



LUIGINO MANCA*

SUL CONTRASTO AL *RACIAL HATE SPEECH* NELLA PRASSI DEL COMITATO DELLE NAZIONI UNITE PER L'ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il contrasto al *racial hate speech* negli strumenti normativi delle Nazioni Unite, a carattere generale, relativi alla tutela dei diritti umani. Cenni sui limiti alla libertà di espressione alla luce della prassi del Comitato dei diritti umani. – 3. La Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Il quadro normativo di riferimento ed il ruolo dell'organo di controllo. La Raccomandazione generale n. 35. – 3.1. Il contrasto al *racial hate speech* nell'attività di monitoraggio del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale: in particolare in relazione alle procedure dei rapporti periodici e delle comunicazioni individuali. Gli obblighi di repressione – 3.2. *Segue*: gli obblighi positivi di carattere preventivo. – 4. Brevi note conclusive e riassuntive.

1. *Considerazioni introduttive*

Gli ultimi anni, purtroppo, si stanno caratterizzando per una continua espansione del fenomeno del *racial hate speech*. Le cause sono molteplici e non è da escludere che la cd. “crisi migratoria” tuttora in corso, che peraltro accomuna varie aree geografiche, possa averne influenzato, ovviamente in modo del tutto ingiustificato, la propagazione. Si tratta, all'evidenza, di una deplorabile pratica che, a ben vedere, risulta diffusa a livelli e ambiti diversi, in particolare via internet, anche attraverso l'uso dei *social networks*, oltre che nei discorsi dei rappresentanti politici.

In termini generali, con riferimento alla sua diffusione via internet¹, va detto che l'incremento del ricorso al *racial hate speech* costituisce senza dubbio uno dei tanti aspetti problematici dell'evoluzione della tecnologia e soprattutto dell'uso che ne viene fatta della stessa, anche, ma non solo, da parte delle autorità pubbliche.

Le conseguenze negative derivanti da queste intollerabili condotte sono agevolmente intuibili e peraltro ben note a tutti, trattandosi, peraltro, di una questione oggetto di diversi

* Ricercatore confermato di Diritto internazionale, professore aggregato di diritto internazionale dei diritti umani – Sapienza Università di Roma.

¹ In generale sul problema dell'*hate speech* in internet cfr., tra gli altri, A. TSEKIS, *Hate in Cyberspace: Regulating Hate Speech on the Internet*, in *S. Diego Law Rev.*, 2001, pp. 817-874; R. DELGADO, J. STEFANCIC, *Hate Speech in Cyberspace*, in *Wake Forest Law Rev.*, 2014, pp. 319-343.

studi dottrinali. Sul piano giuridico internazionale, è appena il caso di rammentare che la lotta al *racial hate speech* costituisce un obiettivo da lungo tempo all'attenzione dei vari enti intergovernativi che operano nel contesto universale e regionale; ed, infatti, in proposito sono stati elaborati studi e approfondimenti tematici, nonché adottate specifiche raccomandazioni e altre tipologie di atti con cui gli Stati sono stati chiamati, *inter alia*, ad introdurre nell'ordinamento giuridico interno efficaci misure di contrasto².

Nel quadro delle Nazioni Unite, ambito d'indagine cui è dedicato questo contributo, il problema in esame, come si avrà modo di osservare meglio nel prosieguo della trattazione, rappresenta fonte di preoccupazione trasversale, in particolare, dei diversi organi (siano essi *treaty bodies* o altri organismi di monitoraggio) preposti al controllo sul rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. Per il momento, in via esemplificativa, basterà ricordare che alcuni Relatori speciali³, istituiti nell'ambito delle cd. procedure speciali di controllo che fanno capo al Consiglio dei diritti umani⁴, sono intervenuti in più occasioni non solo per esprimere inquietudine ma anche per sollecitare gli Stati a rafforzare gli strumenti di prevenzione e di lotta a tale fenomeno⁵.

² Ad esempio, a livello regionale e, segnatamente, nell'ambito del Consiglio d'Europa, proprio in relazione al problema del *racial speech* in internet, nel 2003 è stato adottato un Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica del 2001 concernente la criminalizzazione di atti di natura razzista e xenofoba compiuti attraverso sistemi informatici. In particolare, il citato Protocollo, in vigore sul piano internazionale dal 2006 – e non ancora ratificato dall'Italia – sancisce l'obbligo per gli Stati parti di sanzionare sul piano penale talune condotte, come ad esempio quella della diffusione di materiale razzista o xenofobo attraverso computer, la minaccia e l'insulto a carattere razzista o xenofobo, nonché la negazione, la minimizzazione, l'approvazione o la giustificazione del genocidio o di altri crimini contro l'umanità. Dal rapporto esplicativo si evince che la definizione di “materiale razzista o xenofobo”, di cui all'art. 2 del Protocollo, è piuttosto ampia e nella specie tale espressione si riferisce «[...] to written material (e.g. texts, books, magazines, statements, messages, etc) images (pictures, photos, drawings, etc) or any other representation of thoughts or theories, of a racist and xenophobic nature, in such a format that it can be stored, processed and transmitted by means of a computer system» (par. 12). Per un inquadramento generale sulle misure adottate dal Consiglio d'Europa ai fini del contrasto dell'*hate speech* attraverso l'uso di internet cfr. T. MCGONAGLE, *The Council of Europe against Online Hate Speech: Conundrums and Challenges*, Expert Paper, MCM(2013)005.

³ Sulla figura del Relatore speciale cfr., tra gli altri, S. P. SUBEDY, *Protection of Human Rights Through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, in *Hum. Rights Quart.*, 2011, pp. 201-228; ID., *The Role of the Special Rapporteurs of the United Nations Human Rights Council in the Development and Promotion of International Human Rights Norms*, in *Int. Journ. Hum. Rights*, 2011, pp. 155-161; A. C. BERGER, *Special Rapporteurs of Human Rights*, in *Max P Enc. Pub. Int. Law*, 2013, pp. 1-5.

⁴ In generale, sulle procedure speciali delle Nazioni Unite cfr., tra gli altri, I. NIFOSI, *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights*, Antwerpen, Oxford, 2005 e più recentemente A. NOLAN, R. FREEDMAN, T. MURPHY, *The United Nations Special Procedures System*, Leiden, 2017.

