

# L'AGCOM ha adottato un Regolamento mirante a combattere l'*hate speech*

📅 29/05/2019

📌 SOCIETÀ, PROSPETTIVE, DIRITTO AMMINISTRATIVO E PUBBLICO

Roberto A. Jacchia  
Sara Capruzzi

**I**n data 15 maggio 2019 l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) ha approvato il Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'*hate speech*<sup>1</sup>.

L'esigenza di una specifica regolamentazione in materia nasce dall'esito dell'analisi condotta dall'Osservatorio per la Sicurezza contro

gli Atti Discriminatori (OSCAD)<sup>2</sup>, nel periodo tra il 2013 ed il 2017. I dati raccolti hanno evidenziato un aumento dei c.d. *hate crime*, ossia dei c.d. reati d'odio connessi all'origine etnica o alla provenienza geografica della vittima dovuti, tra l'altro, anche alla maggiore diffusione di espressioni d'odio nel discorso pubblico, specialmente nei media e su internet.

Le espressioni d'odio (*hate speech*) si pongono in contrasto con i principi

---

<sup>1</sup> Delibera n. 157/19/CONS. Disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>2</sup> L'OSCAD è stato istituito nel 2010 presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza della Direzione Centrale della Polizia Criminale allo scopo di facilitare le denunce delle vittime di discriminazione. Si occupa di raccogliere i dati relativi alle segnalazioni ricevute relative a discriminazioni e reati di matrice discriminatoria, inviandoli anche all'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (*Office for Democratic Institutions and Human Right*, ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (*Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE) che stila annualmente un rapporto riguardante i reati generati dall'odio nei Paesi membri.

fondamentali di tutela della persona e del rispetto della dignità umana, oltre che del principio di non discriminazione. Le espressioni d'odio sostanziano una delle discriminazioni vietate dall'articolo 14 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU), e consistono in una forma di violenza realizzata attraverso modalità espressive verbali o audiovisive, volta a discriminare particolari categorie di individui. L'articolo 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...". Inoltre, il divieto di discriminazione è un principio di rango costituzionale giuridicamente vincolante, sancito dall'articolo 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, ai sensi del quale "... è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale...".

A livello europeo, nel novembre del 2018, l'*EU High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance*<sup>3</sup> ha pubblicato delle Linee Guida<sup>4</sup> relative all'applicazione

della Decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale<sup>5</sup>. Questa Decisione, tra le altre cose, prevedeva che ciascuno Stato Membro adottasse le misure necessarie al fine di rendere punibili comportamenti quali l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di persone in ragione della loro razza, del colore, della religione, dell'ascendenza o dell'origine nazionale o etnica, nonché la perpetrazione di tali atti mediante la diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale<sup>6</sup>. Le Linee Guida dell'*EU High Level Group* precisano che *hate speech* e *hate crime* debbono essere riconosciuti e trattati come una speciale categoria di reati, cui rapportarsi avendo riguardo al modo in cui sono perpetrati rispetto ai valori protetti.

Con l'adozione della Direttiva sui servizi di media audiovisivi<sup>7</sup>, l'Unione Europea già aveva intrapreso azioni specifiche per affrontare il "discorso di odio" nei media audiovisivi. L'articolo 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...".

In Italia, 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

<sup>3</sup> Si veda il seguente [LINK](#).

<sup>4</sup> Guidance note on the practical application of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, November 2018.

<sup>5</sup> 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. GUUE L 328 del 06.12.2008.

<sup>6</sup> Si veda l'articolo 1 della Decisione quadro 2008/913/GAI.

<sup>7</sup> 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 servizi di media audiovisivi. GUUEL 95 del 15.04.2010. La Direttiva è stata da ultimo modificata dalla Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato. GUUE L 303 del 28.11.2018.

contrasto alle espressioni d'odio ad opera dell'AGCOM è nato dalla necessità di assicurare il rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 3 del Decreto Legislativo. n.177 del 31 luglio 2005<sup>8</sup>, nonché di taluni principi generali di cui all'articolo 4 del medesimo Decreto Legislativo<sup>9</sup>. Il nuovo Regolamento si aggiunge ad altri provvedimenti adottati negli anni dall'AGCOM, aventi ad oggetto la lotta alla discriminazione perpetrata tramite i mezzi di comunicazione<sup>10</sup>, ed è in linea con la tendenza, comune anche ad altre autorità estere, di ricorrere a strumenti di *soft law* per la correzione ed il controllo dell'uso deviato dei *media*<sup>11</sup>. Il Regolamento è stato preceduto da una

consultazione pubblica avviata il 22 gennaio 2019<sup>12</sup>, alla quale hanno partecipato le associazioni di settore e rappresentanti della società civile e delle imprese.

Il Regolamento definisce, al suo articolo 1, le "espressioni o discorso d'odio (*hate speech*)" come "... *l'utilizzo di contenuti o espressioni suscettibili di diffondere, propagandare o fomentare l'odio e la discriminazione e istigare alla violenza nei confronti di un determinato insieme di persone 'target', attraverso stereotipi relativi a caratteristiche di gruppo, etniche, di provenienza territoriale, di credo religioso, d'identità di genere, di*

---

<sup>8</sup> Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, recante "Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici". GU Serie Generale n.208 del 07.09.2005 - Suppl. Ordinario n. 150. Ai sensi dell'articolo 3, "... 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...".

