



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 25/19/CONS

**CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLO SCHEMA DI REGOLAMENTO
RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISPETTO DELLA DIGNITÀ
UMANA E DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E
DI CONTRASTO ALL'HATE SPEECH**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 22 gennaio 2019;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante *“Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici”*, di seguito denominato *Testo unico*;

VISTO l’art. 7 della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite del 1948 secondo il quale *“Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione”*;

VISTO l’art. 1 della Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale delle Nazioni Unite del 1965, ratificata con legge 13 ottobre 1975, n. 654, secondo cui *“l’espressione «discriminazione razziale» sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica”*;

VISTO l’art. 4 della Convenzione internazionale sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione che prevede che *“gli Stati contraenti condannano ogni propaganda ed ogni organizzazione che s’ispiri a concetti ed a teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale, e si impegnano ad adottare immediatamente misure efficaci per eliminare ogni incitamento ad una tale discriminazione od ogni atto discriminatorio, tenendo conto, a tale scopo, dei principi formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dei diritti chiaramente enunciati nell'articolo 5 della presente Convenzione". Tra queste misure lo stesso art. 4 prevede esplicitamente quelle finalizzate a "non permettere né alle pubbliche autorità, né alle pubbliche istituzioni, nazionali o locali, l'incitamento o l'incoraggiamento alla discriminazione razziale";

VISTO l'art. 1 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne delle Nazioni Unite del 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132, secondo il quale *"la discriminazione contro le donne sta ad indicare ogni distinzione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo";*

VISTA la Raccomandazione di politica generale n. 15 della ECRI (Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa), relativa alla lotta contro il discorso dell'odio adottata l'8 dicembre 2015 che stimola gli Stati ad agire concretamente affinché ogni forma di discriminazione etnica sia contrastata ed eliminata, coerentemente con il diritto internazionale che tutela i diritti umani;

VISTO l'art. 17 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite del 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176, secondo il quale: *"Gli Stati parti riconoscono l'importanza della funzione esercitata dai mass media e vigilano affinché il fanciullo possa accedere ad una informazione ed a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale. A tal fine, gli Stati parti: a) incoraggiano i mass media a divulgare informazioni e materiali che hanno una utilità sociale e culturale per il fanciullo e corrispondono allo spirito dell'art. 29 [...]"*;

VISTO l'art. 29 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza delle Nazioni Unite del 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176, secondo il quale *"Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; b) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite; c) sviluppare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese nel quale vive, del paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua; d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi e delle persone di origine autoctona [...]"*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTO il preambolo (*lettera h*) della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite del 2006, ratificata con legge 3 marzo 2009 n. 18, in cui si riconosce che *“la discriminazione contro qualsiasi persona sulla base della disabilità costituisce una violazione della dignità inerente e del valore della persona umana”*;

VISTO l’art. 3 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità delle Nazioni Unite del 2006, ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18, che pone tra i principi della Convenzione stessa la non discriminazione;

VISTO l’art. 21 (*Non discriminazione*) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2000 e in particolare il comma 1, secondo il quale *“È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali”*;

VISTO l’art. 22 (*Diversità culturale, religiosa e linguistica*) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2000 secondo il quale *“L’Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica”*;

VISTO l’art. 3 della Costituzione Italiana secondo cui *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*;

VISTA la direttiva n. 2000/43/CE del Consiglio dell’Unione Europea, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica;

VISTO l’art. 3-ter della direttiva n. 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2007, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l’esercizio delle attività televisive secondo il quale *“Gli Stati membri assicurano, con misure adeguate, che i servizi di media audiovisivi forniti dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano alcun incitamento all’odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità”*;

VISTO l’art. 6 della Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) come modificato dalla Direttiva (UE) 2018/1808 pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* dell'Unione europea del 28 novembre 2018;

CONSIDERATO quanto specificamente previsto in materia dal *Testo unico* e, in particolare, dagli articoli:

- 3 a norma del quale *“Sono principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, la tutela dei diritti d'autore e di proprietà intellettuale, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali”*;
- 7, comma 2, lett. a), secondo il quale *“La disciplina dell'informazione radiotelevisiva, comunque, garantisce: a) la presentazione veritiera dei fatti e degli avvenimenti, in modo tale da favorire la libera formazione delle opinioni”*. La medesima norma precisa che l'Autorità stabilisce ulteriori regole per le emittenti per rendere effettiva l'osservanza dei principi ivi contenuti nei programmi di informazione;
- 10, comma 1, secondo il quale *“L'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche mediante servizi di media audiovisivi o radiofonici”*;
- 32, comma 5, secondo il quale *“I servizi di media audiovisivi prestati dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana rispettano la dignità umana e non contengono alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità”*;

VISTA la delibera n. 13/08/CSP, del 31 gennaio 2008, recante *“Atto di indirizzo sulle corrette modalità di rappresentazione dei procedimenti giudiziari nelle trasmissioni radiotelevisive”*;

VISTA la delibera n. 424/16/CONS, del 16 settembre 2016, recante *“Atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione nei programmi di informazione, di approfondimento informativo e di intrattenimento”*, avente valore di indirizzo interpretativo delle disposizioni contenute negli artt. 3, 32,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

comma 5, e 34 del *Testo unico* in cui è previsto che i programmi radio-televisivi nella diffusione di notizie devono “*uniformarsi a criteri-verità, limitando connotazioni di razza, religione o orientamento sessuale non pertinenti ai fini di cronaca ed evitando espressioni fondate sull'odio o sulla discriminazione, che incitino alla violenza fisica o verbale ovvero offendano la dignità umana e la sensibilità degli utenti contribuendo in tal modo a creare un clima culturale e sociale caratterizzato da pregiudizi oppure interferendo con l'armonico sviluppo psichico e morale dei minori*”, nonché devono “*rivolgere particolare attenzione alla modalità di diffusione di notizie e di immagini sugli argomenti di attualità trattati avendo cura di procedere ad una veritiera e oggettiva rappresentazione dei flussi migratori, mirando a sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno dell'hate speech, contrastando il razzismo e la discriminazione nelle loro espressioni mediatiche*”;

VISTA la delibera n. 442/17/CONS, del 24 novembre 2017, recante “*Raccomandazione sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento*” avente valore di indirizzo interpretativo delle disposizioni contenute negli artt. 3, 7, comma 2, lett. a), 10, comma 1, e 32, comma 5, del *Testo unico* con particolare riferimento al tema delle molestie a sfondo sessuale il quale “*se non affrontato adeguatamente - rischia di perdere connotati informativi per scadere, in alcuni casi, nella colpevolizzazione della vittima che denuncia episodi risalenti nel tempo e in un indiretto attacco alla sua credibilità come persona e come professionista*” rischiando così da un lato “*di alimentare immagini stereotipate della figura femminile*” e dall'altro di generare al contrario, “*la gogna mediatica [...] in processi e ostracizzazioni [...] rispetto a episodi nei quali si confondono, in un calderone fuori controllo, violenze, molestie e approcci comunque inadeguati*”;

