate⁶⁶ e al Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 (nel prosieguo "Decreto Legislativo") il quale vieta la discriminazione che include espressamente le molestie o i comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante. Sembra tuttavia che il decreto legislativo, pur avendo il legittimo scopo di affrontare la discriminazione razziale ("*posta in essere per motivi di razza o di origine etnica*"), non comprenda altre motivazioni protette e atti discriminatori sulla base della religione, della disabilità ecc. Inoltre, alcuni degli elementi di discriminazione descritti nel decreto legislativo (ad esempio, formulazioni come "*creazione di un clima intimidatorio*") appaiono come ampi e sono in qualche modo preclusi dalle limitazioni del diritto internazionale dei diritti umani, che tutela il diritto di offendere e schernire. Un'interpretazione così ampia della discriminazione avrebbe l'effetto indesiderato di limitare le espressioni in rete che alcuni potrebbero considerare offensive, inaccettabili o addirittura disturbanti e quindi chiaramente illecite. Va detto che le restrizioni imposte alla libertà di parola dovrebbero essere definite chiaramente e soddisfare i requisiti degli articoli 19 e 20 dell'ICCPR, dell'articolo 4 della CERD e dell'articolo 10 della CEDU. **Senza definizioni chiare e precise, sussiste un rischio significativo di abuso e limitazione del contenuto legittimo**⁶⁷
52. È opportuno ricordare che le precise modalità giuridiche riguardo a ciò che dovrebbe essere considerato come contenuto manifestamente illecito sono fondamentalemente importanti per far valere il principio di legalità - che la legge dovrebbe essere promulgata ex ante in modo chiaro così che gli individui possano essere certi che la loro condotta sia conforme ad essa.⁶⁸ Il diritto internazionale dei diritti umani rivendica questo principio fondamentale dello stato di diritto, stabilendo che le misure che interferiscono con i diritti umani sono "prescritte dalla legge".⁶⁹ Il rischio di una definizione poco chiara di "contenuti manifestamente illeciti" e/o del tipo di materiale che deve essere rimosso è che possa fallire il criterio della CEDU del "prescritto dalla legge"⁷⁰. Una sufficiente qualità della legislazione in questione è necessaria per riconoscere come "lecita" una limitazione del diritto alla libertà di espressione: qualora la legge non sia sufficientemente chiara, accessibile o se la sua applicazione è imprevedibile, la condizione secondo cui una limitazione della libertà di parola debba essere "prevista dalla legge" non sarà

Croazia ("genere" e "preferenza sessuale"), Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Ungheria, Islanda ("inclinazione sessuale"), Lituania, Lussemburgo, Malta, Monaco, Montenegro, Paesi Bassi ("genere" e "orientamento eterosessuale o omosessuale"), Norvegia ("orientamento omosessuale"), Portogallo, Romania, Serbia, Slovenia, Spagna, Repubblica Slovacca, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti.

⁶⁶ Si presume che molto probabilmente interessi l'Articolo 1 del Decreto legge, il quale fa riferimento a a) "chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico" o "incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi"; b) "incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi".

⁶⁷ Relazione del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 31, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

⁶⁸ Alan Greene, "Defining Terrorism: One Size Fits All?" (2017) 66(2) *International and Comparative Law Quarterly* 411, 421.

⁶⁹ CEDU, *caso Hashman e Harrup contro Regno Unito* (Istanza n. 25594/94; sentenza del 25 novembre 1999), par. 29-43.

