

Uno strumento straordinario per il contrasto dei fenomeni di odio. Riflessioni a margine della “commissione Segre”

PAOLO GIOVARRUSCIO*

Parole chiave: Commissione Segre; *Hate Speech*; Odio.

Data della pubblicazione sul sito: 1 luglio 2020

Suggerimento di citazione

P. GIOVARRUSCIO, *Uno strumento straordinario per il contrasto dei fenomeni di odio. Riflessioni a margine della “commissione Segre”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allievo della Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica (SPISA) di Bologna, Cultore della Materia in Diritto Costituzionale nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e Avvocato praticante presso l'Avvocatura Generale dello Stato. Indirizzo mail: p.giovarruscio@gmail.com.

Il 30 ottobre 2019, il Senato ha dato il via libera all'istituzione di una Commissione straordinaria volta al contrasto dei fenomeni di odio, razzismo e antisemitismo. L'iniziativa interviene in un ambito particolarmente delicato: infatti, la crescente spirale di odio – meglio, dei c.d. *hate speech* (letteralmente: discorsi di incitamento all'odio) - è già da tempo oggetto di studio e ricerca da parte degli ordinamenti giuridici occidentali; ciononostante, l'attualità ha conosciuto un recente intensificarsi di tali fenomeni i quali – per quanto covino da sempre nella nostra società – vengono oggi amplificati e propagati da Internet e *social network*. Pertanto, è proprio dalla presa d'atto della crescente diffusione dei discorsi d'odio che il Senato si è mosso alla ricerca di soluzioni di contrasto.

Tuttavia, più che sulle possibili soluzioni normative¹, in tale sede preme soffermarsi sulle caratteristiche della Commissione straordinaria, proponendo alcune riflessioni sugli specifici poteri a questa attribuiti. Altresì, si specifica che non vi sono state, almeno per il momento, sedute o attività da parte della Commissione per i fenomeni di odio; di conseguenza, l'analisi è limitata alla sola mozione istitutiva.

Anzitutto, alcune precisazioni sulle Commissioni speciali o straordinarie².

Tale istituto trova fondamento all'interno della Carta costituzionale quando, nel disciplinare il procedimento legislativo *ex art. 72*, si adotta l'inciso “anche permanenti”³. Da una formula simile si desume che le commissioni permanenti

¹ Sull'argomento, cfr. E. STRADELLA, *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi*, G. Giappichelli, Torino, 2008; C. VISCONTI, *Aspetti penalistici del discorso pubblico*, G. Giappichelli, Torino, 2008; C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, 2013; P. FALLETTA, L. DI DONATO, *Il difficile equilibrio tra libertà di espressione e protezione della dignità umana sulla rete: il caso del c.d. hate speech online*, in P. PASSAGLIA, D. POLETTI, a cura di, *Nodi virtuali, legami informali: Internet alla ricerca di regole*, Pisa, 2017; G. ZICCARDI, *L'odio online. Violenza verbale e ossessione in rete*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2016; P. TANZARELLA, *Il discorso d'odio razziale. Le tappe legislative e giurisprudenziali di un discutibile reato costituzionalmente protetto*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 4/2010, p. 50; A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre? I discorsi d'odio e la libertà d'espressione nel diritto costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 15 luglio 2013.

² Sull'aggettivo “straordinaria” presente in *nomen iuris*, si specifica che viene utilizzato in maniera indistinta quale sinonimo di “speciale”; esempio in tal senso, è la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato che, fin dalla sua prima istituzione nella XIV Legislatura, ha sempre presentato tale attributo in denominazione.

³ Ci si riferisce al comma 3 dell'art. 72 Cost. dove si afferma che il Regolamento “Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari [...]”.

non sono l'unica sede per la procedura legislativa, ma che anzi si potrebbe ricorrere in via ordinaria alla costituzione di organismi *ad hoc* per l'esame di singoli provvedimenti. Tanto è che i regolamenti parlamentari ammettono l'istituzione, con deliberazioni autonome di Camera e Senato, di Commissioni, per l'appunto, speciali⁴.