VISTA la delibera n. 46/18/CONS, del 6 febbraio 2018, recante “*Richiamo al rispetto della dignità umana e alla prevenzione dell'incitamento all'odio*” con la quale l'Autorità ha richiamato “*i fornitori di servizi media audiovisivi a garantire nei programmi di informazione e comunicazione il rispetto della dignità umana e a prevenire forme dirette o indirette di incitamento all'odio, basato su etnia, sesso, religione o nazionalità*” alla luce dei dati di monitoraggio sul pluralismo politico/istituzionale relativi al periodo 29 gennaio-4 febbraio 2018 dai quali la trattazione di casi di cronaca relativi a reati commessi da immigrati appariva “*orientata, in maniera strumentale, ad evidenziare un nesso di causalità tra immigrazione, criminalità e situazioni di disagio sociale e ad alimentare forme di pregiudizio razziale nei confronti dei cittadini stranieri immigrati in Italia, contravvenendo ai principi di non discriminazione e di tutela delle diversità etniche e culturali che i fornitori di servizi media audiovisivi sono tenuti ad osservare nell'esercizio dell'attività di diffusione radiotelevisiva*”;

VISTO il “*Codice di autoregolamentazione delle trasmissioni di commento degli avvenimenti sportivi*” denominato “*Codice media e sport*”, recepito con il *Decreto* del Ministero delle comunicazioni del 21 gennaio 2008 n. 36;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTO l'art. 2 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 secondo il quale *“È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà di informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede. Devono essere rettificata le notizie che risultino inesatte, e riparati gli eventuali errori [...]”*;

VISTO il *“Testo unico dei doveri del giornalista”*, approvato dal Consiglio Nazionale dei giornalisti nella riunione del 27 gennaio 2016 che stabilisce che *“il giornalista rispetta i diritti fondamentali delle persone e osserva le norme di legge poste a loro salvaguardia; [...] applica i principi deontologici nell'uso di tutti gli strumenti di comunicazione, compresi i social network”*;

VISTO, in particolare l'art. 9 del *“Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica”*, allegato al *“Testo unico dei doveri del giornalista”* sopra citato, che stabilisce che *“nell'esercitare il diritto-dovere di cronaca, il giornalista è tenuto a rispettare il diritto della persona alla non discriminazione per razza, religione, opinioni politiche, sesso, condizioni personali, fisiche o mentali;*

VISTA la carta dei servizi per il superamento delle barriere comunicative approvata dal Tavolo permanente di confronto CNU-AGCOM-Associazioni persone con disabilità istituito il 16 aprile 2012;

VISTO il Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la RAI – Radiotelevisione italiana S.p.a. – 2018 – 2022;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante *“Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e Consultazione pubblica sul documento recante Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”* come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS del 16 ottobre 2015;

CONSIDERATO che la delibera n. 403/18/CONS del 25 luglio 2018, recante *“Avvio del procedimento per l'adozione di un regolamento in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech e all'istigazione all'odio”* ha inteso avviare un percorso per l'attuazione del precetto sancito nel citato art. 32, comma 5, del *Testo unico*;

TENUTO CONTO che una quota significativa dei contenuti messi a disposizione sui servizi di piattaforma per la condivisione di video non è sotto la responsabilità editoriale del fornitore di piattaforme per la condivisione di video e che tali fornitori, tuttavia, in genere determinano l'organizzazione dei contenuti, ossia programmi, video



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive, anche in modo automatizzato o con algoritmi;

CONSIDERATO che fornitori di piattaforme per condivisione di video, pertanto, dovrebbero essere tenuti ad adottare le misure appropriate per tutelare il grande pubblico dai contenuti che istigano alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo o di un membro di un gruppo per uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Considerando n. 47 della Direttiva 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 recante modifica direttiva al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi, in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato) ;

CONSIDERATO che, alla luce delle disposizioni normative vigenti, i principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia rappresentati dalla libertà di espressione, di opinione e di ricevere e comunicare informazioni - comprensivi anche dei diritti di cronaca, di critica e di satira - devono conciliarsi con il rispetto della dignità della persona, dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, nonché con l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e con la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale;

CONSIDERATO che con il termine "*hate speech*" si intende l'utilizzo strategico di contenuti o espressioni mirati a diffondere, propagandare o fomentare l'odio, la discriminazione e la violenza per motivi etnici, nazionali, religiosi, ovvero fondati sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale, sulla disabilità, o sulle condizioni personali e sociali, attraverso la diffusione e la distribuzione di scritti, immagini o altro materiale anche mediante la rete *internet*, i *social network* o altre piattaforme telematiche;

CONSIDERATO che l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), nel dicembre 2009, prendendo atto del rapporto "*Hate Crimes in the OSCE Region - Incidents and Responses*" dell'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR), ha ritenuto di impegnarsi ed impegnare gli Stati membri dell'organizzazione, tra cui l'Italia, nella lotta contro i crimini d'odio (Decision No. 9/09 "*Combating Hate Crimes*") invitando gli Stati membri dell'organizzazione anche ad indagare il potenziale legame tra un uso sempre crescente di *internet* e la diffusione di opinioni che possano costituire un incitamento, motivato da pregiudizio, alla violenza ovvero a crimini generati dall'odio, meglio noti con il termine di "*hate crimes*", e a sensibilizzare la società civile e l'opinione pubblica sul tema, al fine di garantire un approccio globale alla lotta contro questa tipologia di crimine;

CONSIDERATO che gli argomenti trattati nei programmi informativi e di intrattenimento diffusi dai servizi di media audiovisivi e radiofonici diventano sempre più di frequente oggetto di attenzione, discussione, polarizzazione ed estremizzazione nei



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

social media, che rappresentano forme significative, talvolta prevalenti per alcune fasce della popolazione, di accesso alle informazioni, nonché di espressione, formazione e sedimentazione dell'opinione pubblica, spesso alimentando artate strategie di disinformazione finalizzate a sostenere discorsi d'odio o comunque a diffondere rappresentazioni strumentali, falsate e discriminatorie dei complessi fenomeni osservati;