⁷⁰ *ibid*

- rispettata⁷¹. L'incapacità della proposta di legge di definire i suoi termini chiave in maniera sufficientemente precisa potrebbe minare la pretesa che i suoi requisiti siano coerenti con le normative internazionali sui diritti umani⁷².
53. L'Articolo 8 (Capo III) della proposta di legge permette a chiunque sia interessato di richiedere l'oscuramento, la rimozione o il blocco "di propri dati o immagini personali ritenuti offensivi o lesivi della propria dignità, identità e libertà personale". Apparentemente, l'Articolo 8 sancisce il diritto generale di richiedere l'oscuramento e la rimozione di contenuti offensivi o lesivi, senza che si trattino necessariamente di una manifestazione di odio. Se questo è il caso, può crearsi confusione sul motivo per cui questo aspetto è disciplinato dalla proposta di legge, che ha lo scopo di prevenire e contrastare le "manifestazioni d'odio". Senza ulteriori chiarimenti, l'Articolo 8 potrebbe sovrapporsi ad altre leggi italiane che disciplinano la diffamazione o gli atti pregiudizievoli. Pertanto, è importante chiarire se la proposta di legge può sovrapporsi, per esempio, al Codice penale che commina pene per la diffamazione⁷³ ed è stato oggetto di recente revisione da parte della Corte costituzionale, la quale ha giudicato incostituzionali alcune disposizioni del Codice penale, invitando il legislatore a bilanciare opportunamente il diritto alla libertà di espressione e la tutela della reputazione individuale.⁷⁴
54. Tuttavia, dato lo scopo e il titolo della proposta di legge (cfr. par. 46 sopra), l'Articolo 8 potrebbe anche essere interpretato in senso ristretto come la costituzione di un diritto individuale a richiedere di rimuovere gli episodi di espressioni d'odio che violano la dignità personale di un individuo. Tuttavia, va notato che, a differenza dell'Articolo 1, che fa riferimento a *notizie false*, l'Articolo 8 non contiene tale riferimento e dà mandato di richiedere la rimozione o il blocco dei dati o delle immagini *offensive o lesive*. È importante che la legislazione disciplinante la libertà di espressione, incluso il discorso in rete, non dia adito a vaghezza e si tenga in linea con i requisiti costituzionali e le norme del diritto internazionale. È anche fondamentale assicurare la coerenza tra le disposizioni della proposta di legge nonché tra le altre normative vigenti.
55. **Alla luce delle precedenti considerazioni, la proposta di legge trarrebbe beneficio da una revisione generale per garantire la conformità della sua parte normativa e della terminologia in tutta la nota introduttiva e le disposizioni della proposta di legge (per esempio gli Articoli 1, 4, 5 e 8). È anche opportuno chiarire se, ai fini della proposta di legge, le informazioni "offensive o lesive" debbano essere di natura discriminatoria, implicanti una manifestazione di odio o la diffusione di notizie false.**
56. Oltre a ciò, pur imponendo ai gestori di siti web l'obbligo di giudicare e rimuovere i contenuti in rete che sono manifestamente illeciti o violano la dignità personale

⁷¹ Commissione di Venezia, Compilation of VC opinions and reports concerning freedom of expression and media, 19 settembre 2016, pagina 9, disponibile all'indirizzo: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)011-e).

⁷² Relazione del Relatore Speciale sulla promozione e la protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione del 9 ottobre 2019, par. 32, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/A_74_486.pdf

⁷³ Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study (commissionato dal rappresentante OSCE per la libertà dei media), marzo 2017 (disponibile all'indirizzo <https://www.osce.org/fom/303181>)

⁷⁴ Sentenza della Corte Costituzionale d'Italia, 22 giugno 2021 (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200609201114.pdf)

dell'individuo, la proposta di legge non contiene alcuna guida sulle modalità di valutazione se un particolare contenuto, specie se controverso, debba essere definito "illecito", ai sensi delle disposizioni del Codice penale, del Decreto legge e del Decreto legislativo, o "offensivo e lesivo" ai sensi dell'Articolo 8 della proposta di legge.

57. Inoltre, né il Codice penale, né la proposta di legge, contengono eccezioni riguardanti considerazioni artistiche, di narrativa o scientifiche (storiche) o religiose, così come contenuti giornalistici/di attualità quali informazioni necessarie alla collettività. Ad esempio, le espressioni che riflettono l'opinione su un argomento religioso o un'opinione basata su un credo in un testo religioso, così come le dichiarazioni che sono attinenti a qualsiasi argomento di interesse pubblico, che se per ragionevoli motivazioni sono ritenute vere, non dovrebbero essere equiparate a contenuti illeciti.⁷⁵ Inoltre, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha osservato che le opinioni "erronee" e che costituiscono "un'interpretazione errata di eventi passati" non possono essere soggette a un divieto generale, e qualsiasi restrizione all'espressione di tali opinioni "non dovrebbe andare oltre ciò che è permesso" ai sensi del par. 3 dell'Articolo 19 o "richiesto dall'articolo 20" dell'ICCPR⁷⁶. Alla luce di queste e di altre interpretazioni, la negazione dell'accuratezza storica delle atrocità non dovrebbe essere soggetta a sanzioni penali o ad altre restrizioni senza un'ulteriore valutazione in conformità con le definizioni e il contesto di cui sopra.
58. Lo schema delineato nella proposta di legge richiederà alle società web di prendere decisioni che, se sbagliate, o qualora alcuni adempimenti amministrativi vengano ritardati o disattesi, potrebbero tradursi in significative sanzioni pecuniarie. Pertanto, l'incertezza su cosa equivalga a "contenuto manifestamente illecito" nella proposta di legge può portare a un'applicazione troppo ampia delle restrizioni, con i gestori di siti web che adotteranno un approccio eccessivamente precauzionale e rimuoveranno i contenuti legali per paura di sanzioni o oneri considerevoli per le loro risorse. Se la legge viene violata, l'istinto naturale sarà quello di scongiurare il rischio e reprimere un discorso che è, di fatto, lecito e prezioso per il dibattito pubblico.
59. **È quindi consigliabile fornire una guida agli attori privati per identificare il tipo di contenuto in rete considerabile "manifestamente illecito" ai sensi delle disposizioni vigenti del Codice penale, del Decreto legge e del Decreto legislativo, oppure "offensivo e lesivo", tenuto conto delle normative internazionali vigenti.**