Orbene, l'odierna Commissione straordinaria trova giustificazione sostanzialmente in due ragioni: *in primis*, come evocato testualmente dalla mozione istitutiva, la sua costituzione attesta l'attenzione del Senato per la tutela e lo sviluppo di determinati valori costituzionali; *in secundis*, da quanto emerso in sede di dibattito parlamentare⁵, una commissione straordinaria è l'occasione per colmare una <<lacuna>> del nostro ordinamento giuridico. Nello specifico, ci si riferisce al fatto che il Parlamento italiano non ha ancora provveduto ad attuare completamente la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio UE⁶, mancando di normare proprio la parte sul contrasto ai “discorsi di odio”. Pertanto, si è ritenuto opportuno che un istituto come quello in esame potesse contribuire in maniera rilevante alla regolamentazione di tale fenomeno.

L'atto istitutivo, come si diceva, è una mozione⁷; questa scelta procedurale prende spunto dall'esperienza della Commissione per la tutela dei diritti umani⁸.

⁴ L'art. 22, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati recita: “La Camera può sempre procedere alla costituzione di Commissioni speciali, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi”, mentre l'art. 24 del Senato afferma: “Quando il Senato disponga la nomina di una Commissione speciale, il Presidente ne stabilisce la composizione e procede alla sua formazione attraverso le designazioni dei Gruppi parlamentari, rispettando il criterio della proporzionalità”.

⁵ V. XVIII Legislatura, Aula, Resoconto stenografico della seduta n. 159 del 29/10/2019.

⁶ Secondo tale decisione, gli Stati membri devono garantire che siano punibili i discorsi di incitamento all'odio, intenzionali e diretti contro un gruppo di persone o un singolo membro di esso, con riferimento alla razza, al colore, alla religione o all'etnia. Nella stessa decisione si afferma che deve risultare punibile l'istigazione pubblica alla violenza e/o all'odio, quale che ne sia la forma di diffusione (scritti, immagini o altro materiale).

⁷ Si fa riferimento alla Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura, che vede come prima firmataria la Senatrice a vita Liliana Segre, conosciuta alle cronache per l'importante impegno sociale e politico nel mantenere vivo il ricordo dell'Olocausto. La mozione è stata approvata con 151 voti favorevoli, nessuno contrario e 98 astenuti. Si precisa che, oltre la presente mozione, ne venivano presentate anche altre le quali venivano respinte, (mozioni 1-00176, 1-00177, 1-00181 e 1-00182).

⁸ Tale commissione è stata istituita la prima volta con la mozione n. 1-00020 durante la XIV Legislatura e viene rinnovata ad ogni inizio legislatura sulla base della presentazione di una mozione approvata dall'Assemblea. Tuttavia, preme sottolineare che il primo utilizzo dello strumento della mozione per istituire una Commissione speciale al Senato si

Infatti, è prassi del Senato che l'istituzione di una commissione speciale o straordinaria sia preceduta dall'approvazione di una mozione, in quanto, date le caratteristiche che contraddistinguono questo strumento, permette un dibattito e una deliberazione da parte dell'Assemblea.

A questo punto, per comprendere il ruolo del nuovo organo parlamentare, è opportuno specificare quali funzioni la mozione gli attribuisce.

Innanzitutto, essa prevede che sia composto da venticinque membri in proporzione ai Gruppi, con compiti di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza; altresì, in riferimento ai fenomeni anzidetti, la Commissione controlla e indirizza la concreta attuazione delle convenzioni e degli accordi sovranazionali o internazionali nonché della legislazione interna; in tal senso, svolge anche una funzione propositiva, di stimolo e di impulso, nell'elaborazione e nell'attuazione delle proposte legislative oltre che promuovere ogni altra iniziativa utile.