CONSIDERATO che l'esigenza informativa è assolta primariamente dai mezzi di comunicazione di massa che, a norma dell'art. 21 della Costituzione come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e ordinaria, devono concorrere a fornire alla pubblica opinione un'informazione completa, obiettiva, imparziale e pluralistica e che l'esercizio del diritto di critica e di cronaca deve essere improntato a criteri di verità, di essenzialità e continenza, a partire dalla corretta rappresentazione dei fatti e dalla diffusione di dati verificati e di comparazioni statisticamente significative;

RILEVATA l'esigenza di garantire, in particolare nei programmi di informazione e intrattenimento, effettività alla tutela dei diritti fondamentali della persona, nel rispetto del principio di non discriminazione e di tutela della diversità etniche, culturali, religiose e connesse a peculiari condizioni soggettive, fisiche, mentali e sociali. In particolare, nel rispetto della libertà editoriale e del diritto di libera manifestazione del pensiero, ciascun fornitore di servizi media deve garantire la completezza dell'informazione e l'assenza di discorsi d'odio: la Corte europea dei diritti dell'uomo si è soffermata più volte sulla distinzione tra forme di discorso pubblico tollerato in una società democratica e discorso che deve essere limitato e sanzionato al fine di proteggere il diritto di individui e gruppi di non essere discriminati, o discorso che può portare alla violenza, ai disordini pubblici e alla criminalità;

RITENUTA, pertanto, la necessità di fornire una regolamentazione di dettaglio del precetto contenuto nel citato art. 32, comma 5, del *Testo unico* affinché nei servizi di media audiovisivi e radiofonici sia assicurato l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali a garanzia degli utenti, *sub specie* di dignità della persona e del principio di non discriminazione, oltre che il divieto di incitamento all'odio basato su etnia, sesso, religione e nazionalità, procedendo a tal fine ad una specifica attività di monitoraggio;

RITENUTO per l'effetto di procedere all'individuazione dell'ambito delle fattispecie riconducibili al dettato normativo, soggette al potere di vigilanza e sanzionatorio dell'Autorità, secondo gli indirizzi ed orientamenti giurisprudenziali in materia, in particolar modo della Corte europea dei diritti dell'uomo;

RITENUTO che ai fini della valutazione delle fattispecie oggetto del presente provvedimento il contesto in cui l'evento si è prodotto, la relazione media tradizionali e *social network*, i mezzi per la diffusione del messaggio acquisiscono una particolare rilevanza. Infatti, il contenuto diffuso sul servizio di media audiovisivo o radiofonico può essere oggetto di ulteriori estremizzazioni o polarizzazione attraverso la circolazione in rete;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RILEVATA pertanto l'opportunità di promuovere l'elaborazione e l'adozione di codici di autoregolamentazione da parte delle piattaforme digitali per il contrasto ai discorsi d'odio;

RITENUTO pertanto, stante la particolare rilevanza e complessità della materia oggetto di regolamentazione e tutela, sottoporre a consultazione pubblica lo schema di regolamento;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Art. 1

1. È sottoposto a consultazione pubblica lo *"Schema di regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech"* unitamente alla relativa relazione introduttiva di cui agli allegati A e B alla presente delibera che ne costituiscono parte integrante.
2. Le modalità di consultazione sono riportate nell'Allegato C alla presente delibera di cui costituisce parte integrante.

Napoli, 22 gennaio 2019

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Allegato A
alla delibera n. 25/19/CONS del 22 gennaio 2019

RELAZIONE INTRODUTTIVA

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di appartenenza etnica, orientamento sessuale, religione o nazionalità;

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

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

Sul tema della discriminazione di genere, l'Autorità è intervenuta con la delibera n. 442/17/CONS del 24 novembre 2017, attraverso una raccomandazione "*sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento*". In particolare l'Autorità ha rilevato che "il tema delle molestie a sfondo sessuale - se non affrontato adeguatamente - rischia di perdere connotati informativi per scadere, in alcuni casi, nella colpevolizzazione della vittima che denuncia



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

La possibile relazione causale tra espressioni d'odio e crimini d'odio che sfociano in azioni di violenza fisica comporta che si debba prestare particolare attenzione alla raccolta dei dati relativi alle espressioni d'odio, non solo con riferimento ai singoli individui che se ne facciano portatori, ma anche al loro precipitare nel discorso pubblico, anche ad opera di chi detenga, a vario titolo, responsabilità editoriali, politiche o istituzionali e si esprima in pubblico attraverso i diversi mezzi di comunicazione di massa.

In Italia, l'*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD)*, istituito nel 2010 presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza della Direzione Centrale della Polizia Criminale, raccoglie i dati relativi alle segnalazioni ricevute relative a discriminazioni e ai reati di matrice discriminatoria, inviandoli peraltro anche all'ufficio OSCE-ODHIR che stila annualmente un rapporto riguardante i dati sui reati generati dall'odio nei paesi membri. Dal 1° gennaio del 2013 al 31 dicembre del 2017, periodo cui si riferiscono gli ultimi dati disponibili, gli *hate crime* registrati sono cresciuti del 112%,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

segnando un costante incremento annuo. Sul totale delle segnalazioni raccolte, circa la metà costituiscono un reato secondo i criteri e gli accertamenti dell'OSCAD. Oltre il 60% dei reati d'odio accertati si riferiscono a matrice discriminatoria connessa all'origine etnica o alla provenienza geografica della vittima. Nello stesso periodo, 2013-2017, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Unar) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha visto crescere le segnalazioni pervenute ai propri uffici del 193%. In particolare, nel 2017, ultimo anno disponibile, sono state 3.574 le segnalazioni ritenute "pertinenti per *ground* o tipo di discriminazione" dall'Unar e di queste ben l'83% sono state classificate come riferibili a discriminazioni etnico-razziali.