<sup>9</sup> Tali principi includono la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali; la trasmissione di programmi che rispettino i diritti fondamentali della persona, essendo, comunque, vietate le trasmissioni che contengono messaggi cifrati o di carattere subliminale o incitamenti all'odio comunque motivato o che inducono ad atteggiamenti di intolleranza basati su differenze di appartenenza etnica, orientamento sessuale, religione o nazionalità; a diffusione di trasmissioni pubblicitarie e di televendite leali ed oneste, che rispettino la dignità della persona, non evocino discriminazioni relative a caratteristiche etniche, orientamento sessuale e nazionalità, non offendano convinzioni religiose o ideali.

<sup>10</sup> Si veda, *ex multis*, delibera 442/17/CONS, del 24 novembre 2017, recante "Raccomandazione sulla corretta rappresentazione dell'immagine della donna nei programmi di informazione e di intrattenimento", e delibera 424/16/CONS, del 16 settembre 2016, recante "Atto di indirizzo sul rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione dei programmi di informazione, di approfondimento normativo e di intrattenimento".

<sup>11</sup> Comunicazione congiunta, del 05.12.2018, al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione contro la disinformazione*, JOIN/2018/36 final. Per ulteriori informazioni, si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>12</sup> Delibera 25/19/CNS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, del 22 gennaio 2019, 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*. Disponibile al seguente [LINK](#).

*orientamento sessuale, di disabilità, di 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...*

Il Regolamento contiene disposizioni di contrasto dell'utilizzo delle espressioni d'odio nei servizi media audiovisivi e radiofonici e stabilisce i principi cui devono adeguarsi i fornitori di servizi 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<sup>13</sup>. In particolare, il Regolamento prevede che i fornitori di servizi, ferma la libertà d'informazione e di espressione ed il diritto di cronaca, sono tenuti ad assicurare il rispetto, nell'ambito dei programmi di informazione e di intrattenimento, dei principi fondamentali sanciti a garanzia degli utenti ai sensi dell'art. 32, comma 5, del Decreto Legislativo. n.177 del 31 luglio 2005<sup>14</sup>. Essi devono inoltre prestare particolare attenzione alla identificazione del contesto specifico di riferimento rispetto a possibili rappresentazioni stereotipate e generalizzazioni che possano generare pregiudizio nei confronti di persone associate ad una determinata categoria o gruppo oggetto di discriminazione, offendendo così la dignità umana e generando una lesione dei diritti della persona<sup>15</sup>.

Il Regolamento prevede anche un obbligo positivo della concessionaria del servizio pubblico (RAI) di promuovere la diffusione di contenuti che valorizzano i principi di rispetto della dignità umana, di non discriminazione, dell'inclusione e

della coesione sociale, nonché di contrasto all'istigazione alla violenza e all'odio<sup>16</sup>. In base al Contratto di Servizio RAI 2018-2022<sup>17</sup>, la concessionaria del servizio pubblico deve *"... avere cura di raggiungere le diverse componenti della società, prestando attenzione alla sua articolata composizione in termini di genere, generazioni, identità etnica, culturale e religiosa, nonché alle minoranze e alle persone con disabilità, al fine di favorire lo sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa delle diversità e di promuovere, mediante appositi programmi ed iniziative, la partecipazione alla vita democratica..."*, nonché *"... veicolare informazioni volte a formare una cultura della legalità, del rispetto della diversità di genere e di orientamento sessuale, nonché di promozione e valorizzazione della famiglia, delle pari opportunità, del rispetto della persona, della convivenza civile, del contrasto ad ogni forma di violenza..."*<sup>18</sup>.

Il Regolamento disciplina anche le attività di accertamento e vigilanza e la competenza sanzionatoria dell'AGCOM al riguardo, promuovendo al tempo stesso l'adozione da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, nonché su 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 di quelli d'odio<sup>19</sup>. Le espressioni d'odio possono infatti circolare con estrema rapidità nell'ambito di video generati dagli utenti e caricati sulle piattaforme di condivisione. L'AGCOM ha pertanto ritenuto necessario includere nell'ambito del

---

<sup>13</sup> Ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento, questo stabilisce *"... 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 alle espressioni di odio..."*.

<sup>14</sup> L'articolo 32, comma 5, del D. Lgs. 177/2005 dispone quanto segue: *"... 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..."*.

<sup>15</sup> Si vedano gli articoli 3 e 4 del Regolamento.

<sup>16</sup> Articolo 5 del Regolamento.

<sup>17</sup> Disponibile al seguente [LINK](#).

<sup>18</sup> Articolo 2, paragrafo 1, lettere b) e c), del Contratto di servizio pubblico 2018-2022.

<sup>19</sup> Articoli da 6 a 9 del Regolamento.

Regolamento anche i fornitori di piattaforme di condivisione.

Il testo del Regolamento tiene conto delle *best practice* maturate in altri Stati europei e degli indirizzi ed orientamenti giurisprudenziali in materia. In tema di contrasto all'*hate speech*, l'AGCOM ha inoltre predisposto un video a carattere


istituzionale, che sarà oggetto di una specifica campagna sulle reti televisive nazionali.




**Roberto A. Jacchia**

**PARTNER**

 [r.jacchia@dejalex.com](mailto:r.jacchia@dejalex.com)

 +39 02 72554.1


 Via San Paolo 7  
20121 - Milano




**Sara Capruzzi**

**ASSOCIATE**

 [s.capruzzi@dejalex.com](mailto:s.capruzzi@dejalex.com)

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187  
1170 - Bruxelles

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
[milan@dejalex.com](mailto:milan@dejalex.com)

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
[rome@dejalex.com](mailto:rome@dejalex.com)

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
[brussels@dejalex.com](mailto:brussels@dejalex.com)

**MOSCOW**

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
[moscow@dejalex.com](mailto:moscow@dejalex.com)