Per adempiere alle funzioni elencate, la Commissione dispone di particolari e specifici poteri in aggiunta a quelli tradizionalmente attribuiti alle Commissioni permanenti dai Regolamenti parlamentari⁹.

In primo luogo, provvede alla raccolta della normativa rilevante (nazionale e non), di dati statistici e informazioni sulla materia oggetto di studio; in secondo luogo, effettua ricerche e approfondimenti, anche prendendo contatto con Istituzioni di altri Paesi o organismi internazionali, al fine, ove necessario, di stabilire intese per il contrasto alle forme di odio; in terzo luogo, può formulare osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguare la legislazione vigente a quella europea o internazionale; infine, la Commissione può segnalare agli organi di stampa e ai gestori dei siti Internet casi di *hate speech*, richiedendo la rimozione dal *web* dei relativi contenuti ovvero la loro deindicizzazione dai motori di ricerca.

Alla luce di quanto descritto, si rilevano alcuni profili critici, dal momento che sembrano essere conferite alla "Commissione Segre" una serie di prerogative che

ricorda nella V Legislatura quando fu deliberata l'istituzione di una Commissione speciale per i problemi ecologici, (Mozione n. 1-00077).

⁹ Si fa riferimento alla possibilità di: svolgere procedure informative ai sensi degli artt. 46, 47 48 e 48*bis* del Reg. Senato; formulare proposte e relazioni all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento; votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari ad essa assegnati, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Reg. Senato; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni, anche chiedendone la stampa in allegato al documento prodotto dalla Commissione competente, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento; redigere una relazione sull'attività svolta, recante in allegato i risultati delle indagini, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate.

paiono eccedere quelle tipicamente spettanti ad organismi simili. Emerge, invero, un modello di Commissione straordinaria polifunzionale in grado di esercitare sia attività strettamente conoscitive, finalizzate anche ad orientare le scelte legislative, sia veri e propri poteri di controllo.

In merito, si precisa che, da un punto di vista regolamentare, restano indefinite le funzioni attribuite alle Commissioni speciali. La questione va allora affrontata facendo riferimento alla prassi del Senato, dalla quale si rileva che funzioni così ampie non trovano riscontro in precedenti collegi speciali o straordinari. Cosicché, occorre interrogarsi sulla natura della Commissione in esame poiché non si comprende bene se sia prevalentemente consultiva oppure possa spingersi fino a manifestare una anomala funzione ispettiva e di controllo. In particolare, apparentemente inedito alle cronache parlamentari è il suddetto potere di segnalazione e rimozione o deindicizzazione dal *web*, che porta a riflettere se ad una Commissione di questa natura possa essere riconosciuta una tale prerogativa.

Sia chiaro: in questa sede, non si vuole certo negare che le commissioni parlamentari possano esercitare funzioni di controllo¹⁰; anzi, è noto come l'utilizzo mirato e settoriale di alcuni strumenti conoscitivi e ispettivi garantisca l'esercizio di tale attività di verifica. Altresì, certamente non si sottovaluta la facoltà di

¹⁰ Con la riforma regolamentare del 1971 si sono attribuite competenze di indirizzo e controllo non solo alle Assemblee ma pure ai collegi minori delle Camere (ed in questi, ovviamente, vanno ricomprese anche le Commissioni speciali). In tal senso, si pensi tanto ad alcuni aspetti dell'attività delle Commissioni permanenti, operanti in sede politica, quanto a significative competenze attribuite a Commissioni bicamerali (es. i compiti di indirizzo e di controllo esercitati dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi). Per quanto riguarda i poteri di indirizzo e di controllo attribuiti alle Commissioni permanenti basti ricordare l'ampia gamma di possibilità offerte dai regolamenti parlamentari sull'impiego della risoluzione. Inoltre, in ordine ai poteri di controllo delle Commissioni non può poi essere dimenticato il parere da esse espresso sulle nomine governative alla presidenza e vicepresidenza di enti pubblici. Nell'impossibilità di fornire in questa sede una completa panoramica dell'argomento, si v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, 3° Ed., Bologna, 2018; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè Editore 5° Ed., Milano, 2013; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè Editore, Milano, 2011; G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, in Relazione al Seminario di studio “Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione” del 17 marzo 2006 promosso dal Centro di Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università degli Studi di Teramo; P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019; A. BARBERA, *I parlamenti*, Gius. Laterza & Figli, 6° ed., Bari, 2008.

approvare risoluzioni in seno alla Commissione che, secondo parte della dottrina¹¹, genera - anche e per l'appunto - un intreccio tra funzioni di indirizzo e di controllo.