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

In attesa del rilascio dei dati Unar e OSCAD relativi all'anno 2018, deve osservarsi che, in quell'anno, l'Autorità ha rilevato, in più occasioni e con diversi strumenti d'indagine, la centralità assunta dal fenomeno migratorio tanto su Radio e TV, nei temi della campagna elettorale per le elezioni politiche, quanto nella produzione di strategie di disinformazione su tutti i mezzi di comunicazione. L'Autorità è intervenuta in diverse occasioni nei confronti delle emittenti radio-televisive, in particolare in occasione delle modalità con le quali è stata rappresentata, in talune trasmissioni, la figura del migrante in relazione ai diversi 'fatti di Macerata', occorsi nel periodo interessato dalla campagna elettorale per le elezioni politiche. Secondi i dati pubblicati sul sito dell'Autorità, tra i



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

temi più trattati nel corso della campagna elettorale del 2018, in prima e seconda serata in tutte le emittenti televisive nazionali, si segnalano il tema “immigrazione” con circa l’8%, il tema “episodi di Macerata” con circa il 6%, il tema “fascismo/antifascismo” con circa il 4%. Si tratta di tematiche che sono state poste in stretta relazione, tanto nel dibattito pubblico, quanto nella cronaca politico-sociale, e che costituiscono, se considerate nella loro interezza, il primo “macro tema” della campagna elettorale. In alcuni programmi della concessionaria del servizio pubblico tale ‘macro tema’ ha raggiunto la prima posizione con circa il 20% sul totale dei temi trattati (trasmissione ‘Kronos’). Nelle emittenti private tale ‘macro tema’ ha raggiunto la prima posizione con circa il 25% sul totale dei temi trattati e il 33% includendovi il tema “sicurezza”, che veniva tipicamente collegato al fenomeno migratorio (trasmissione “Dalla vostra parte”). Tale centralità viene confermata anche dal *Sesto Rapporto Carta di Roma* del 2018, il quale misura, peraltro, la specifica perdurante caratterizzazione del fenomeno migratorio, e della figura del migrante, da parte di molti media italiani, incluse alcune testate della carta stampata.

Analogamente, nel proprio rapporto *News vs Fake nel sistema dell’informazione* del 2018, anch’esso pubblicato nel proprio sito, l’Autorità ha rilevato come il tema della immigrazione, e la figura del migrante, siano stati tra i principali temi oggetto di notizie false e di strategie di disinformazione nei diversi mezzi d’informazione e comunicazione, incluso il web. In particolare, nel proprio rapporto, l’Autorità ha rilevato come “tra le tematiche principali oggetto di disinformazione” figurino l’‘immigrazione’. “Nel corso del 2018” - continua il rapporto - “molteplici notizie sull’argomento hanno caratterizzato il dibattito politico e acceso i toni della campagna elettorale. I fatti di cronaca (tra cui quello emblematico degli spari contro i migranti a Macerata) e le misure adottate dal nuovo governo (come la disposizione della chiusura dei porti alle navi umanitarie) hanno diviso l’opinione pubblica. In questo scenario, ha trovato terreno fertile la proliferazione di contenuti *fake*. Il più delle volte, le motivazioni sottostanti alla produzione di disinformazione sul tema dell’immigrazione sono di natura ideologica e i contenuti veicolati sono atti a innescare campagne d’odio (soprattutto a sfondo razziale) e infondere intolleranza. [...] la disinformazione sull’immigrazione nel periodo esaminato è stata



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

costruita per lo più attorno a notizie legate all'accoglienza dei migranti da parte dell'Italia e degli altri Stati".

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

Con riferimento alle questioni legate al fenomeno migratorio, il *Quinto Rapporto Carta di Roma* del 2017, mostrava come in tv, "immigrati, migranti e profughi [...] sul complessivo di tutti i servizi, inclusi quelli non riferiti al fenomeno migratorio, sono presenti in voce nello 0,5% del casi". Un dato sorprendente che conferma come i fenomeni di discriminazione possano essere alimentati soprattutto da forme di narrazione che escludono la voce diretta delle vittime di *hate speech*, circostanza che contribuirebbe a separare la singola persona dalla 'categoria' alla quale viene automaticamente ricondotta sull'onda dello stereotipo. Si pone quindi il tema, soprattutto per la concessionaria del servizio pubblico, non soltanto di prevenire e ostacolare fenomeni di *hate speech*, ma anche di promuovere la cultura della tolleranza e dell'apertura alla diversità, dedicando uno spazio significativo alla voce diretta delle vittime potenziali di *hate speech*, alle buone pratiche di convivenza, alle esperienze positive di integrazione di persone provenienti da culture e religioni diverse, come anche alle esperienze dirette negative subite, a causa del pregiudizio e della discriminazione di vario tipo, nella vita quotidiana dalle vittime.

In particolare, la concessionaria del servizio pubblico, in base al contratto di servizio 2018-2022, deve "avere cura di raggiungere le diverse componenti della società, prestando attenzione alla sua articolata composizione in termini di genere, generazioni, identità etnica, culturale e religiosa, nonché alle minoranze e alle persone con disabilità, al fine di favorire lo sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa delle



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

Il ruolo centrale dei media tradizionali e del web nel trasmettere un 'discorso pubblico' volto a rafforzare una rappresentazione stereotipata di taluni fenomeni oggetto di discriminazione, trova d'altra parte conferma nel profondo divario tra percezione e realtà, a proposito del numero di immigrati presenti sul territorio italiano, un divario misurato, contestualmente, da indagini alternative e indipendenti. L'Eurobarometro di Eurostat, aggiornato al giugno del 2018, evidenzia come, a fronte di una presenza effettiva del 7%, il numero di immigrati percepiti sul totale della popolazione italiana superi, invece, il 25%, segnando peraltro il divario di percezione maggiore tra tutti gli altri paesi europei analizzati. Un'altra indagine, pubblicata nel 2018 dal National Bureau of Economic Research (autori Alberto Alesina, Armando Miano e Stefanie Stantcheva), misura il divario tra percezione e realtà in merito al numero di immigrati in Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti, analizzandone le implicazioni in termini di domanda di politiche pubbliche. L'Italia conferma un divario tra percezione e realtà del 16%, in relazione al numero di immigrati, inferiore solo al medesimo divario misurato negli Stati Uniti. Inoltre, l'analisi dimostra come vi sia un'errata convinzione, e quindi una sistematica distorsione, in relazione alla provenienza e alla distribuzione geografica dei migranti, alla loro dipendenza dal welfare state nazionale, alla loro istruzione, alla loro (dis)occupazione, al loro contributo al reddito nazionale attraverso lavoro e tassazione, alla loro permanenza sul territorio nazionale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

Quanto alla definizione di "espressione d'odio" (*hate speech*), essa si sostanzia in una delle discriminazioni vietate dall'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), in quanto consistente proprio in una violenza, realizzata attraverso modalità espressive verbali o audiovisive, atta a discriminare particolari categorie di individui. L'art. 14 della Cedu vieta infatti le discriminazioni "*fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione*".

