

HANDBOOK

COME PREVENIRE LE NUOVE E TRADIZIONALI FORME DI ANTISEMITISMO MEDIANTE STRUMENTI GIURIDICI E COMUNICATIVI

(VERSIONE ITALIANA)

PROGETTO HIDEANDOLA - CO-FINANZIATO DALLA UE

AGOSTO 2023

HIDE ANDOLA



Co-funded by the
European Union

INDICE DEI CONTENUTI

Introduzione generale 5

Valutazioni extra-giuridiche e giuridiche a geometria fisiologicamente variabile 6

Innovare nel diritto antidiscriminatorio: Definizioni di contesto e mediante indici 7

Ricadute operative sullo underreporting dei casi di antisemitismo 8

Antisemitismo e femminismo intersezionale 10

Il femminismo intersezionale 10

L'eccezionalità dell'antisemitismo 10

La bianchezza ebraica..... 11

L'incompatibilità tra liberalismo ebraico e *identity politics* 11

Sinistra e antisemitismo nell'esperienza francese..... 12

Pensare l'antisemitismo all'interno di una prospettiva intersezionale 12

L'antisemitismo nell'ordinamento giuridico 15

Scelte incriminatrici in materia di antisemitismo 15

Qualche considerazione 16

Dov'è l'antisemitismo? 17

Le definizioni di antisemitismo, i fenomeni collaterali e i suoi linguaggi 17

Alcune premesse 17

La definizione HIRA..... 18

Precedenti tentativi definatori 19

In merito alla HIRA's *working definition* 20

Differenze terminologiche e fenomenologiche 22

I linguaggi dell'antisemitismo..... 24

L'ambito normativo italiano 25

Hard Law interno 27

Principale normativa di sistema 29

Principali previsioni del codice penale 30

Analisi della norma 32

Gruppi di lavoro nazionali e documenti di soft law 42

Ambito normativo e operativo della piccola e della grande Europa 50

L'Unione europea e gli atti di interesse 54

BASI GIURIDICHE:	54
ALTRI ATTI (DAL 1984 AL 2023):	55
<i>Il Consiglio d'Europa: hard e soft law</i> 61	
Gli atti	64
<i>Il ruolo dell'OSCE</i> 66	
Altri atti:	67
<i>Le Convenzioni internazionali e gli altri atti sovranazionali</i> 68	
ONU	69
IHRA	70
Altri	70
Antisemitismo e media 71	
<i>Introduzione: media e giustizia</i> 71	
<i>Le trasformazioni del campo giornalistico</i> 73	
L'informazione negli ambienti digitali	75
<i>Disinformazione, odio e polarizzazione</i> 77	
Odio e antisemitismo negli ambienti informativi digitali	80
Questioni definitorie	81
Attori coinvolti	81
<i>Geografia dell'odio nel campo giornalistico</i> 82	
Infodemia ed effetti	85
<i>Percezioni e conoscenza dell'antisemitismo nel giornalismo e nel diritto italiano</i> 86	
<i>Cultura giornalistica e antisemitismo</i> 89	
<i>Alcuni suggerimenti</i> 90	
<i>Considerazioni conclusive</i> 91	
Alcune raccomandazioni 94	
Riferimenti essenziali 105	
Appendice: Tabelle riassuntive e sistematiche relative all'antisemitismo nel diritto sovranazionale 108	
<i>TABELLA 1. ATTI NON VINCOLANTI DELL'UNIONE EUROPEA</i> 108	
<i>TABELLA 2. ATTI VINCOLANTI DELL'UNIONE EUROPEA</i> 122	
<i>TABELLA 3. ATTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA</i> 124	

Tabella 4. Atti degli organismi/enti di rilevanza europea 129

TABELLA 5. ATTI DELL'OSCE 132

TABELLA 6. ALTRI ATTI DI RILEVANZA INTERNAZIONALE 135

INTRODUZIONE GENERALE

È comunemente accettato che si riscontrano differenti forme di antisemitismo, sulle quali esiste una letteratura vastissima. Le categorie dalle quali la ricerca è partita sono note: anti giudaismo-antisemitismo “antico”, che si traduce in ostilità a contenuto religioso-teologico; antisemitismo moderno o razzista o nazionalista, contro l’ebreo identificato in relazione alla razza o, sotto altro profilo, alla sua per così dire intersezionalità, cioè al suo cosmopolitismo, al suo non essere riconducibile ad una identità; l’antisemitismo postmoderno, come fenomeno culturale che si articola in molteplici schemi narrativi; il neo-antisemitismo, nel quadro del conflitto del Medio Oriente, mascherato da antirazzismo dunque ‘rovesciato’ nel suo contrario, una sorta di *reversed antisemitism*) o antimperialismo. Ai fini della nostra ricerca alcuni

snodi chiave di carattere concettuale meritano di essere messi in evidenza.