⁷⁵ Si confronti e paragoni l'articolo 319 (3) del codice penale del Canada: Nessuna persona può essere condannata per un reato ai sensi del comma (2): (a) se dimostra che le dichiarazioni rese erano vere; (b) se, in buona fede, la persona ha espresso o tentato di stabilire con un'argomentazione un'opinione su un argomento religioso o un'opinione basata su un credo in un testo religioso; (c) se le dichiarazioni riguardavano un argomento di pubblico interesse, la cui discussione era di pubblica utilità, e se per ragionevoli motivi le riteneva vere; o (d) se, in buona fede, intendeva evidenziare, a scopo di eliminazione, questioni che suscitano o tendono a suscitare sentimenti di odio verso un gruppo identificabile in Canada.

⁷⁶ Comitato per i diritti umani, commento generale n. 34 (2011), par. 49. Cf. anche Sarah Cleveland, *Hate Speech at Home and Abroad*, in Lee C. Bollinger e Geoffrey R. Stone, eds., *The Free Speech Century* (New York, Oxford University Press, 2019). Cf. anche A/67/357, par 55.

RACCOMANDAZIONE A

Si raccomanda di rivedere la proposta di legge al fine di:

- 1. garantire la conformità delle regole normative e della terminologia in tutta la nota introduttiva, agli Articoli 1, 4, 5 e 8 della proposta di legge, che prevedono meccanismi normativi specifici per contrastare i "contenuti manifestamente illeciti" e "offensivi o lesivi" della dignità personale;**
- 2. chiarire se, ai fini della proposta di legge, le informazioni "offensive o lesive" debbano essere di natura discriminatoria e/o implicanti una manifestazione di odio e/o la diffusione di notizie false;**
- 3. fornire una guida agli attori privati, in conformità con le norme internazionali, per identificare il tipo di contenuto in rete definibile come "manifestamente illecito" ai sensi delle disposizioni pertinenti del Codice penale, del Decreto legge e del Decreto legislativo, o "offensivo e lesivo" ai sensi dell'Articolo 8 della proposta di legge;**
- 4. introdurre eccezioni per le espressioni artistiche, narrative, scientifiche o religiose, così come per i contenuti giornalistici/di attualità.**

4. IL RUOLO DEL GESTORE DI SITI WEB E LA PROCEDURA DI TRATTAMENTO DEI CONTENUTI ILLECITI

4.1. Definizione di Gestore di sito web (Website Manager)

60. La proposta di legge si applica ai gestori di siti web (nel prosieguo "gestori", "web-manager"), secondo la definizione (basata sull'Articolo 2 della proposta di legge) di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 29 maggio 2017, n. 71 (nel prosieguo "Legge sul cyberbullismo"), ossia ai soggetti che gestiscono il contenuto di un sito web/social media rendendolo pubblicamente accessibile e condivisibile, i quali sono diversi dai cosiddetti "fornitori di servizi della società dell'informazione" (ovvero *mere conduit*, *caching* e *hosting provider*), di cui agli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno.
61. Alla luce di quanto sopra, la proposta di legge sembra applicarsi a tutti i gestori di siti web, indipendentemente dal numero di clienti e dalla natura commerciale o non commerciale della relativa entità. Al contempo, una così ampia applicabilità e copertura della proposta di legge sembra essere eccessiva e contraria alle considerazioni della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla necessità di distinguere, rispetto all'articolo 10, paragrafo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, tra "doveri e responsabilità" dei grandi portali di notizie su Internet gestiti professionalmente su base commerciale che pubblicano articoli di notizie propri e invitano i lettori a