Peraltro, il divieto di discriminazioni è un principio di rango costituzionale, giuridicamente vincolante, sancito dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, a norma del quale "*è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

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

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

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

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

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Allegato B
alla delibera n. 25/19/CONS del 22 gennaio 2019

SCHEMA DI REGOLAMENTO RECANTE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISPETTO DELLA DIGNITÀ UMANA E DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E DI CONTRASTO ALL'HATE SPEECH

CAPO I

Disposizioni generali

Art. 1

Definizioni

Ai fini del presente Regolamento si intende per:

- a) **“Autorità”**, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita dall'art. 1, comma 1, della legge 31 luglio 1997, n. 249;
- b) **“Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici”**, il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, così come modificato dal decreto legislativo del 15 marzo 2010, n. 44 e dal decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 120;
- c) **“servizio di media audiovisivo”**: il servizio come definito dall'art. 2, comma 1, *lett. a)*, del *Testo unico*;
- d) **“servizio di media radiofonico”**: il servizio come definito dall'art. 2, comma 1, *lett. a)*, del *Testo unico* applicato per analogia ai servizi radiofonici ai sensi dell'art. 2, comma 2, del medesimo *Testo unico*;
- e) **“fornitore di servizi di media”**, il fornitore di servizi come definito dall'art. 2, comma 1, *lett. b)*, del *Testo unico*;
- f) **“programma”**: una serie di immagini animate, sonore o non, come definite dall'art. 2, comma 1, *lett. e)*, del *Testo unico*;
- g) **“fornitore della piattaforma per la condivisione di video”**: la persona fisica o giuridica che fornisce un servizio di piattaforma per la condivisione di video;
- h) **“servizio di piattaforma per la condivisione di video”**, un servizio quale definito agli artt. 56 e 57 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ove l'obiettivo principale del servizio stesso, di una sua sezione distinguibile o di una sua funzionalità essenziale sia la fornitura di programmi, video generati dagli utenti o entrambi per il grande pubblico, per i quali il fornitore della piattaforma per la condivisione di video non ha responsabilità editoriale, al fine di informare, intrattenere o istruire attraverso reti di comunicazioni elettroniche ai sensi dell'art. 2, *lett. a)*, della direttiva 2002/21/CE e la cui organizzazione è determinata dal fornitore della piattaforma per la condivisione di video, anche con mezzi automatici o algoritmi, in particolare mediante visualizzazione, attribuzione di tag e sequenziamento;»



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- i) “**CO.RE.COM**”, i Comitati regionali per le comunicazioni;
- l) “**Direzione**”: la direzione competente dell’Autorità;
- m) “**Regolamento sanzioni**”, il “Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni”, approvato con la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS;
- n) “**espressioni o discorso d’odio (*hate speech*)**”, l’insieme di tutte le forme di espressione che si diffondono, incitano, sviluppano o giustificano l’odio etnico a sfondo razziale, la xenofobia, l’antisemitismo ed altre forme di odio basate sull’intolleranza e che comprendono l’intolleranza espressa attraverso un aggressivo nazionalismo ed etnocentrismo, la discriminazione l’ostilità contro minoranze, i migranti ed i popoli che traggono origine dai flussi migratori (definizione tratta da **Raccomandazione del Comitato dei Ministri n. 20 del 1997 del Consiglio d’Europa**) / “l’istigazione, la promozione o l’incitamento alla denigrazione, all’odio o alla diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo di persone, o il fatto di sottoporre a soprusi, molestie, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce tale persona o gruppo, e comprende la giustificazione di queste varie forme di espressione, fondata su una serie di motivi, quali la razza, il colore, la lingua, la religione o le convinzioni, la nazionalità o l’origine nazionale o etnica, nonché l’ascendenza, l’età, la disabilità, il sesso, l’identità di genere, l’orientamento sessuale e ogni altra caratteristica o situazione personale (**Raccomandazione di politica generale n. 15 della Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza del Consiglio d’Europa (ECRI)** del 21 marzo 2016) / l’utilizzo strategico di contenuti o espressioni mirati a diffondere, propagandare o fomentare l’odio, la discriminazione e la violenza per motivi etnici, nazionali, religiosi, ovvero fondati sull’identità di genere, sull’orientamento sessuale, sulla disabilità, o sulle condizioni personali e sociali, attraverso la diffusione e la distribuzione di scritti, immagini o altro materiale anche mediante la rete internet, i social network o altre piattaforme telematiche (**definizione contenuta nella Delibera n. 403/18/CONS tratta da testo DDL n. 664**);

D.1 Si condividono le definizioni proposte? Ai fini della definizione di espressione d’odio (*hate speech*) quale si ritiene essere la definizione più chiara, ampia e inclusiva?

Art. 2

Ambito di applicazione

1. Il presente regolamento stabilisce, secondo quanto previsto dall’art. 32, comma 5, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, i principi e le disposizioni cui devono adeguarsi i fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici soggetti alla giurisdizione italiana nei programmi di informazione e intrattenimento per assicurare il rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e contrasto all’istigazione alla violenza e all’odio nei confronti di gruppi di persone o membri di tali gruppi definiti con



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

riferimento al sesso, all'origine razziale o etnica, alla religione, alla disabilità, all'età o all'orientamento sessuale e ogni altra caratteristica o situazione personale.

2. L'Autorità promuove, coordina e indirizza l'elaborazione di codici di condotta da parte dei fornitori di piattaforme per la condivisione di video di cui all'art. 1, *lett. g)*, individuando forme di co-regolazione, vigilanza e verifica delle attività.

CAPO II

Fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici

Art. 3

Principi generali

1. I fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici, ferma la libertà d'informazione e la libertà di espressione di ogni individuo, sono tenuti ad assicurare il più rigoroso rispetto, nell'ambito dei programmi di informazione e di intrattenimento, dei principi fondamentali sanciti a garanzia degli utenti, avuto specifico riguardo ai soggetti a rischio di discriminazione, affinché sia garantita la dignità della persona.

2. L'Autorità vigila sull'osservanza delle disposizioni di cui al presente Regolamento nel rispetto dei diritti e delle libertà di comunicazione e di manifestazione del pensiero.

Art. 4

Principi di non discriminazione e di contrasto all'hate speech e all'istigazione all'odio

1. In caso di rappresentazione in televisione e in radio di notizie e temi che riguardano soggetti a rischio di discriminazione, i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici, nel rispetto dei principi di cui all'art. 3, devono, pena l'apertura di un procedimento sanzionatorio, osservare una serie di limiti, anche tenuto conto di quanto stabilito nei codici di deontologia professionale giornalistica, tali da evitare che vengano compromessi i principi di correttezza, lealtà, completezza dell'informazione al fine di prevenire e contrastare qualunque forma di *hate speech* e di istigazione o di legittimazione all'odio.

D.2 Si condividono i principi e l'ambito di applicazione identificati?