Mescolanza e fluidità

Innanzitutto, c’è una “estrema mescolanza e fluidità di queste categorie” (Santerini, 161). E anche la definizione è aerea, sotto questo profilo, deve evitare di “congelare visioni che invece sono in perenne mutamento a causa delle trasformazioni sociali, economiche, cioè politiche e culturali” (Santerini, 162).

Lunga durata e tradizione

In secondo luogo, nonostante questa mutevolezza e varietà di forme ed anzi proprio in relazione ad esse, si deve sottolineare la lunga durata di queste stesse forme. In questo senso, è stato osservato che riemerge ai nostri giorni l’antisemitismo “perenne”, dopo che l’esplicita copertura di tipo c.d. bio-razziale diventa impraticabile dopo la Shoah. Questa riemersione si radica nel meccanismo della

‘*stereotipizzazione*’, già evidenziato da George Mosse: in sostanza si tratta di un processo di astrazione, cioè mediante il quale è costruita una icona di ebreo astratto e rispondente solo per particolari marginali alla realtà materiale delle comunità ebraiche ho dei singoli individui (v. ora Gadi Luzzatto Voghera, 11). Sulla scorta di studi storici che sottolineano le «eredità lunghe» dell’antisemitismo (fra molti, di recente A. Prospero, 122 ss.) come vera e propria tradizione culturale comune anche alla ‘sinistra’ sociale (M. Battini e M.-A. Matard Bonucci, 7), anche dopo il punto di rottura rappresentato dalla Shoah, si può affermare che l’antisemitismo è sempre in prevalenza un antisemitismo c.d. implicito o nascosto. Quello nascosto, a ben vedere, è in realtà la forma archetipica dell’antisemitismo la quale si esprime, più che mediante atti, attraverso variegata forme di rappresentazione, cioè simboli che servono al meccanismo

fondamentale della stereotipizzazione.

Lo stereotipo accompagna sovente la dichiarata negazione di essere antisemiti; dunque, esclude la evidenza (ed in tal senso costituisce una forma di antisemitismo non esplicito). Così, ricorre nuovamente la figura dell'ebreo cosmopolita e dominatore della finanza, che si estende a condizionare anche movimenti o figure di rilievo politico.



Questo stereotipo è compatibile perfettamente con la rappresentazione di un ebreo vittima debole e calpestabile diventando stigma di un avversario, come nel caso del tifo da

stadio.



Si tratta perciò di forme di antisemitismo soltanto in apparenza opposte, proprio perché accomunate dall'identità del meccanismo che le sorregge. Nella letteratura non giuridica, si attestano osservazioni di tono critico nel senso che queste forme non siano considerate antisemitismo (Pisanty, 155).

Questa valutazione, al di là del riferimento specifico alle forme becere del tifo, riveste invece interesse di carattere generale, perché fa emergere in modo chiaro un primo momento di 'incomunicabilità' fra modo di vedere l'antisemitismo dal punto di vista culturale (dalla sociologia dei processi culturali, alla pedagogia, alla storiografia) che la ricerca ha affrontato e inteso risolvere.

Valutazioni extra-giuridiche e giuridiche a geometria fisiologicamente variabile

Il terzo aspetto chiave approfondito della ricerca è stato proprio la questione se la varia congerie di forme genericamente denominabili come antisemitismo non esplicito siano davvero estranee alla valutazione degli ordinamenti giuridici, oppure no. Ne è emersa, schematicamente, una situazione più complessa di quanto normalmente rappresentato. La differenza di sguardo fra prospettive non giuridiche e prospettive giuridiche può essere infatti rappresentata secondo le seguenti dicotomie:

1) forme non espresse, che non sono considerate antisemitismo né nell'ambito extra giuridico né nell'ambito giuridico

Es., forme di revisionismo storico che non arrivano ai livelli di grave minimizzazione della Shoah

2) forme non espresse che sono considerate antisemitismo sia nell'ambito extra giuridico sia nell'ambito giuridico-penale

Es., forme di minimizzazione grave della Shoah; propaganda di regimi politici fra le cui politiche e principi ideologici fondanti si annovera l'antisemitismo, idonea a creare pericolo di atti discriminazione o di violenza

3) forme non espresse che sono considerate antisemitismo nell'ambito extra giuridico ma non lo sono nell'ambito giuridico-penale

Es., forme di rappresentazione artistica ritenute coperte dall'art. 21 Cost. it.; banalizzazione della Shoah non costituente minimizzazione grave

4) forme non espresse che non sono considerate antisemitismo sul piano extragiuridico ma sono considerate rilevanti sul piano giuridico-penale

Es., manifestazioni naziste, nazi-fasciste, a titolo individuale od organizzato, represses per il collegamento con quei fenomeni ma senza veicolare direttamente contenuti antisemiti

5) forme non espresse che sono considerate antisemitismo sul piano extra giuridico, non sono considerate rilevanti sul piano giuridico penale, ma sono rilevanti sul piano dell'ordinamento giuridico statale

Es., cori di irrisione delle tifoserie avverse, che ricorrono a stereotipi antisemiti

6) forme non espresse che sono considerate antisemitismo sul piano extra giuridico, non sono considerate rilevanti sul piano giuridico penale, ma sono rilevanti sul piano di altri poteri regolatori che possono considerarsi comunque 'ordinamenti giuridici'.