⁵ Sotto questo profilo viene in rilievo l'importante contributo del Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione. Il Relatore ha avuto occasione di esprimersi al riguardo attraverso apposite raccomandazioni contenute sia nei *Reports* finali adottati al termine delle visite *in loco* effettuate in determinati Paesi (cfr. Rapporto sull'Italia, doc. A/HRC/26/30/Add. 3 del 2014 e più recentemente quello sul Giappone, doc. A/HRC/35/22/Add. 1 del 2017) sia nei *Reports* tematici che periodicamente è chiamato ad adottare. Con riferimento a quest'ultima prassi v., *inter alia*, il rapporto interamente dedicato al seguente tema: “hate speech and incitement to hatred”, doc. A/67/357 del 7 settembre 2012. E ancora, proseguendo nel richiamo dell'attività dei titolari dei mandati tematici, non meno significative sono le prese di posizione del Relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza. Anche in questo caso, il predetto Relatore non ha esitato a formulare specifiche raccomandazioni nei rapporti redatti a seguito delle cd. visite per Paese. In questo senso, limitandoci alla prassi più recente, si può citare il Rapporto riferito all'Australia (doc. A/HRC/35/41/Add. 1 del 2017) ovvero quello sulla Grecia (doc. A/HRC/32/50/Add.1, del 2016). Si segnala, infine, che specifiche osservazioni e suggerimenti volti a sradicare il fenomeno in parola, soprattutto quello diffuso via internet,

I dati appena riportati confermano quindi la centralità della problematica in esame, nonché la notevole rilevanza sociale della stessa ed evidenziano la necessità di ritornare sull'argomento al fine di tentare di individuare i principi e i criteri in base ai quali gli Stati dovrebbero orientare la loro condotta.

Ciò detto, con il presente studio ci si propone di fornire una lettura critica della disciplina normativa rilevante al riguardo adottata nella predetta cornice istituzionale onusiana prestando, all'evidenza, particolare enfasi alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1965⁶. L'analisi del predetto strumento internazionale, sul piano metodologico, verrà condotta anche alla luce della significativa prassi dell'organo di controllo (chiamato ad assicurare la conformità dei comportamenti degli Stati alle disposizioni convenzionali). Occorre, infine, precisare che non si tratta di un'indagine fine a sé stessa; come si è anticipato, questa è tesa proprio a mettere in luce i principali obblighi internazionali, in termini di repressione e prevenzione, che discendono in capo agli Stati contraenti al riguardo.

2. *Il contrasto al racial hate speech negli strumenti normativi delle Nazioni Unite, a carattere generale, relativi alla tutela dei diritti umani. Cenni sui limiti alla libertà di espressione alla luce della prassi del Comitato dei diritti umani*

Procedendo alla disamina dei principali strumenti normativi internazionali adottati nel quadro onusiano, il primo atto che viene in rilievo è la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

La Dichiarazione non contiene una disposizione specifica che vieta l'*hate speech*. Sancisce, all'articolo 19, il diritto fondamentale alla libertà di espressione; diritto che però non ha carattere assoluto essendo sottoposto alle restrizioni di carattere generale di cui

sono contenuti nell'apposito rapporto tematico dal titolo *Manifestations of racism on the Internet and social media*, doc. A/HRC/26/49 del 2014.

⁶ La Convenzione è stata adottata con la Risoluzione 2106 (XX) del 21 dicembre 1965. Nell'ambito della vasta bibliografia sulla Convenzione cfr., E. SCHWELB, *The International Convention on the Elimination of Racial Discrimination*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 1996, pp. 996-1068; R. DE GOUTTES, *La Convention Internationale et le Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale*, in *Rev. trim. dr. homme*, 1996, pp. 515-539; L. A. SICILIANOS, *L'actualité et les potentialités de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2005, pp. 869-921; I. GARVALOV, *The United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, in K.A.M. HENRARD, R. DUNBAR (eds.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, Cambridge, 2008, pp. 249-277; N. ALVAREZ MOLINERO, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the Evolution of the Concept of Racial Discrimination*, in F. GOMEZ ISA, K. DE FAYETER (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*, Bilbao, 2009, pp. 351-371; L. VALENCIA RODRÍGUEZ, *La Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, in *Estudios de derecho internacional*, Santiago (Cile), 2012, pp. 917-939; N. LERNER, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, (reprint), Leiden, Boston, 2015; P. THOMBERRY, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford, 2016; D. KEANE, A. WAUGHRAJ (eds.), *Fifty Years of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Living Instrument*, Manchester, 2017; M. MALAIHOLLO, *The International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination: Reviewing Special Measures under Contemporary International Law*, in *Groningen Jour. Int. Law*, 2017, pp. 135-146.

all'articolo 29⁷, nonché a quella più specifica contenuta nell'art. 7 a norma del quale «[a]ll are entitled to equal protection against [...] any incitement to discrimination»⁸.

L'assenza di una specifica norma nella Dichiarazione non significa che la questione dell'*hate speech* non sia stata oggetto di considerazione nel corso dei lavori preparatori. Sotto questo profilo viene in rilievo l'interessante dibattito sviluppatosi, in particolare, in seno alla Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e protezione delle minoranze, all'allora Commissione dei diritti umani, nonché al Terzo Comitato dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁹.

Analoga intensa discussione ha preceduto l'adozione delle norme contenute nel Patto, artt. 19 e 20, concernenti rispettivamente la libertà di espressione e il divieto di talune forme di espressione. Come è noto, l'art. 19, par. 1, afferma che «Everyone [...] have the right to freedom of expression»¹⁰ e il paragrafo 3 individua i limiti connessi all'esercizio del predetto diritto, stabilendo, in particolare, che esso potrebbe essere oggetto di restrizioni, previste dalla legge e che siano necessarie «for respect of the rights or reputation of others», nonché «for the protection of national security or of public order, or of public health or moral».

A sua volta, il citato art. 20, par. 2, a differenza della disposizione da ultimo richiamata, che all'evidenza lascia un certo margine di discrezionalità a favore degli Stati nell'introdurre eventuali restrizioni alla libertà di espressione, sancisce in modo perentorio che «any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law». La disposizione in parola – nella formulazione in vigore – è stata introdotta a seguito di un emendamento presentato da 16 Paesi in seno al Terzo Comitato dell'Assemblea generale¹¹; emendamento ampiamente dibattuto e sul quale non vi è stata una piena convergenza di posizioni tra le varie delegazioni. La considerazione che precede trova conferma anche nell'esito della votazione finale sull'art. 20, par. 2. La disposizione è stata infatti approvata con 50 voti a favore, 18 voti contrari e 15 astensioni¹²; queste ultime, come si è osservato in dottrina,

⁷ L'art. 29 così recita: «1. Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible. 2. In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others, and of meeting the just requirements of morality, public order, and the general welfare in a democratic society. 3. These rights and freedoms may in no case be exercised contrary to the purposes and principles of the United Nations».

⁸ Sul punto v. S. FARRIOR, *Molding the Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law concerning Hate Speech*, in *Berkeley Jour. Int. Law*, 1996, p. 12.