commentarli, e altri forum su Internet dove possono essere divulgati commenti di terzi⁷⁷; o una piattaforma di social media in cui il provider della piattaforma non offre alcun contenuto e in cui il fornitore di contenuti può essere un privato che gestisce il sito web o il blog per hobby⁷⁸. Di conseguenza, un'eccessiva copertura della proposta di legge può compromettere i servizi di siti che sono importanti canali di scambio di idee.

62. Si noti inoltre che la definizione di "gestore di sito web" di cui all'articolo 2 della proposta di legge non affronta una delle questioni cruciali: chi è il soggetto responsabile quando un sito web, blog o altro forum digitale è presente su piattaforme di social media più ampie? Ad esempio, se un editore pubblica un contenuto su Facebook con un link al sito web dell'editore, non è chiaro se la responsabilità manageriale prevista dalla proposta di legge ricada sulla piattaforma o sugli editori che pubblicano i loro contenuti sulla piattaforma⁷⁹.
63. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, **si raccomanda di rivedere gli Articoli 2 e 5 della proposta in modo da fornire una definizione più precisa di gestore di sito web e considerare a questo proposito il maggiore impatto dei grandi portali Internet dato il loro ampio pubblico di lettori rispetto alle piattaforme di social media / blog con un pubblico relativamente piccolo e quindi, implicando una minore preoccupazione pubblica per la natura controversa dei commenti che attirano.**

RACCOMANDAZIONE B.

Rivedere gli Articoli 2 e 5 della proposta di legge affinché si dia una definizione più precisa di gestore di sito web e si consideri a questo proposito il numero di clienti e la natura commerciale o non commerciale di tale soggetto, nel definire la natura degli adempimenti giuridici in capo allo stesso, nonché chiarire i casi in cui esso possa essere sottoposto a responsabilità.

⁷⁷ Ad esempio, un forum di discussione su Internet o una bacheca in cui gli utenti possono esporre liberamente le loro idee su qualsiasi argomento senza che la discussione sia incanalata da qualsivoglia intervento del gestore del forum.

⁷⁸ CEDU, caso Delfi AS. v. Estonia (Istanza n. 64569/09, sentenza del 10 giugno 2015 (GC)), par. 115-117.

⁷⁹ Occorre ricordare in questo contesto che gli hyperlink sono discorsi protetti dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (cf. Magyar Jeti Zrt c. Ungheria (Istanza n. 11257/16, sentenza del 4 marzo 2019) (cf. anche GS Media c. Sanoma, CGUE). Pertanto, il collegamento ipertestuale a un contenuto di odio può essere parte del counter speech, ovvero il post serve alla critica di quel contenuto.

4.2. *Responsabilità dei gestori di siti web e procedura di segnalazione, rimozione e blocco di contenuti illeciti*