Tuttavia, almeno per quanto riguarda l'intervento nei confronti di *mass-media* e siti *web*, il caso in esame si presenta quale un *unicum* nell'assetto parlamentare.

Non rilevando competenze omogenee in altri collegi speciali o straordinari, pare qui configurato un potere di verifica che non si esaurisce in un'attività di giudizio ma che bensì si spinge fino al momento della misura (sanzione). Per certi versi, una prerogativa simile sembra modellarsi più sulla classica nozione di controllo di matrice amministrativistica che su quella prevalente in ambito parlamentare: la prima consiste in un esame basato su criteri predeterminati e imparziali e che si conclude con una misura; la seconda, invece, è normalmente intesa quale la verifica dell'attività di un soggetto politico che, inevitabilmente, può prescindere da criteri oggettivi e predeterminati¹². Invece, in queste circostanze, l'attività di vigilanza sembra destinata, oltre che a soggetti politici, anche e soprattutto a privati quali sono i gestori di siti Internet.

Tra l'altro, non può non considerarsi che una Commissione parlamentare è pur sempre connotata da una valenza politica, di conseguenza, mancherebbe dei criteri di terzietà ed imparzialità che un potere di intervento simile richiederebbe. In questo senso, la Commissione commentata non fa eccezione: data la composizione proporzionale ai gruppi parlamentari, vi è il rischio che la suddetta segnalazione, e connessa richiesta di deindicizzazione o rimozione, derivi da un giudizio politico prima ancora che tecnico.

Tutto ciò senza tener conto che le più recenti politiche adottate in materia di regolamentazione del *web*, tanto a livello europeo che nazionale, tendono a seguire una direzione completamente opposta rispetto al menzionato potere; infatti, l'attuale quadro normativo attribuisce al gestore delle piattaforme digitali un ruolo di "garante", escludendo perfino l'intervento di soggetti terzi e imparziali¹³. Perciò, pur volendo prescindere dai dubbi sulla natura della Commissione, attualmente non si ravvisano disposizioni legislative che obblighino il gestore dei siti Internet a rimuovere o deindicizzare il caso di *hate speech* eventualmente segnalato.

¹¹ Tra tutti, cfr. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in Cammino*, 04.03.2009.

¹² Tale nozione è ripresa da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003.

¹³ Per approfondimenti sulla materia, si rimanda ad altre sedi, in particolare v. C. MAGNANI, *Il Regolamento dell'AGCOM sull'hate speech: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019; S. PARISI, *Right words, right actions? Il regolamento AGCOM contro l'hate speech nei mass media e la libertà di espressione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2019; O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, *Hate speech: una prospettiva di diritto comparato*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 4/2019.

Le questioni sollevate non sono irrilevanti: d'altronde, non può negarsi che un'attività come quella prescritta richieda necessariamente una previa definizione legislativa che vada, prima di tutto, a individuare il soggetto preposto alla verifica e, conseguentemente, definisca su quali criteri e parametri possa esercitarsi tale funzione.

Dal momento che tale prerogativa non sembra neppure coerente con le stesse finalità originarie della Commissione, le quali – si ribadisce – sono quelle di osservazione, studio e iniziativa dell'*hate speech*, la scelta in questione potrebbe rappresentare un pericoloso precedente, essendo più opportuno concentrarsi sull'utilizzo degli strumenti ispettivi e conoscitivi che la prassi parlamentare già conosce.