⁹ Per un'ampia e attenta ricostruzione dei lavori preparatori v. S. FARRIOR, *Molding the Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law concerning Hate Speech*, cit., pp. 11-21.

¹⁰ In generale, su questa norma cfr., tra gli altri, M. O'FLAHERTY, *Freedom of Expression: Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights and the Human Rights Committee General Comment No. 34*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2012, pp. 627-654; ID., *International Covenant on Civil and Political Rights: Interpreting Freedom of Expression and Information Standards for the Present and the Future*, in T. MCGONAGLE, Y. DONDEERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information. Critical Perspectives*, Cambridge, 2015, pp. 55-88;

¹¹ Cfr. S. FARRIOR, *Molding the Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law concerning Hate Speech*, cit., p. 37 ss. Sui lavori preparatori dell'art. 20, par. 2 del Patto, oltre al citato A. cfr. anche M. ELBAHTIMY, *The Right to Be Free from the Harm of Hate Speech in International Law of Human Rights*, Centre of Governance and Human Rights, Working Paper n. 7, University of Cambridge, 2014, spec. pp. 9-10.

¹² S. FARRIOR, *Molding the Matrix: The Historical and Theoretical Foundations of International Law concerning Hate Speech*, cit., p. 40.

provenienti anche da Paesi particolarmente attivi, come il Cile e la Francia, in seno all'allora Commissione dei diritti umani «in promoting an anti-hatred provision»¹³.

Il rapporto tra le due norme, art. 19 e art. 20, è stato da tempo chiarito dallo stesso Comitato dei diritti umani attraverso la prassi dei Commenti generali (*General Comments*)¹⁴.

Sin dal Commento generale n. 11 del 1983¹⁵, l'organo di controllo ha affermato, infatti, che il divieto di cui all'art. 20, par. 3 del Patto è pienamente compatibile con il diritto alla libertà di espressione tutelato dall'art. 19, richiamando al riguardo il contenuto della norma da ultimo citata secondo cui l'esercizio del predetto diritto comporta «special duties and responsibilities»¹⁶.

L'orientamento del Comitato è stato ribadito e si potrebbe aggiungere meglio precisato anche nel più recente Commento generale n. 34 del 2011¹⁷ all'interno del quale è stata inserita un'apposita sezione al riguardo. La stretta correlazione tra le due norme è immediatamente evidenziata dall'organo di controllo nella parte in cui si afferma, a chiare lettere, che gli «Articles 19 and 20 are compatible with and complement each other»¹⁸. Più dettagliatamente, il Comitato precisa poi che gli atti «addressed in article 20 are all subject to restriction pursuant to article 19, paragraph 3»¹⁹. Pertanto, richiamando al riguardo la propria «giurisprudenza», sottolinea che «a limitation that is justified on the basis of article 20 must also comply with article 19, paragraph 3»²⁰ del Patto.

Ma vi è di più. Il Comitato, sempre nel tentativo di chiarire il rapporto tra la libertà di espressione ed il divieto contenuto nell'art. 20, afferma che «what distinguishes the acts addressed in article 20 from acts that may be subject to restriction under article 19, paragraph 3, is that for the acts addressed in article 20, the Covenant indicates the specific response required from the State: their prohibition by law»²¹. A questo punto, l'organo di controllo si appresta a specificare che «it is only to this extent that article 20 may be considered as a *lex specialis* with regard to article 19»²².

Una volta illustrato il contenuto delle disposizioni convenzionali rilevanti nella materia considerata conviene soffermare l'attenzione sulla portata degli obblighi che discendono in capo agli Stati, con specifico riferimento in particolare al citato art. 20, par. 2, del Patto. Anche sotto questo profilo viene ancora una volta in rilievo l'importante ruolo del Comitato dei diritti umani che, sempre attraverso lo strumento dei *General Comments*, ha fornito ai contraenti le indicazioni necessarie per una corretta applicazione della disposizione convenzionale in parola. In termini generali, alla luce del citato Commento generale n. 11, si può ritenere che l'art. 20, par. 2, imponga agli Stati sia obblighi positivi, di

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Su questa prassi cfr. H. KELLER, L. GROVER, *General Comments of the Human Rights Committee and their Legitimacy*, in H. KELLER, G. ULFSTEIN (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, Cambridge, 2012, pp. 116-198; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, terza ed., Torino, 2013, p. 109; E. KLEIN, D. KRAETZMER, *The UN Human Rights Committee: The General Comments. Evolution of an Autonomous Monitoring Instrument*, in *Germ. YB Int. Law*, 2016, pp. 189-229.

¹⁵ Vedi Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 11 "Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Article 20)", 29 luglio 1983.

¹⁶ *Ibid.*, par. 2.

¹⁷ Vedi Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 34 "Freedom of opinion and expression", 12 settembre 2011.

¹⁸ *Ibid.*, par. 50. Il corsivo è nostro.

¹⁹ *Ibid.* Il corsivo è nostro.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, par. 51.

²² *Ibid.*

carattere legislativo, che obblighi negativi. In particolare, per attiene alla prima tipologia di obblighi, con un'evidente finalità preventiva, gli Stati sono tenuti ad adottare un quadro normativo che, da un lato, sancisca il divieto di appello all'odio nazionale, razziale o religioso, nei termini specificati dalla disposizione convenzionale, in quanto atto contrario all'ordine pubblico e che, dall'altro, preveda sanzioni severe contro i responsabili in caso di violazione del predetto divieto. Nel contempo, in relazione alla seconda tipologia di obblighi, quelli di carattere negativo, le parti contraenti devono «themselves refrain from any such [...] advocacy».

L'applicazione dell'art. 20, nel suo complesso, da parte degli Stati ha destato e continua a rappresentare fonte di preoccupazione per il Comitato dei diritti umani. Il predetto organo, con riferimento alla procedura di controllo basata sull'esame dei rapporti periodici²³, sin dai suoi primi anni di attività ha avuto occasione di evidenziare l'omessa adozione, da parte di taluni Paesi, degli strumenti legislativi prescritti dalla disposizione convenzionale²⁴. Allo stesso modo, non ha mancato di sollecitare l'attenzione dei contraenti sul contenuto dei rapporti statali, spesso considerati incompleti. In proposito, il Comitato ha affermato, infatti, che «many reports failed to give sufficient information concerning the relevant national legislation and practice»²⁵. Si tratta, all'evidenza, di una pratica statale che va censurata senza esitazione in quanto incide negativamente sull'esercizio delle funzioni di monitoraggio assegnate all'organo di controllo.