Art. 5

Criteri per il rispetto dei principi di non discriminazione e di contrasto all'hate speech e all'istigazione all'odio

1. Ai fini di cui agli artt. 3 e 4, i fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici assicurano che nei programmi forniti siano rispettati i seguenti criteri:

- a) porre attenzione al contesto ed evitare espressioni, immagini, suoni, elementi grafici - quali i titoli e i sottopancia utilizzati per la sintesi di contenuti delle trasmissioni e tutti gli altri contenuti, anche quelli tratti dai social networks o dai messaggi SMS



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

inviati dagli utenti e mandati in onda in sovrapposizione - che possano, in maniera indiretta o diretta, diffondere, incitare, promuovere o giustificare l'odio o forme di discriminazione e intolleranza, offendere la dignità umana o, in casi estremi, che possano portare alla violenza, al disordine e al crimine nei confronti di una persona o di gruppi di persone per motivi di genere, età, orientamento sessuale, classe, etnia, lingua, nazionalità, colore della pelle, origine sociale, credenze religiose, istruzione, affiliazione politica, *status* personale e familiare, disabilità fisiche e mentali, condizioni di salute e per ogni altro motivo che possa costituire una lesione dei diritti della persona;

- b) rivolgere particolare attenzione alla selezione e alla diffusione di notizie, di immagini e di ogni altro contenuto suscettibile anche solo di alimentare pregiudizi, generalizzazioni, stereotipi o convinzioni basate su discriminazioni;
- c) nella diffusione di notizie e immagini, nonché nella trattazione di temi che coinvolgono soggetti a rischio di discriminazione, porre sempre attenzione al contesto, distinguendo la trattazione del caso specifico dalla generalizzazione dello stesso, evitando al contempo la diffusione di dati relativi alla sfera privata delle persone non rilevanti e pertinenti ai fini della cronaca, per prevenire e combattere fenomeni di discriminazione, che possono essere alimentati da notizie inesatte, tendenziose o non veritiere. Al tal fine, rispettare con particolare rigore i principi di obiettività, completezza, correttezza dell'informazione e ai criteri di verità, di essenzialità e contenenza della notizia, fornendo dati verificati da fonti credibili;
- d) evitare la diffusione di immagini e informazioni imprecise, sommarie, fuorvianti e tendenziose, che possano suscitare anche allarmi ingiustificati, e non sorretti dai dati e dalle informazioni effettivamente disponibili, nei confronti di persone o gruppi di persone, a rischio di discriminazione, e ingenerare suggestione o confusione nel telespettatore con nocimento dei principi di lealtà, obiettività e buona fede nella corretta ricostruzione degli avvenimenti; in particolare, deve essere evitato che, attraverso improprie associazioni di notizie o fenomeni che sembrano stabilire un nesso tra caratteristiche o eventi specifici ad un determinato gruppo di persone, vengano trascurati i connotati informativi a favore di una spettacolarizzazione e generalizzazione di vicende, tali da alimentare e diffondere rappresentazioni strumentali, falsate, stereotipate e discriminatorie;
- e) correggere tempestivamente e accuratamente, eventuali errori o inesattezze intervenuti nella diffusione di notizie e nella trattazione di temi che possano riguardare soggetti a rischio di discriminazione al fine di garantire una informazione completa e imparziale, assicurando altresì la facoltà di replica. Laddove i *format* delle trasmissioni prevedano il confronto tra diverse posizioni relative ad una notizia o ad un argomento che possano riguardare soggetti a rischio di discriminazione deve essere garantito uno spazio adeguato alla rappresentazione di tutti i punti di vista, inclusi quelli dei soggetti a rischio di discriminazione, in ossequio a principi del pluralismo, del contraddittorio, della parità di trattamento. A tal fine, nella predisposizione dell'ordine degli interventi, cd. *scaletta*, e nella scelta degli ospiti, è necessario valutare i possibili rischi di incorrere nel mancato rispetto dei principi richiamati.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Laddove la trasmissione sia diffusa in diretta, i direttori, i registi, i conduttori e i giornalisti in studio o in collegamento esterno si impegnano a porre in essere ogni azione intesa a ripristinare l'equilibrio del dibattito per limitare o evitare situazioni suscettibili di degenerazione dei contenuti. In particolare, nei programmi devono essere rispettati i criteri di correttezza del linguaggio e del comportamento dei partecipanti, in particolar modo se si tratta di rappresentanti politici e istituzionali o altri personaggi di rilevanza pubblica, evitando la riproposizione di modelli verbali e comportamentali caratterizzati da volgarità, rappresentazione di violenza fisica o verbale, aggressività, pregiudizi e allusioni che possano offendere la dignità umana e contrastare con l'esigenza di garantire effettività alla tutela dei diritti fondamentali della persona. In caso di violazioni delle disposizioni del presente regolamento realizzatesi nel corso di trasmissioni radiofoniche o televisive diffuse in diretta da ospiti, membri del pubblico, interlocutori telefonici o via internet o in collegamento, il conduttore o il giornalista assume ogni utile iniziativa per esprimere il proprio contrario avviso rispetto a quanto accaduto per ricondurre il programma entro i binari della correttezza e del rispetto dei principi sopra richiamati avendo cura di contrastare fermamente la discriminazione nelle sue espressioni mediatiche;

- f) promuovere, anche attraverso specifici *format*, la diffusione di 'buone pratiche' di inclusione sociale, di integrazione, di apertura alla diversità, dando voce diretta ai protagonisti, alle loro esperienze individuali e collettive, agli impatti sociali positivi, misurabili e verificati;
 - g) nel caso di trasmissioni registrate, adottare ogni più utile accorgimento per prevenire e / o evitare la diffusione di contenuti lesivi della dignità della persona o che possano comunque integrare la violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 4.
2. I fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici promuovono specifici *format* e campagne di sensibilizzazione o altre iniziative aventi ad oggetto i temi dell'inclusione e della coesione sociale, della promozione della diversità, dei diritti fondamentali della persona al fine di prevenire e contrastare i fenomeni di discriminazione contribuendo a creare un clima informativo culturale e sociale scevro da pregiudizi.

D.3 Si condividono i motivi identificati dall'Autorità, che possono essere alla base di discriminazioni? Si ritiene di includere anche qualche altro motivo?

D.4 Si condividono le modalità individuate dall'Autorità con le quali il giornalista può dissociarsi in caso di violazione?

D.5 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito ai criteri di correttezza di linguaggio e comportamento nelle trasmissioni e alla centralità dell'analisi di contesto?

D.6 Si condivide l'orientamento dell'Autorità in merito alle modalità previste per il rispetto del regolamento in casi di trasmissioni registrate?