Es., condotte offensive di codici etici redatti da organizzazioni private a rilievo pubblico (quali, in ambito sportivo, la

F.I.F.A.), commesse da soggetti ai quali i codici sono applicabili

Innovare nel diritto antidiscriminatorio: Definizioni di contesto e mediante indici

Sin d'ora interessa invece sottolineare un quarto elemento teorico che sorregge l'analisi svolta e può utilmente essere discusso in sede di formazione delle professionalità a cui si rivolge il progetto. Il presupposto di quella sorta di 'incomunicabilità' o comunque difficoltà di comunicazione fra ambiti culturali giuridici ed extragiuridici è a nostro avviso che la mutevolezza delle forme dell'antisemitismo non esplicito si ponga certamente in tensione con i principi del diritto, in particolare con la cosiddetta 'certezza', e specificamente con quelli del diritto penale di cui si dirà più avanti in dettaglio. Di fronte a ciò, tuttavia si propone di prescindere dall'uso di una definizione in senso classico dell'antisemitismo, cioè

una definizione per così dire statica. Al contrario, si suggerisce di valorizzare una sorta di **definizione “di contesto”**, cioè una definizione che valorizzi da un lato **il contesto** nel quale le manifestazioni di cui del cui carattere antisemita si discute e, dall’altro, si impenni sulla descrizione di **indici tipologici** in base ai quali si possa affermare la rilevanza giuridica e se del caso specificamente giuridico-penale di determinate condotte. Il punto di partenza di questa definizione è che l’antisemitismo nascosto, o indiretto, o implicito, si identifica innanzitutto in negativo per il fatto di non essere esplicito e cioè, in particolare, sicuramente ascrivibile ad una delle norme che vietano determinati comportamenti. Questa definizione in negativo non è tuttavia espressione della irrilevanza giuridica delle manifestazioni sospette, ma è solo la precondizione per verificare se quelle manifestazioni appartengono a un contesto e siano riconoscibili tramite

determinati indici come manifestazioni antisemite, della cui rilevanza giuridica si potrà dunque senz’altro discutere in concreto.

Ricadute operative sullo underreporting dei casi di antisemitismo

Come quinto ed ultimo aspetto, questa prospettiva di carattere teorico ha una ricaduta operativa fondamentale rispetto ad uno scopo importante del progetto. Riteniamo cioè che questa ‘messa a punto’ teorica consenta di affrontare in modo innovativo il tema del lamentato “underreporting” dei casi di antisemitismo. Essa consente infatti, come vedremo, di definire meglio i contorni del fenomeno della sottovalutazione (sullo specifico piano giuridico-penale) di determinate manifestazioni che a livello extra-penale sono censurate come antisemite. In termini molto semplici, si è constatato che spesso il presupposto della coincidenza tra la

valutazione extra-penale e la valutazione penale o in senso lato giuridica di manifestazioni considerate antisemite crea un “orizzonte di aspettative”. Si muove cioè, spesso erroneamente, dal presupposto che una determinata vicenda abbia rilevanza penale in quanto manifestazione di antisemitismo, considerato come tale sul piano extra-penale. Se tuttavia accade, come non di rado accade (ne parleremo nella parte dedicata ai ‘casi’ utilizzati nelle attività di formazione: cfr. infra, §), che le valutazioni alla fine divergano (per esempio, una denuncia viene archiviata) che la vicenda invece non trova seguito in sede giudiziaria, questo orizzonte di aspettative viene deluso e causa una perdita di fiducia che può dare luogo ad un disappunto e dunque ad uno scetticismo nei confronti delle possibilità dell’ordinamento giuridico.