64. Conformemente alla proposta di legge, il gestore ha il dovere di rimuovere/bloccare “i contenuti in rete manifestamente illeciti” su segnalazione di chicchessia e di avvisare la polizia postale tempestivamente e in ogni caso entro 12 ore dal ricevimento della notifica.
65. La verifica della presunta natura “illecita” dei contenuti in rete è demandata ad un organismo indipendente di autoregolamentazione (nel prosieguo "l'Organismo") che deve essere notificato dal gestore del sito web. Qualora il contenuto in rete fosse considerato “manifestamente illecito”, la rimozione/il blocco deve avvenire entro 24 ore dalla segnalazione originaria, il che potrebbe essere inadeguato visti gli aspetti procedurali/tecnici. Pur supponendo che sia un ragionevole dovere dei gestori della rete mantenere un servizio costantemente disponibile 24/7, la risposta richiesta del gestore entro 12 ore e la verifica del contenuto illecito da parte del Consiglio entro 24 ore, potrebbero essere di difficile attuazione nella pratica, soprattutto in considerazione dell'obbligo di giustificazione per iscritto. **Unitamente alla vaghezza di alcune disposizioni della proposta di legge, che incorre nel rischio di errore o abuso del diritto da parte degli utenti, nonché alla severità delle sanzioni (vedi par. 78-82 seguenti), la proposta di legge può comportare un onere ingiustificato per un gestore di siti web.**
66. Inoltre, la proposta di legge non definisce chiaramente il suddetto processo di verifica. Per esempio, non è chiaro se il gestore sia ancora tenuto a chiedere la verifica dell'Organismo, qualora ritenga che il contenuto sia legale, o se spetti al cittadino-richiedente attivare il processo di verifica. Se l'intenzione della proposta a tale riguardo è che il gestore debba chiedere la verifica dell'Organismo in ogni caso nel momento in cui gli venga segnalata una comunicazione illecita da parte degli utenti (anche se il contenuto sembra essere lecito al gestore), **la proposta di legge dovrebbe indicare chiaramente questo aspetto procedurale.** Tuttavia, in tal caso si rischierebbe di imporre un onere eccessivo all'Organo il quale potrebbe essere sovraccaricato da richieste di verifica invocate su segnalazioni eventualmente abusive da parte di un vasto numero di utenti.
67. Nel caso in cui l'Organo non ordini la rimozione del contenuto illecito, la proposta di legge prevede una possibilità di ricorso al Garante per la protezione dei dati personali (nel prosieguo il "Garante"), mentre la decisione di quest'ultimo è soggetta a controllo giuridico. Allo stesso tempo non è sufficientemente chiaro chi abbia il diritto di ricorrere al Garante in caso di decisione di non rimozione: solo la parte che ha avviato l'intera procedura o qualsiasi utente di cui all'articolo 5 della proposta. Inoltre, la proposta di legge non definisce un termine a questo proposito. **Pertanto, si raccomanda di elaborare ulteriormente le relative disposizioni della proposta.**
68. Pur riconoscendo che la procedura di trattamento dei contenuti illeciti prevista dalla proposta di legge sembra essere abbastanza trasparente e accessibile agli utenti, essa manca di chiarezza per quanto riguarda i diritti procedurali della persona che ha pubblicato il contenuto originale, in particolare quando l'Organismo decide di rimuovere il contenuto, e del gestore, che può dissentire dalla conclusione della rimozione. Importante a questo riguardo, chi ha effettuato inizialmente il post non ha il diritto di appellarsi al Garante, secondo la proposta di legge. Inoltre non è chiaro cosa accada

qualora l'Organismo non riesca a prendere una decisione entro il termine stabilito. **È consigliabile, a questo proposito, chiarire se il gestore debba essere sollevato dalla responsabilità nel caso in cui l'Organismo non riesca a pronunciarsi entro il termine previsto o ritenga che il contenuto sia legale, e se il gestore del sito abbia il diritto di rimuovere autonomamente ciò che ritiene manifestamente illecito.**

69. L'articolo 5 della proposta di legge addebita anche le spese operative dell'Organismo al gestore del sito web. La proposta di legge non chiarisce però se questo obbligo implichi un addebito pro-rata (cioè per ogni recensione) o una somma forfettaria. Inoltre, sembra che il gestore sarebbe tenuto a versare la somma anche nel caso in cui il post non fosse illecito. Anche in assenza di informazioni riguardo ai costi in ogni singolo caso, ciò potrebbe potenzialmente aprire la porta ad attori malintenzionati, col fine di lanciare una campagna di rimozione contro un sito web impopolare, dai contenuti controversi ma legali, come modo per punire il sito web imponendo costi non dovuti. Uno dei modi per **attenuare questo rischio potrebbe essere quello di dispensare i gestori dal pagamento dei costi, qualora la decisione fosse presa in buona fede, anche se la stessa si rivelasse sbagliata. Inoltre, la proposta potrebbe essere più specifica per quanto riguarda la formazione, la composizione e il funzionamento dell'organo, piuttosto che lasciare semplicemente al gestore il compito di istituirlo e finanziarlo.** La mancanza di informazioni a tal proposito potrebbe comportare ulteriori incertezze in quanto gestori diversi potrebbero avere concezioni diverse di indipendenza e di conseguenza emergerebbero soluzioni divergenti, conflittuali o insoddisfacenti.
70. Il processo di verifica autoregolamentato previsto dalla proposta solleva profondi interrogativi su come l'Organismo dovrebbe interagire con gli algoritmi nel lavoro di monitoraggio dell'espressione sui forum in rete. Ad esempio, potrebbe essere utile indicare che l'Organismo può utilizzare un sistema automatizzato sottoposto a supervisione umana (ovvero qualora l'algoritmo indichi che ci debba essere una rimozione del contenuto ciò deve essere rivisto da un essere umano) al fine di poter fare ricorso all'intelligenza artificiale per agevolare l'esercizio del suo potere. **Inoltre, sarebbe utile chiarire se una società che attualmente utilizza algoritmi per monitorare e sorvegliare i contenuti debba sostituire questo algoritmo con la creazione dell'Organismo, in conformità con la disposizione della proposta di legge.** Un aspetto importante a questo proposito è se un tale processo ad elevato impiego di forza lavoro, come previsto dalla proposta di legge, sia in grado di gestire l'enorme volume di materiale pubblicato sulle grandi piattaforme digitali nel rispetto dei termini stabiliti.
71. Infine, a titolo di osservazione generale, la proposta sembra evidenziare una carenza normativa rispetto alle piattaforme web ospitate e gestite all'estero, nonché a quelle che offrono post in lingue diverse dall'italiano (se e come il gestore e/o l'Organismo abbiano l'obbligo di assicurare la traduzione in lingua straniera dei materiali illeciti segnalati).