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Art. 6

Compiti della concessionaria in tema di contrasto all'hate speech

1. La Rai, nel ruolo di gestore del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, promuove la diffusione di informazioni che valorizzano i principi di rispetto della dignità umana, di non discriminazione e contrasto all'istigazione alla violenza e all'odio.
2. Nell'ambito dell'offerta complessiva, diffusa su qualsiasi piattaforma e con qualunque sistema di trasmissione, la Rai assicura la diffusione di contenuti e di specifici *format* che promuovano valori di inclusione sociale e di apertura alla diversità, finalizzati a sviluppare una cultura di contrasto all'hate speech.

Art. 7

Monitoraggio

1. I fornitori di servizi media sono tenuti al rispetto delle disposizioni di cui al presente Capo attraverso l'immediato adeguamento della propria programmazione ai principi ivi stabiliti.
2. L'Autorità verifica l'osservanza dei principi e delle disposizioni introdotte dal presente provvedimento su segnalazione o d'ufficio attraverso il monitoraggio dei notiziari e dei programmi diffusi sui canali nazionali. A tal fine, l'Autorità può tener conto dei seguenti elementi:
 - a) genere del programma e orario di trasmissione;
 - b) argomento/argomenti del programma;
 - c) diffusione in diretta o in differita;
 - d) modalità di conduzione e gestione del programma in studio e nei collegamenti audio/video messe in atto da conduttore e giornalisti per limitare o evitare situazioni suscettibili di degenerazione dei contenuti;
 - e) in caso di espressioni di natura discriminatoria verificatesi in trasmissione, le modalità messe in atto dal conduttore/giornalista nella gestione dell'evento discriminatorio (annuncio della dissociazione del fornitore dei contenuti dall'accaduto, stigmatizzazione dell'accaduto, allontanamento del responsabile, pausa della trasmissione);
 - f) in caso di dibattito con la presenza di più ospiti, il comportamento degli altri soggetti nei confronti del "responsabile/responsabili" dell'espressione di natura discriminatoria;
 - g) identità e ruolo/qualifica dell'autore "responsabile" dell'espressione di natura discriminatoria;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- h) il contesto nel quale l'espressione è stata utilizzata;
- i) la finalità e la motivazione dell'espressione;
- l) il tono utilizzato;
- m) il contenuto dell'espressione: in particolare se il contenuto presenta una forma diretta/esplicita o indiretta di discriminazione, se presenta stereotipi e generalizzazioni, se il contenuto alimenta pregiudizio, odio o addirittura violenza;
- n) la persona o il gruppo oggetto dell'espressione discriminatoria e i motivi alla base della discriminazione (genere, età, orientamento sessuale, classe, etnia, lingua, nazionalità, colore della pelle, origine sociale, credenze religiose, istruzione, affiliazione politica, status personale e familiare, disabilità fisiche e mentali, condizioni di salute e ogni altro motivo che possa costituire una lesione dei diritti della persona);
- l) se l'espressione è stata singola o ripetuta;
- o) il comportamento del pubblico in studio (se presente);
- p) gli elementi grafici "discriminatori" presenti nel programma (titoli, sottopancia, etc);
- q) altri elementi discriminatori presenti nel programma (foto, video, etc);
- r) in caso di dibattito su una notizia o un argomento che possano riguardare soggetti a rischio di discriminazione se è stata garantita in studio o in collegamento la presenza di rappresentanti dei soggetti coinvolti o comunque uno spazio adeguato alla rappresentazione di tutti i punti di vista;
- t) ogni altro elemento utile alla valutazione del caso.

D.7 Si condividono i criteri individuati ai fini dell'accertamento della violazione?

Art. 8

Procedimenti sanzionatori

1. L'Autorità esercita le proprie competenze di vigilanza sul rispetto del presente Regolamento, d'ufficio o su segnalazione di chiunque vi abbia interesse, avvalendosi anche della Guardia di Finanza e della Polizia postale.
2. I soggetti interessati, gli utenti e le associazioni o altre organizzazioni rappresentative dei loro interessi possono segnalare le violazioni delle disposizioni del Regolamento, attraverso apposita denuncia contenente i dati necessari all'identificazione del fornitore di servizi di media audiovisivi o radiofonici responsabile della presunta violazione, con l'indicazione del giorno e dell'ora della violazione denunciata e la descrizione del fatto che avrebbe dato luogo a quest'ultima.
3. La segnalazione di cui al comma 2 va trasmessa all'Autorità all'indirizzo agcom@cert.agcom.it.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

4. Trova applicazione, in quanto compatibile, il regolamento di cui alla delibera n. 581/15/CONS.

Art. 9

Contestazione della violazione e provvedimento sanzionatorio

1. L'atto di contestazione riporta gli elementi previsti dal regolamento in materia di procedure sanzionatorie e il termine, non superiore a quindici giorni, entro il quale il fornitore di servizi media può presentare le proprie giustificazioni.
2. All'esito del procedimento istruttorio, in caso di violazione delle disposizioni recate dal presente regolamento, l'Autorità diffida il fornitore di servizi media a non reiterare la condotta illecita. A seconda della gravità, l'Autorità può altresì ordinare al fornitore di servizi media di dichiarare tale circostanza attraverso un messaggio recante l'indicazione della violazione commessa nell'ambito del programma in cui si è verificata la violazione medesima con lo stesso rilievo anche per quel che concerne la fascia oraria di trasmissione.
3. In caso di inottemperanza ai provvedimenti di cui al comma 2 l'Autorità provvede ai sensi dell'art. 1, comma 31, della legge 31 luglio 1997, n. 249.

Art. 10

Comunicazione e pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori

1. I provvedimenti sanzionatori adottati ai sensi del presente Regolamento sono altresì comunicati:
 - a) alle amministrazioni pubbliche competenti per gli eventuali provvedimenti collegati alla erogazione di misure a sostegno dei fornitori di servizi di media;
 - b) all'Ordine professionale per i giornalisti eventualmente coinvolti nei fatti oggetto del provvedimento sanzionatorio.

CAPO III

Fornitori di piattaforme per la condivisione di video

Art. 11

Discriminazione e discorsi di incitamento all'odio diffusi sulle piattaforme per la condivisione di video

1. L'Autorità promuove, mediante procedure di coregolamentazione, l'adozione da parte dei fornitori di piattaforme di condivisione di video di misure volte a contrastare la diffusione in rete, e in particolare sui social media, di contenuti in violazione dei principi sanciti a tutela della dignità umana e per la rimozione dei contenuti d'odio.
2. Le predette misure devono prevedere anche sistemi efficaci di individuazione e segnalazione degli illeciti e dei loro responsabili.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3. I fornitori di piattaforme per la condivisione di video devono trasmettere all'Autorità un report trimestrale sul monitoraggio effettuato per l'individuazione dei contenuti d'odio *on line*, con l'indicazione anche delle modalità operative e dei sistemi di verifica utilizzati.
4. I fornitori di piattaforme per la condivisione di video sono invitati a prevedere campagne di sensibilizzazione o altre iniziative aventi ad oggetto l'inclusione e la coesione sociale, la promozione della diversità, i diritti fondamentali della persona al fine di prevenire e combattere fenomeni di discriminazione *on line*.