Il problema dell'applicazione dell'art. 20, par. 2, emerge però anche dall'esame della prassi più recente dell'organo convenzionale. Sempre in relazione alla procedura dei rapporti periodici, il Comitato nelle sue Osservazioni conclusive ha espresso preoccupazione rispetto, ad esempio, al fenomeno dell'*hate crime* e dell'*hate speech* «in political discourse, in the media and on the Internet» contro minoranze etniche, musulmani e stranieri²⁶, al problema dei «low rates of reporting of and legal responses to cases of racial discrimination, including the persecution of those involved in serious cases of hate speech amounting to incitement to hostility or violence»²⁷, nonché, più in generale, all'assenza di una «comprehensive national strategy to combat racism, racial discrimination, xenophobia and other forms of intolerance, including racial and religious hatred»²⁸.

²³ In generale, su questa procedura cfr., tra gli altri, I. BOEREFIN, *The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights. Practice and Procedures of the Human Rights Committee*, Antwerpen, 1999; T. YOGESH, *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure*, Cambridge, 2011; C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 112-113; D. KRETZMER, E. KLEIN, *The Human Rights Committee: Monitoring States Parties Reports*, in *Isr. YB Hum. Rights*, 2015, pp. 133-167.

²⁴ Vedi Comitato dei diritti umani, Commento generale n. 11, cit., par. 1.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Cfr. Comitato dei diritti umani (2016), Osservazioni conclusive, Slovacchia, doc. CCPR/C/SVK/CO/4, parr. 12-13.

²⁷ Cfr. Comitato dei diritti umani (2016), Osservazioni conclusive, Slovenia, doc. CCPR/C/SVN/CO/3, par. 7-8.

²⁸ Cfr. Comitato dei diritti umani (2016), Osservazioni conclusive, Nuova Zelanda, doc. CCPR/C/NZL/CO/6, parr. 19-20.

3. *La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Il quadro normativo di riferimento ed il ruolo dell'organo di controllo. La Raccomandazione generale n. 35.*

Una volta individuate le premesse normative dalle quali muoversi, per passare subito ad una disamina degli strumenti internazionali più specificamente rilevanti in materia occorre richiamare la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale²⁹. Come anticipato, la Convenzione è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1965, un anno prima del Patto internazionale sui diritti civili e politici ed è entrata in vigore sul piano internazionale nel 1969. La Convenzione, per la verità, viene in rilievo anche sotto altro profilo, e segnatamente per il fatto che essa è stata il primo strumento internazionale, nel contesto istituzionale onusiano, ad introdurre un apposito meccanismo di garanzia basato sull'attività di un organismo formato da esperti indipendenti (cd. Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, CERD)³⁰.

Tra le varie norme contenute nella Convenzione, ai fini della presente indagine, viene in rilievo in particolare l'art. 4 secondo cui gli Stati

«[...] condemn all propaganda and all organizations which are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or which attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form, and undertake to adopt immediate and positive measures designed to eradicate all incitement to, or acts of, such discrimination and, to this end, with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in article 5 of this Convention, inter alia:

- a) Shall declare an offence punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour or ethnic origin, and also provision of any assistance to racist activities, including the financing thereof;
- b) Shall declare illegal and prohibit organizations, and also organized and all other propaganda activities, which promote and incite racial discrimination, and shall recognize participation in such organizations or activities as an offence punishable by law;

²⁹ In generale sul contrasto all'*hate speech* nel quadro della Convenzione, cfr. P. THOMBERRY, *Forms of Hate Speech and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)*, in N. GHANEA, *Religion and Human Rights: Critical Concepts in Religious Studies*, vol. III, Londen, 2010, pp. 149-171; ID., *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: The Prohibition of Racist Hate Speech*, in T. MCGONAGLE, Y. M. DONDEERS (eds.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, cit., pp. 121-144. N. GHANEA, *Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech: Proposals to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, in *Hum. Rights Quart.*, 2013, pp. 935-954.

³⁰ Sul funzionamento del Comitato cfr., tra gli altri, M. BIDAULT, *Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: analyse d'une dynamique institutionnelle*, Paris, 1997; M. BANTON, *Decision-Taking in the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, in P. ALSTON, J. R. CRAWFORD, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, 2000, pp. 55-78; R. DE GOUTTES, *Le rôle du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2001, pp. 567-584; ID., *La réforme du fonctionnement des organes des traités des droits de l'homme des Nations Unies: l'approche du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2014, pp. 835-843, N. LERNER, *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, cit., nonché sia consentito rinviare a L. MANCA, *Note sulla giurisprudenza del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale*, in M.R. SAULLE, L. MANCA (a cura di), *Il contributo dei rifugiati e dei migranti nella costruzione di una società interculturale. Europa ed Area Mediterranea*, Napoli, 2008, pp. 109-128.

- c) Shall not permit public authorities or public institutions, national or local, to promote or incite racial discrimination».

La norma in parola, come sottolineato dallo stesso Comitato, sin dal momento dell'adozione della Convenzione «was regarded as central to the struggle against racial discrimination»³¹. Importanza che è stata confermata in più occasioni e ribadita anche recentemente con la Raccomandazione generale n. 35 del 2013 dedicata espressamente al contrasto del fenomeno del “racist hate speech”³².

Com'è agevole notare, la norma risulta essere piuttosto dettagliata ed impone agli Stati specifici obblighi positivi. Essa esordisce con l'affermare l'obbligo generale di condannare qualsiasi attività di propaganda, nonché organizzazioni ispirate a concetti e teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di una certa origine etnica ovvero che pretendano di giustificare o incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale. All'evidenza, la norma presenta un carattere precettivo. Siffatta considerazione trae origine dall'uso del verbo “condannare” in luogo dell'espressione “si impegnano a condannare”.

Considerazioni del tutto diverse devono essere fatte, invece, con riferimento al secondo capoverso della norma. Anche in questo caso è previsto un obbligo generale ma con una formulazione diversa e segnatamente è stabilito che gli Stati si impegnano («undertake») «[...] to adopt immediate and positive measures» finalizzate ad eliminare l'incitamento alla discriminazione ed ogni atto discriminatorio.

In quest'ultimo contesto, l'art. 4, a titolo esemplificativo, individua le cd. “positive measures” che gli Stati sono chiamati ad adottare. Sul punto, giova ricordare che l'organo di controllo ha già avuto modo di chiarire, con la Raccomandazione generale n. 32 del 2009³³, che per “misure” si intendono l'insieme degli strumenti «legislative, executive, administrative, budgetary and regulatory [...] as well as plans, policies, programmes and regimes [...]»³⁴. Nel dettaglio, la norma stabilisce che gli Stati devono dichiarare reato punibile dalla legge determinate condotte e segnatamente quelle della diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, dell'incitamento alla discriminazione razziale, degli atti di violenza o di incitamento a tali atti, dell'aiuto prestato alle attività razzistiche, incluso il finanziamento delle stesse. Un secondo gruppo di misure, del pari esplicitamente richiamate dalla norma in esame, concerne le organizzazioni e le attività di propaganda organizzate, nonché altre tipologie di attività che incitano o incoraggino la discriminazione razziale. Al riguardo gli Stati sono tenuti a dichiarare illegali ed a vietare le predette organizzazioni od attività, nonché a configurare come reato punibile dalla legge la partecipazione alle stesse. Infine, il terzo gruppo di misure è volto a contrastare il fenomeno dell'incitamento alla discriminazione ad opera delle pubbliche autorità o delle pubbliche istituzioni.