RACCOMANDAZIONE C.

Si raccomanda di:

- 1. valutare la revisione dei tempi stretti per la rimozione o il blocco dei "contenuti illeciti", introducendo rimedi contro le richieste abusive presentate ai gestori di siti web;**
- 2. chiarire se un gestore debba essere sollevato da responsabilità qualora l'Organismo non riesca a fornire una decisione entro il termine stabilito e se il gestore abbia il diritto di rimuovere da solo ciò che ritiene manifestamente illecito;**
- 3. elaborare disposizioni più specifiche sulla formazione, composizione e sul funzionamento dell'Organismo.**

4.3. Responsabilità dei gestori di siti web nella tutela della dignità personale

72. La proposta di legge (Capo III) prevede che ognuno abbia il diritto di richiedere la rimozione dei propri dati personali condivisi su internet giudicati offensivi o lesivi della propria dignità personale, libertà e identità. Il responsabile (titolare o responsabile dei dati) dovrà confermare la ricezione della richiesta entro 24 ore e rimuovere il contenuto entro 48 ore. In assenza di queste misure, il titolare del diritto può richiedere l'intervento del Garante, che interverrà entro 48 ore.
73. È opportuno ricordare che la tutela della dignità personale è uno scopo legittimo che giustifica la limitazione del diritto alla libertà di espressione ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani. Inoltre, gli attacchi alla reputazione di un individuo possono anche interferire con il diritto alla privacy⁸⁰. Ciò detto, le limitazioni a questo diritto devono essere proporzionate. Le leggi relative alla diffamazione devono quindi bilanciare attentamente il diritto alla libertà di espressione con il diritto alla reputazione e alla vita privata. È importante notare che quando le dichiarazioni in questione possono contribuire a un dibattito di legittimo interesse pubblico, la questione del ruolo di una stampa libera in una società democratica deve anch'essa essere presa in considerazione nel contesto.
74. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha definito⁸¹ più precisamente la portata di questo diritto nella dimensione in rete, così come ha tentato di stabilire un equilibrio più articolato tra il diritto alla libertà di espressione e il diritto alla vita privata. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha delineato sei criteri da considerare nel bilanciamento

⁸⁰CEDU, caso Medžlis Islamske Zajednice Brčko e altri c. Bosnia ed Erzegovina (Istanza n. 17224/11, sentenza del 27 giugno 2017 (GC)), par. 79. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ritenuto che gli attacchi alla reputazione professionale di un individuo, e l'accusare una persona di essere irrispettosa nei confronti di un gruppo di un'altra etnia e religione fossero in grado non solo di infangare la sua reputazione, ma anche di causare pregiudizi nei suoi confronti sia in ambito professionale che sociale, cosicché le accuse raggiungevano il livello di gravità necessario per poter ledere il diritto alla privacy ai sensi dell'articolo 8. A tal proposito, le considerazioni rilevanti che si applicano nell'analisi di proporzionalità includono, tra l'altro, l'importanza comparata degli aspetti concreti dei due diritti in questione; la necessità di limitare o proteggere ciascuno di essi e la proporzionalità tra i mezzi utilizzati e lo scopo perseguito; la natura delle dichiarazioni offensive (post); il contesto in cui è avvenuta la violazione; la misura in cui la dichiarazione ha interessato i diritti della vita privata (identità); e la gravità della violazione (vedi CEDU, caso Perincek v Switzerland (Istanza n. 27510/08, sentenza del 15 ottobre 2015 (GC)), par. 198).