D.8 Si condivide l'orientamento dell'Autorità nei confronti delle piattaforme per la condivisione di video?

CAPO IV

Disposizioni finali

Art. 12

Comitato consultivo

3. È istituito il Comitato consultivo per la corretta applicazione delle norme del presente Regolamento, composto da cinque membri nominati dal Consiglio dell'Autorità e scelti tra persone di riconosciuta competenza scientifico-professionale.
3. Il Comitato valuta l'osservanza dei principi e delle disposizioni introdotte dal presente Regolamento, esprime pareri e formula proposte in materia di rispetto del principio di non discriminazione e di contrasto all'*hate speech* e all'istigazione all'odio da parte dei fornitori di servizi media audiovisivi e radiofonici.
4. Il Comitato incoraggia il raggiungimento di intese tra i fornitori di piattaforme di condivisione di video volte a contrastare la diffusione in rete di contenuti d'odio e cura la promozione di misure di educazione al rispetto della dignità umana e al contrasto alle espressioni d'odio.
5. Il Comitato segnala al Consiglio l'opportunità di modifiche alle disposizioni del presente Regolamento in considerazione di eventuali problematiche derivanti dall'applicazione delle disposizioni medesime.
6. Il Comitato si avvale di una segreteria tecnica costituita all'interno della direzione contenuti audiovisivi.

D.9 Si condivide l'istituzione di un Comitato di esperti con compiti di supporto nell'applicazione del Regolamento?



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Art. 13

Relazione sul monitoraggio

1. Gli esiti del monitoraggio dei notiziari e dei programmi diffusi sui canali nazionali con riferimento al rispetto dei principi previsti dal presente Regolamento sono riportati in un apposito resoconto allegato alla relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità di cui all'art. 1, comma 6, *lett. c)*, n. 12, della legge n. 249/1997.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Allegato C
alla delibera n. 25/19/CONS del 22 gennaio 2019

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

L'Autorità, con la delibera n. 25/19/CONS del 22 gennaio 2019, ha adottato lo *“Schema di regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech e all'istigazione all'odio in attuazione dell'art. 32, comma 5, del decreto legislativo n. 177/05”*.

In considerazione del significativo rilievo della materia e degli interessi coinvolti, l'Autorità invita tutti i soggetti interessati, anche in forma associativa, a far pervenire le proprie osservazioni in merito allo schema di regolamento di cui all'Allegato B alla presente delibera.

Le comunicazioni devono essere redatte sotto forma di emendamento agli articoli con sintetica motivazione sugli aspetti di interesse del rispondente, unitamente ad ogni altro elemento utile alla consultazione di cui trattasi.

Le comunicazioni, recanti la dicitura *“Consultazione pubblica sullo schema di regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech e all'istigazione all'odio in attuazione dell'art. 32, comma 5, del decreto legislativo n. 177/05”*, nonché l'indicazione della denominazione del soggetto rispondente, devono essere inviate, entro il termine tassativo di trenta giorni dalla pubblicazione della delibera n. 25/19/CONS sul sito *internet* dell'Autorità al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: *agcom@cert.agcom.it*, riportando in oggetto la denominazione del soggetto rispondente seguita dalla dicitura sopra riportata, ovvero, a discrezione dei rispondenti, tramite raccomandata con avviso di ricevimento, corriere o raccomandata a mano, al seguente indirizzo: *“Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Direzione contenuti audiovisivi, Ufficio pluralismo interno, servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale e tutele, via Isonzo 21/b, 00198 Roma”*. Si precisa che la trasmissione in formato elettronico al suindicato indirizzo di posta elettronica certificata è sostitutivo dell'invio del documento cartaceo con le modalità suesposte. Qualunque sia la modalità di trasmissione scelta, le comunicazioni dovranno altresì necessariamente essere inviate in copia, entro il medesimo termine, in formato elettronico, all'indirizzo *dca@agcom.it*. Le comunicazioni fornite dai soggetti che aderiscono alla consultazione non precostituiscono alcun titolo, condizione o vincolo rispetto ad eventuali successive decisioni dell'Autorità stessa.

I soggetti interessati possono chiedere, con apposita istanza, di illustrare nel corso di un'audizione le proprie osservazioni, sulla base del documento scritto inviato in precedenza. La suddetta istanza deve pervenire all'Autorità tramite invio all'indirizzo di posta elettronica certificata o tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento, corriere o raccomandata a mano, all'indirizzo dell'Autorità sopra riportato, nonché



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

all'indirizzo di posta elettronica dca@agcom.it almeno dieci giorni prima della scadenza del termine sopra indicato, escluso il giorno di arrivo dell'istanza stessa. Nella medesima istanza dovrà essere indicato un referente e un contatto telefonico o di posta elettronica per l'inoltro di eventuali successive comunicazioni. Le modalità di svolgimento dell'audizione, che potrà se del caso essere svolta in forma collettiva a discrezione dell'Autorità, verranno comunicate nell'atto di convocazione.

I soggetti rispondenti devono allegare alla documentazione fornita la dichiarazione di cui all'art. 3 del Regolamento in materia di accesso agli atti, approvato con delibera n. 383/17/CONS e successive modifiche, contenente l'indicazione dei documenti o le parti di documento da sottrarre all'accesso e gli specifici motivi di riservatezza o di segretezza che giustificano la richiesta stessa. In considerazione dell'opportunità di pubblicare le comunicazioni fornite, i soggetti rispondenti dovranno altresì allegare una versione accessibile e/o pubblicabile dei documenti. L'eventuale istanza di sottrazione alla pubblicazione e/o accesso della documentazione deve essere accompagnata da una motivazione circostanziata delle specifiche esigenze di riservatezza o di segretezza e del pregiudizio concreto ed attuale che deriverebbe al soggetto richiedente dalla messa a disposizione a terzi delle informazioni e dei dati comunicati all'Autorità. In assenza di tali motivazioni le informazioni comunicate si considereranno pubblicabili e accessibili. Si richiama in particolare l'attenzione sulla necessità prevista dalle norme di giustificare puntualmente e non genericamente le parti da sottrarre all'accesso.

Sul sito *web* dell'Autorità, all'indirizzo www.agcom.it, potranno essere pubblicati in forma non anonima le osservazioni e i documenti pervenuti, questi ultimi tenendo conto del grado di accessibilità indicato.