³¹ Vedi CERD, Raccomandazione generale n. 15 sull'art. 4 della Convenzione, 17 marzo 1993, par. 1.

³² Cfr. CERD, Raccomandazione generale n. 35 “Combating Racist Hate Speech”, 26 settembre 2013, doc. CERD/C/GC/35. Su questo atto v., tra gli altri, T. MCGONAGLE, *General Recommendation 35 on Combating Racist Hate Speech*, in D. KEANE, A. WAUGHRAV (eds.), *Fifty Years of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A living Instrument*, Manchester, 2017, pp. 246-268.

³³ Vedi CERD, Raccomandazione generale n. 32 “The Meaning and the Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination”, 24 September 2009, doc. CERD/C/GC/32.

³⁴ *Ibid.*, par. 13.

Tenuto conto del fatto che l'art. 4 non dà una definizione di "incitamento", né fornisce «[a] detailed guidance for the qualifications of forms of conduct as criminal offences»³⁵, su entrambi i profili è intervenuto l'organo di controllo convenzionale che ha individuato una serie di elementi che gli Stati sono tenuti a prendere in considerazione ai fini di una corretta applicazione della norma in parola. Per quanto attiene alla prima questione, ossia alla nozione di "incitamento", ad avviso del Comitato con tale espressione, in termini generali, s'intende fare riferimento a qualsiasi atto con il quale si tenta «to influence others to engage in certain forms of conduct, including the commission of crime, through advocacy and or threats»³⁶. Come è agevole notare, si tratta di una nozione piuttosto ampia. Tra l'altro, il Comitato ha avuto modo di precisare che la predetta nozione «as an inchoate act crime does not require that the incitement has been acted upon [...]». Pertanto, gli Stati «[...] in regulating the forms of incitement referred to in article 4, [...] should take into account, as important elements in the incitement offences [...] the intention of the speaker, and the imminent risk or likelihood that the conduct desired or intended by the speaker will result from the speech in question [...]». Del pari, costituiscono atti di incitamento alla violenza e all'odio razziale «[...] public denials or attempts to justify crimes of genocide and crimes against humanity»³⁷, così come definiti dal diritto internazionale.

Riguardo alla seconda questione, che ha ad oggetto l'assenza di indicazioni dettagliate ai fini della qualificazione penale di talune condotte, il Comitato, in via suppletiva ha elaborato specifici orientamenti per gli Stati. In sintesi, occorre tener conto *inter alia* del contenuto e della natura del discorso, ossia determinare se esso abbia carattere provocatorio e diretto, del contesto economico, sociale e politico all'interno del quale esso si inserisce e viene diffuso, dello status dell'oratore (a questo riguardo, specifico riferimento è dato al ruolo dei personaggi politici e al conseguente impatto delle loro dichiarazioni), nonché della sua portata (con particolare attenzione alle modalità di diffusione – ad esempio attraverso l'uso di internet – e alla frequenza dello stesso).

Giunti a questo punto dell'indagine, occorre ulteriormente soffermare l'attenzione sulla natura degli obblighi che discendono dall'art. 4. Sotto questo profilo può certamente ritenersi che dalla norma scaturiscono non solo obblighi positivi legislativi, di cui si è fatto ampio riferimento nelle pagine che precedono, ma anche obblighi positivi di carattere procedurale. Sul punto, la posizione del Comitato appare piuttosto chiara. Nella più volte richiamata Raccomandazione generale n. 35 l'organo convenzionale di controllo ribadisce infatti:

«[...] it is not enough to declare the forms of conduct in article 4 as offences; the provisions of the article must also be effectively implemented. Effective implementation is characteristically achieved through investigations of offences set out in the Convention and, where appropriate, the prosecution of offenders»

In altre parole, gli Stati sono tenuti a svolgere inchieste miranti ad accertare i fatti ed a perseguire e punire gli autori delle condotte vietate dall'art. 4. In proposito, il Comitato evidenzia inoltre la necessità, da un lato, di rispettare il «principle of expediency in the prosecution of alleged offenders» e dall'altro, di creare organismi giudiziari indipendenti, imparziali e competenti al fine «to ensuring that the facts and legal qualifications of

³⁵ Vedi CERD, Raccomandazione generale n. 35, cit., par. 15

³⁶ *Ibid.*, par. 16.

³⁷ *Ibid.*, par. 14.

individual cases are assessed consistently with international standards of human rights». Ma vi è di più. In questo specifico contesto, un ruolo fondamentale è attribuito anche alle istituzioni nazionali per la promozione e la difesa dei diritti umani, laddove esistenti e create sulla base dei ben noti Principi di Parigi³⁸; le predette istituzioni sono infatti chiamate ad esercitare una funzione complementare a quella dei citati organismi giudiziari.

In definitiva, emerge un preciso orientamento che, *inter alia*, impone agli Stati di creare un sistema giudiziario appropriato, basato anche sul rispetto di specifiche condizioni di natura procedurale, in modo da permettere alle autorità nazionali di agire adeguatamente al fine di perseguire i responsabili delle condotte discriminatorie.

3.1. *Il contrasto al racial hate speech nell'attività di monitoraggio del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale: in particolare in relazione alle procedure dei rapporti periodici e delle comunicazioni individuali. Gli obblighi di repressione*

Il Comitato si è occupato del tema del *racial hate speech* non solo nell'esercizio della sua funzione interpretativa, che, come si è detto, trova esplicitazione, in particolare, attraverso l'adozione delle cd. *General Recommendations*, ma anche in quella di controllo sul rispetto degli obblighi convenzionali³⁹.