⁸¹ CEDU, caso Hurbain c. Belgio (Istanza n. 57292/16, sentenza del 22 giugno 2021); caso Axel Springer c. Germania (Istanza n. 39954/08, sentenza del 7 febbraio 2012).

tra il diritto alla libertà di espressione e il diritto alla vita privata: 1) se la pubblicazione contribuisca a un dibattito di interesse generale; 2) quanto è nota la persona interessata e qual è l'oggetto della relazione; 3) il comportamento precedente della persona interessata; 4) il metodo con cui si sono ottenute le informazioni e la loro veridicità; 5) il contenuto, la forma e le conseguenze della pubblicazione; e 6) la gravità della sanzione imposta.

75. Pertanto, nel caso in cui una dichiarazione contribuisca a un dibattito di interesse pubblico, il margine di discrezionalità concesso alle leggi dello Stato che limitano questa forma di espressione sarà più ristretto. Inoltre, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha spesso riscontrato la mancanza di un margine di manovra ai sensi dell'articolo 10 per limitare l'espressione con un elemento politico.⁸² La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente sottolineato l'importanza di una stampa libera in una società democratica. I media svolgono un ruolo di "sentinella pubblica" fondamentale per il processo democratico.⁸³ I media svolgono anche un ruolo essenziale nel rivendicare il diritto pubblico a ricevere informazioni e idee di interesse generale,⁸⁴ incluse quelle su questioni politiche controverse.⁸⁵ Inoltre, le notizie sono un "bene deperibile", il che significa che il loro valore si svaluta rapidamente con il passare del tempo.⁸⁶ Se un contenuto viene erroneamente rimosso, anche per un breve periodo di tempo, ciò può avere un impatto sostanziale sull'importante ruolo di controllo dei media. In questo contesto, il silenzio della proposta sull'importanza della libertà di espressione in una società democratica, in particolare l'espressione politica, è preoccupante, nonostante il riconoscimento di tale importanza da parte degli autori nel paragrafo d'apertura. Ad esempio, esiste un rischio potenziale, secondo la proposta, che critiche legittime ai funzionari di governo possano essere eliminate dalle piattaforme digitali con la motivazione che queste possano ledere la loro dignità personale.
76. Da ultimo, è opportuno ricordare che il paradigma normativo del diritto all'oblio, adottato in varie nazioni europee e riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁸⁷, ha ravvisato un'eccezione per i casi di attualità e/o giornalismo. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (nel prosieguo "CGUE") nel caso di Google Spain SL and Google Inc⁸⁸ ha sancito e definito il diritto all'oblio, che mancava di un fondamento giuridico fino alla sua codifica nell'articolo 17 del Regolamento generale sulla protezione dei dati 2018 (GDPR). L'eccezione di cui sopra è una protezione importante per la libera espressione e il libero flusso di informazioni necessarie al pubblico. A meno di un'eccezione riconosciuta per contenuti degni di cronaca, nulla impedisce al politico o ad altre figure pubbliche di ripulire efficacemente i media pubblici

⁸² CEDU, caso Wingrove contro Regno Unito (Istanza n. 17419/90, sentenza del 25 novembre 1996), par. 58.

⁸³ CEDU, caso Sunday Times contro Regno Unito (Istanza n. 6538/74, sentenza del 26 aprile 1979).

⁸⁴ CEDU, caso News Verlags GmbH e Co KG contro Austria (Istanza n. 31457/96, sentenza dell'11 aprile 2000), paragrafo 56.

⁸⁵ CEDU, caso Lingens contro Austria (Istanza n. 9815/82, sentenza dell'8 luglio 1986), par. 42.

⁸⁶ CEDU, caso Observer and Guardian v UK (Istanza n. 13585/88, sentenza del 26 novembre 1991), par. 60.

⁸⁷ CEDU, caso Hurbain c. Belgio (Istanza n. 57292/16, sentenza del 22 giugno 2021); caso Axel Springer c. Germania (Istanza n. 39954/08, sentenza del 7 febbraio 2012). 60798/10 e 65599/10, sentenza del 28 settembre 2018).

⁸⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, 2014; disponibile all'indirizzo: (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=35163103>)

dai resoconti dei propri misfatti o da altre informazioni rilevanti per il pubblico, e la democrazia in particolare - risultato che andrebbe contro gli interessi della collettività.