Con riferimento a quest'ultima funzione, l'organo di monitoraggio ha avuto occasione di sollecitare l'attenzione degli Stati e di formulare specifiche raccomandazioni, contenute nelle Osservazioni conclusive redatte al termine dell'esame dei rapporti periodici. A titolo meramente esemplificativo, il Comitato ha manifestato preoccupazione per il

³⁸ I predetti Principi, com'è noto, sono stati approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993. Sui predetti principi in dottrina è presente un'ampia letteratura. V., tra gli altri, E. DECAUX, *Evolution and Perspectives for National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, in L. A. SICILIANOS, C. BOURLOYANNIS-VRAILAS (eds.), *The Prevention of Human Rights Violations. Contributions on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Marangopoulos Foundation for Human Rights*, Athènes, The Hague, 2001, pp. 233-243; J. B. MARIE, *De nouveaux acteurs sur la scène onusienne: les institutions nationales des droits de l'homme*, in *Libertés, justice, tolerance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan*, vol. II, Bruxelles, 2004, pp. 1189-1207; B. G. RAMCHARAN (ed.), *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Leiden, 2005; M. QUAFISHEH, *The International Status of National Human Rights Institutions: A Comparison with NGOs*, in *Nordic Journ. Hum. Rights*, 2013, pp. 55-83; G. DE BECO, R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, 2015; E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani*, Roma, 2016; M. MAYRHOFER, *National Human Rights Institutions and their Monitoring Function*, in *Eur. YB Hum. Rights*, 2017, pp. 223-236.

³⁹ Sinteticamente converrà ricordare che il Comitato oltre che esaminare i rapporti che gli Stati obbligatoriamente sono tenuti a presentare e le comunicazioni individuali (che, al contrario, sono subordinate ad una dichiarazione di accettazione della competenza dell'organo), può ricevere ed esaminare anche comunicazioni interstatali. Quest'ultimo meccanismo di controllo, anch'esso di natura obbligatoria - a differenza di analoghi meccanismi contenuti in altri strumenti onusiani a tutela dei diritti umani -, è stato però poco utilizzato nella pratica. Ed infatti, dall'entrata in vigore della Convenzione, avvenuta come si è detto nel 1969, ha trovato applicazione solo recentemente (a partire dal 2018, cfr. CERD *Information Note on inter-state communications*, disponibile sul sito <http://www.ohchr.org>). È chiaro che ci si trova di fronte ad un dato della prassi, particolarmente significativo, che non può essere omesso nel presente lavoro; si tratta di una novità che riguarda il funzionamento non solo del Comitato ma dello strumento di controllo in quanto tale nell'ambito del sistema onusiano di garanzia dei diritti umani complessivamente considerato. È appena il caso di sottolineare, infatti, che il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale è il primo *treaty body* delle Nazioni Unite a ricevere comunicazioni interstatali.

ricorso al *racial hate speech* da parte dei media, anche attraverso internet⁴⁰, nonché dei politici e di altre figure pubbliche⁴¹. A quest'ultimo riguardo particolare enfasi è stata prestata al fenomeno del *racial hate speech* durante le campagne elettorali; problema che non è stato estirpato e che parrebbe avere un carattere tutt'altro che episodico alla luce prassi riscontrata in plurimi Paesi.⁴² Al riguardo, anche ad una prima lettura della pratica dell'organo di controllo, si evince chiaramente che l'accento principale è posto anzitutto sull'attività di repressione di tali condotte. Il Comitato, infatti, preoccupato del fatto che esse talvolta rimangono impunte negli ordinamenti interni, ha esortato gli Stati a svolgere adeguate inchieste, nonché a punire i responsabili. Sempre a mo' di esempio, sotto questo specifico profilo, vengono in rilievo le Osservazioni conclusive sul rapporto presentato della Federazione Russa. Nel caso di specie l'organo di esperti ha espressamente formulato la raccomandazione di «[e]ffectively investigate and, as necessary, persecute and punish acts of hate speech, including those committed by politicians during political campaign»⁴³. Analoghe preoccupazioni sono state espresse anche nei confronti dell'Italia. Nelle Osservazioni conclusive del 2017 dopo aver evidenziato che «While noting the initiation of judicial proceeding against some local politicians for the dissemination of ideas based on racial superiority or hatred»⁴⁴ ha constatato che «[...] the provisions in the constitution providing immunity for members of parliament for the opinions that they have express in the exercise of their functions may prevent them from also being held accountable»⁴⁵ e pertanto ha raccomandato di assicurare che «[...] all individuals, including politicians at all levels, are held accountable and are sanctioned for the dissemination of ideas based on racist superiority or hatred and other violations of article 4 of the Convention, including by lifting parliamentary immunity for racist hate speech [...]»⁴⁶. Si tratta, come è evidente, di un orientamento piuttosto chiaro e senza dubbio condivisibile volto a porre limiti specifici alla libertà di espressione dei rappresentanti politici che operano a livello nazionale e locale tenuto conto anche del forte impatto negativo delle dichiarazioni di stampo razzista sull'opinione pubblica precludendo la formazione o il mantenimento di un clima di tolleranza e di rispetto verso gli altri. Limiti che, peraltro, appaiano in linea con quanto stabilito in proposito da altri organismi di controllo onusiani sul rispetto dei diritti umani e segnatamente il già citato Relatore speciale sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione e di espressione il quale in un specifico rapporto sulla libertà di espressione e di opinione nei contesti elettorali ha raccomandato agli Stati, *inter alia*, di adottare le misure necessarie per prevenire «[...] *speech that constitutes incitement to hatred, hostility, discrimination and violence*»⁴⁷.

Questa impostazione – tesa a sottolineare l'importanza dell'attività investigativa e della successiva azione penale in materia di discriminazione razziale – ha trovato applicazione anche nella “giurisprudenza” del Comitato relativa all'esame delle

⁴⁰ Cfr. CERD (2018), Osservazioni conclusive, Montenegro, CERD/C/MNE/CO/4-6.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Cfr. CERD (2018), Osservazioni conclusive, Montenegro, cit.; CERD (2018), Osservazioni conclusive, Svezia, CERD/C/SWE/CO/22-23; CERD (2017), Osservazioni conclusive, Bulgaria, CERD/C/BGR/CO/20-22, par. 12.

⁴³ CERD (2017), Osservazioni conclusive, Federazione Russa, CERD/C/RUS/CO/23-24.

⁴⁴ CERD (2017), Osservazioni conclusive, Italia, CERD/C/ITA/CO/19-20, par. 14.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, par. 15.

⁴⁷ Vedi Report of the *Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Frank La Rue, Doc. A/HRC/26/30 del 2014, par. 78. Il corsivo è nostro.

comunicazioni individuali presentate ai sensi dell'art. 14 della Convenzione⁴⁸. Gli esempi sono diversi e non è necessario evocarli tutti. Ad ogni modo, tra i vari casi sottoposti all'attenzione dell'organo di controllo si menziona il celebre e particolarmente emblematico affare *Gelle c. Danimarca*⁴⁹. Senza entrare nel dettaglio della vicenda, in punto di fatto, basta qui ricordare che la questione sollevata dinanzi al Comitato aveva ad oggetto alcune dichiarazioni sulle persone di origine somala, contenute in una lettera pubblicata in un quotidiano danese da parte di un dirigente del partito del popolo. La decisione finale del Comitato, nell'accogliere le doglianze formulate dall'autore della comunicazione, un cittadino danese di origine somala, risulta significativa sotto diversi profili. Per un verso, l'organo di controllo ha esplicitamente chiarito, e si tratta del primo punto fermo, che il fatto che determinate dichiarazioni siano rese nel contesto di un dibattito politico, non esime lo Stato parte della Convenzione dall'obbligo di svolgere un'inchiesta effettiva⁵⁰ e ciò al fine di verificare se le dichiarazioni effettuate siano configurabili o meno come un atto di discriminazione razziale. Per altro verso, ha colto l'occasione per ribadire con forza il fondamentale principio secondo cui «[...] the exercise of the right to freedom of expression carries special duties and responsibilities, in particular the obligation not to disseminate racist ideas»⁵¹. Ancora, ai fini che qui interessano, non meno importante è l'esplicito richiamo alla sua Raccomandazione generale n. 30⁵² nella parte in cui gli Stati sono sollecitati «[to] take resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile, on the basis of race, colour, descent, and national or ethnic origin, members of 'non-citizen' population groups, especially by politicians [...]»⁵³.

Questo orientamento è stato confermato e ulteriormente sviluppato anche dalla giurisprudenza successiva. Al riguardo, sempre in via esemplificativa, non privo di interesse è l'affare *Saada Mobamad Adan c. Danimarca*⁵⁴ in cui si valorizza il criterio di effettività dell'azione repressiva. Nel caso di specie, concernente dichiarazioni rese su una stazione radio da un membro del Parlamento, nonché dirigente del partito del popolo danese, il Comitato nella sua decisione finale oltre a ribadire i predetti principi ha significativamente precisato che, ai fini della corretta applicazione dell'art. 4 della Convenzione, non è sufficiente dichiarare «[...] simplement dans in code de loi les acts de discrimination raciale punissables»⁵⁵. Piuttosto, ad avviso dell'organo di controllo, «[l]a législation pénale et les

⁴⁸ Com'è noto, ai sensi dell'art. 14, par. 1, il Comitato può ricevere ed esaminare comunicazioni individuali provenienti da persone o da gruppi di persone che si trovino sotto la giurisdizione di uno Stato parte e che si lamentino di essere vittime di violazione «[...] of any of the rights [...]» previsti dalla Convenzione (il corsivo è nostro). Nella prassi, l'organo di controllo ha rivendicato la sua competenza ad accertare la violazione non solo dell'art. 5 (che individua, in via esemplificativa, i diritti protetti) ma anche di altre disposizioni convenzionali. Ad esempio, con specifico riferimento all'art. 4 della Convenzione ha affermato che il fatto che la predetta norma «[...] is couched in terms of States parties' obligations, rather than inherent rights of individuals, does not imply that they are matters to be left to the internal jurisdiction of States parties, and as such immune from review under article 14». Cfr. CERD, decisione del 22 agosto 2005, *The Jewish Community of Oslo et al. v. Norway*, Comunicazione n. 30/2003, doc. CERD/C/67/D/20/2003, par. 10.6. Se così fosse, prosegue, infatti, il Comitato «the protection regime established by the Convention would be weakened significantly». Cfr. *Ibid.*

⁴⁹ Cfr. CERD, Decisione del 15 marzo 2006, Comunicazione n. 34/2004, doc. CERD/C/68/D/34/2004.

⁵⁰ Cfr. *Ibid.*, par. 7.5.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² CERD, Raccomandazione generale n. 30 "on Discrimination against non-citizens", 19 agosto 2004.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ CERD, Decisione del 21 settembre 2010, Comunicazione n. 43/2008, doc. CERD/C/77/D/43/2008.

⁵⁵ *Ibid.*, par. 7.3.

autres dispositions légales interdisant la discrimination raciale *doivent aussi être effectivement mises en oeuvre par les tribunaux compétents et les autres institution de l'Etat*⁵⁶.

In conclusione, procedendosi ad una valutazione dei dati della prassi da ultimo riportati, è lecito ritenere che il principio affermato dal Comitato secondo cui gli Stati hanno l'obbligo positivo di investigazione anche qualora determinate dichiarazioni siano state rese nel corso di un dibattito politico, può essere considerato come “giurisprudenza” consolidata; orientamento che, peraltro, giova ripetere, va accolto positivamente, pena il rischio di sconfinare in un incomprensibile regime di impunità. Altro dato interessante, sempre ricavabile dalla citata prassi, è il costante ed esplicito richiamo ai cd. “duties and responsibilities” che discendono dall'esercizio della libertà di espressione. Al riguardo non si può fare a meno di cogliere una linea di continuità con la posizione del Comitato dei diritti umani.

3.2. Segue: *gli obblighi positivi di carattere preventivo*

Nel tentativo di offrire un quadro più completo possibile dei principali obblighi internazionali in materia, prima di chiudere queste brevi notazioni, occorre richiamare anche la prassi del Comitato concernente le misure di prevenzione che gli Stati sono chiamati ad introdurre nell'ordinamento interno. Al riguardo, in via preliminare, va detto che il principale riferimento normativo è costituito dall'art. 7 della Convenzione secondo cui gli Stati devono adottare «[...] *immediate and effective measures*, particularly in the fields of teaching, education, culture and information, with a view to combating prejudices which lead to racial discrimination and to promoting understanding, tolerance and friendship among nations and racial or ethnical groups [...]»⁵⁷. Si tratta di una disposizione convenzionale che ha un'evidente natura programmatica il cui corretto adempimento potrebbe però dare un contributo significativo. Non a caso, il Comitato ha frequentemente ribadito la rilevanza dell'attività di prevenzione ed ha fornito agli Stati, secondo una pratica ben consolidata, anche indicazioni puntuali circa le misure che a tale fine dovrebbero essere introdotte negli ordinamenti interni. Viene in rilievo, sotto questo profilo, la più volte menzionata Raccomandazione generale n. 35 del 2013 con la quale è stato, peraltro, chiarito che l'elenco delle misure contenuto nel citato art. 7 della Convenzione ha un mero carattere esemplificativo. Del pari rilevanti sono poi gli orientamenti espressi dal Comitato nell'esercizio della sua funzione di monitoraggio. Ad esempio, procedendosi ad una lettura comparata delle Osservazioni conclusive più recenti, redatte al termine dell'esame dei rapporti periodici, tra i suggerimenti formulati spicca l'invito a carattere generale rivolto agli Stati di intensificare gli sforzi per una maggior sensibilizzazione dei media⁵⁸ e dell'opinione pubblica⁵⁹. In altri occasioni ancora sono state formulate raccomandazioni più specifiche, con destinatari predeterminati e ovviamente questa scelta, nei predetti casi, è intimamente connessa alle criticità riscontrate. Così, esemplificativamente, si è posto l'accento sulla necessità di sensibilizzare i funzionari pubblici e le forze dell'ordine in merito all'importanza della diversità culturale e del dialogo

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Il corsivo è nostro.