77. **Si raccomanda, pertanto, di rivedere il Capo III in modo da includervi migliori garanzie per la libertà di parola.**

RACCOMANDAZIONE D.

rivedere il Capo III al fine di includere migliori garanzie per la libertà di parola

5. SANZIONI PECUNIARIE

78. La proposta di legge (articolo 7(3)-(5)) specifica le sanzioni amministrative pecuniarie che possono essere comminate ai gestori che violano i requisiti in materia di segnalazione, chiusura, rimozione o blocco dei contenuti illegali, nonché la redazione di rapporti sulla gestione della segnalazione. L'importo della sanzione è proporzionale alla gravità della violazione. In particolare, i gestori sono soggetti a una sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 500.000 euro qualora non predispongano o pubblichino la relazione biennale di cui all'articolo 6 della proposta di legge, in caso di 100 segnalazioni di contenuti illeciti nell'anno solare, o qualora non la predispongano o pubblichino nei modi o nei tempi richiesti. La stessa sanzione si applica in caso di violazione dell'obbligo di conservare il contenuto illecito per 180 giorni dalla data di rimozione a fini probatori. Salvo che il fatto costituisca reato, i gestori sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 500.000 a Euro 3.000.000 qualora violino gli obblighi di notifica, verifica e blocco dei contenuti illeciti. Se l'atto non costituisce reato, i gestori sono soggetti ad una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 3.000.000 a Euro 5.000.000 se violano le prescrizioni relative alla rimozione/blocco dei contenuti illeciti. Infine, la mancata rimozione dei dati offensivi da parte del gestore o l'assenza di un adeguato sistema di segnalazione/rimozione come descritto nel Capo III della proposta comporta una sanzione minima da 500.000 a 5.000.000 euro, in base alla natura, alla gravità e alla frequenza della violazione.
79. Va notato che l'entità delle sanzioni pecuniarie avrà probabilmente un effetto frenante sui siti web, soprattutto data una certa vaghezza delle disposizioni della proposta di legge in merito cosa considerare un "contenuto illecito" (cfr. i precedenti paragrafi 48-52) e offensivo e lesivo della dignità personale (cfr. i precedenti paragrafi 53-54), nonché la mancanza di una guida affinché i gestori di siti web possano prendere decisioni su queste questioni in caso di incertezza sulla natura dei contenuti, se possa o meno essere definito "illecito", ai sensi delle disposizioni vigenti del Codice penale, Decreto legge e del Decreto legislativo, o "offensivo e lesivo".
80. Sebbene la proposta di legge preveda la possibilità di prendere in considerazione circostanze attenuanti e di imporre una sanzione inferiore, anche l'importo minimo previsto è sostanziale, soprattutto nel caso di un sito web che abbia commesso solo un

errore amministrativo, come il ritardo nella rimozione. Benché l'idea dietro questo meccanismo di regolamentazione potrebbe essere che un sito web abbia semplicemente bisogno di un migliore processo amministrativo per evitare sanzioni, è facile immaginare che un piccolo sito internet, con risorse limitate, non sarà in grado di sopravvivere alla sanzione. Pertanto, la proposta di legge può avere un effetto frenante e provocare un eccesso di autocensura.

81. Inoltre, occorre considerare che la diffusione, e quindi l'impatto potenziale, di una dichiarazione rilasciata in rete a un piccolo pubblico di lettori non è certo la stessa di una dichiarazione pubblicata su pagine web mainstream o molto visitate. È quindi essenziale, per valutare la potenziale influenza di una pubblicazione in rete, determinarne quanto riuscirà a raggiungere l'opinione pubblica, per esempio se in genere la risorsa web riceve molte visite, nonché il numero effettivo di utenti che hanno avuto accesso a tale risorsa nel periodo in cui la pubblicazione/il commento in questione sono stati accessibili.⁸⁹
82. **Pertanto, si raccomanda di rivedere l'entità delle sanzioni pecuniarie, tenendo conto del potenziale impatto delle notizie pubblicate in rete e della quantità di lettori/utenti della piattaforma online.**

RACCOMANDAZIONE E.

rivedere l'entità delle sanzioni pecuniarie, tenendo conto del potenziale impatto delle notizie pubblicate in rete e della quantità di lettori/utenti della piattaforma online .

[FINE DEL TESTO]