⁵⁸ Cfr. CERD (2018), Osservazioni conclusive, Bosnia Erzegovina, CERD/C/BIH/CO/12-13.

⁵⁹ Cfr. CERD (2018), Osservazioni conclusive, Serbia, CERD/C/SRB/CO/2-5; CERD (2017), Osservazioni conclusive, Federazione Russa, cit.

inter-etnico al fine di combattere stereotipi, pregiudizi e discriminazioni nei confronti dei migranti⁶⁰, sollecitando peraltro l'introduzione di una formazione obbligatoria e permanente delle forze dell'ordine riguardo al problema del *racial hate speech*⁶¹.

Com'è sin troppo agevole osservare, in relazione alla prassi da ultimo citata, le tipologie di interventi evocati dall'organo di controllo sono varie, in particolare in relazione ai destinatari, e certamente possono essere considerate più che idonee, nel tempo, a produrre effetti positivi. Ciò che, tuttavia, risulta importante rimarcare è che, pur nella loro varietà, le misure proposte presentano il comune denominatore di attribuire specifica rilevanza all'attività generale di formazione. Attività che, a ben vedere, dovrà essere erogata in modo appropriato e in ambiti diversi. In questa prospettiva, occorre dunque insistere, a livello interno, sul rafforzamento dell'educazione e dell'informazione che abbia ad oggetto la tematica più generale della tutela dei diritti umani e come destinatari di tali percorsi formativi tutti gli individui⁶², in particolare coloro che svolgono funzioni pubbliche. Va da sé che la concreta realizzazione dell'obiettivo ora prospettato non può prescindere da un adeguato supporto di natura finanziaria e anche sotto questo profilo ulteriori sforzi dovranno essere compiuti da parte degli Stati. Si tratta di interventi che non possono essere procrastinati anche perché, non appare certamente inutile ricordare, le condotte discriminatorie trovano un terreno fertile di diffusione proprio là dove vi è una carente cultura dei diritti umani.

4. *Brevi note conclusive e riassuntive*

Alla luce della disamina fin qui svolta si può conclusivamente affermare che il pieno rispetto delle disposizioni convenzionali cui si è fatto riferimento nel presente studio può contribuire al contrasto del *racial hate speech*. In questo contesto, non sembra inutile ripetere, che il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale ha svolto e tuttora svolge un ruolo fondamentale al riguardo, nonostante, com'è noto, la sua natura giuridica di organo non giurisdizionale da cui discende l'evidente impossibilità di esprimersi attraverso sentenze vincolanti. Dall'esperienza pratica del citato organo di controllo in effetti sono emerse chiare e puntuali indicazioni sulle responsabilità degli Stati in materia. Particolarmente significativi sia le cd. *General Recommendations* sia la "giurisprudenza"

⁶⁰ Cfr. CERD (2017), Osservazioni conclusive, Federazione Russa, cit.

⁶¹ CERD (2018), Osservazioni conclusive, Svezia, cit.

⁶² In generale sull'importanza dell'insegnamento dei diritti umani v. i contributi di diversi Autori pubblicati nel volume a cura di M.R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Vol. II, *I diritti dei singoli e delle collettività nel terzo millennio*, Napoli, 2001, pp. 461 ss. Sul tema si rinvia altresì a W. BENEDEK, *Human Rights Education*, in *Max P. Enc. Pub. Int. Law*, 2007, pp. 1-9; e più recentemente cfr. M. BAJAJ (ed. by), *Human Rights Education, Theory, Research, Praxis*, Philadelphia, 2017. È appena il caso di rammentare che anche il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite è più volte intervenuto al riguardo con plurime risoluzioni. Cfr., tra quelle più recenti, la Risoluzione n. 39/3 del 2018 "*World Programme for Human Rights Education*", la Risoluzione n. 36/12 del 2017 "*World Programme for Human Rights Education*" e la Risoluzione n. 31/21 del 2016 "*Human Rights education and training*". Particolarmente significativo, ai fini del nostro studio, il preambolo della citata Risoluzione n. 39/3 del 2018 in cui esplicitamente si riaffermano «[...] the links between the right to education and the struggle against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, and the essential role of education, including human rights education and education which is sensitive to and respects cultural diversity, especially among youth, in the prevention and eradication of all forms of intolerance and discrimination».

consolidatisi in applicazione dell'art. 14 della Convenzione, con cui, nel tempo, il Comitato è riuscito ad individuare criteri e principi ai quali gli Stati dovrebbero attenersi.

Ricapitolando i risultati dell'esame della prassi, sul piano sostanziale, l'approccio prescelto del Comitato principalmente ruota intorno due distinti ma correlati obblighi generali e segnatamente quelli di natura repressiva e preventiva, senza trascurare, in ogni caso, la protezione delle vittime coinvolte alle quale dovrà essere assicurata *inter alia* una tutela giudiziaria.

A questo punto non resta che auspicare un concreto impegno da parte degli Stati volto a dare una scrupolosa attuazione agli obblighi internazionali assunti, oltre che a sollecitare, per quelli che non l'abbiano ancora fatto, l'accettazione della competenza del Comitato a ricevere ed esaminare comunicazioni individuali ai sensi del citato art. 14. Nonostante la Convenzione abbia infatti avuto un discreto successo sul piano delle ratifiche il numero delle predette dichiarazioni facoltative di accettazione della competenza, al momento, risulta ancora troppo basso⁶³. Si tratta di un dato che, com'è noto, riflette la ritrosia degli Stati ad accettare forme di controllo più invasive rispetto alla *reporting procedure* con l'immediata e pragmatica conseguenza che il sistema di controllo basato sulle comunicazioni individuali risulta per così dire sottoutilizzato. Tale accettazione pertanto non solo è auspicabile ma, giova ricordare, costituisce la condizione necessaria affinché il Comitato possa assumere un ruolo maggiormente attivo nel processo di monitoraggio degli obblighi assunti dagli Stati, tra i quali sono ovviamente inclusi quelli relativi al contrasto al *racial hate speech*.

⁶³ Nel momento in cui si scrive (settembre 2018) la Convenzione è stata ratificata da 179 Stati. Il numero delle dichiarazioni di accettazione è pari a 58 (cfr. <http://treaties.un.org> - ultimo accesso: 25 settembre 2018).