La ricerca ha inteso invece sottolineare che:

a) la differenza tra valutazione extra-giuridica e valutazione giuridica può essere fisiologica, perché ha le sue ragioni in principi fondamentali – primo fra tutti la libertà di manifestazione del pensiero nelle sue varie forme; la libertà della ricerca; la libertà dell’arte, etc. – il cui rispetto nell’interesse di tutta la collettività sociale. Comprendere adeguatamente che questa asimmetria è, in astratto, fisiologica serve ad evitare il fenomeno di

perdita della fiducia alla base dell’under-reporting. b) Sotto altro rispetto, spesso l’orizzonte di fiducia è proiettato in modo indistinto sul diritto penale come unico strumento dell’ordinamento giuridico. Si tratta in questo caso di un errore prospettico che porta ad identificare le possibilità dell’ordinamento giuridico con l’uso dello strumento penalistico. Anche in questo caso si crea un orizzonte di aspettativa errato, sia pure

parzialmente: le manifestazioni contro le quali si invoca l’ordinamento giuridico possono infatti non avere una rilevanza penale e pur tuttavia mantenere comunque una rilevanza giuridica sicché l’ordinamento avrebbe gli strumenti e spesso strumenti anche più direttamente efficaci rispetto a un lungo e difficile procedimento penale per intervenire a contrastarle.

ANTISEMITISMO E FEMMINISMO INTERSEZIONALE

Il femminismo intersezionale

Il concetto di intersezionalità è stato proposto nel 1989 da Kimberlé Creenshaw, giurista statunitense nel suo saggio *“Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”* (Creenshaw 1989).

Partendo da un’analisi giurisprudenziale di sentenze che coinvolgono donne nere, Creenshaw evidenzia la diversità nell’esperienza concreta di discriminazione vissuta dalle soggettività che oltre ad essere oggetto di violenze e discriminazioni in quanto donne, ne subiscono di specifiche su base razziale. Secondo Creenshaw, per una più appropriata presa in considerazione delle dinamiche oppressive che riguardano tali soggetti,

una valutazione delle discriminazioni sulla base della dimensione del genere non può non essere accompagnata dalla presa in considerazione della componente della razza, che si aggiunge alla prima creando una “intersezionalità” di dimensioni identitarie oggetto di discriminazione, da svelare per liberare l’esperienza delle donne nere.

A partire da tale considerazione, Creenshaw sviluppa il paradigma dell’**intersezionalità** menzionando una pluralità di dimensioni identitarie a cui guardare per attenzionarne il combinato disposto: **“sex, class, sexual preference, age and/or physical ability”**.

Sulla scorta della sua proposta, in linea con gli approcci di altre pensatrici e attiviste femministe, l’intersezionalità è diventato un concetto chiave del cd. “femminismo della terza ondata”, particolarmente rispetto alla triade

identitaria genere, razza e classe.

L’eccezionalità dell’antisemitismo

Come e dove si inserisce l’antisemitismo nel quadro del paradigma intersezionale? È possibile che vi trovi posto o il suo qualificarsi come dimensione identitaria sui generis ne è causa di esclusione?

Sulla possibile incompatibilità tra l’antisemitismo e l’approccio intersezionale è in corso un fervente dibattito, particolarmente in ambito statunitense.

Tra le voci principali di tale dibattito, Karin Stögner – tra i diversi articoli sul tema si segnala **“New challenges in feminism. Intersectionality, critical theory, and anti-zionism”**, (2019) – si occupa del tema chiedendosi “se l’intersezionalità come metodo possa essere salvato da una prospettiva femminista critica che non sia escludente nei confronti delle soggettività ebrae e che non contenga pregiudizi anti-sionisti”,

suggerendone quindi la supposta incompatibilità e criticando particolarmente il paradigma intersezionale nella declinazione proposta da Angela Davis. Se la critica di Stögner a Davis e all'intersezionalità appare in più punti pretestuosa, operando degli scivolamenti concettuali che muovono con poca accuratezza e insufficiente solidità argomentativa dal piano teorico a quello politico, alcune questioni sollevate da Stögner sono degne di maggiore approfondimento, e trovano eco in altri dibattiti su antisemitismo e questioni di genere di collocazione francofona, costituendo possibili risposte al perché l'antisemitismo non viene spesso considerato compatibile con l'approccio intersezionale.

La bianchezza ebraica

Sulla difficile compatibilità dell'antisemitismo con il paradigma intersezionale in associazione alla dimensione identitaria della razza, diversi autori e autrici (Cfr., oltre a

Stögner, Kilani 2019; Dudink 2013; Jaunait 2013) segnalano il processo di imbianchimento (blanchiment/association with whiteness) della soggettività ebraica, che la contrappone alla nerezza dei e delle palestinesi e in generale del soggetto musulmano dei paradigmi islamofobici che, sebbene presentino delle similarità con gli atteggiamenti antisemiti, vengono spesso presentati in una contrapposizione che si confonde con le posizioni riguardanti il conflitto israelo-palestinese.

Essendo rappresentati come "bianchi", gli e le appartenenti alla comunità ebraica con difficoltà potrebbero rivendicare di subire antisemitismo come una forma di razzismo, a causa di un'associazione tra il razzismo e la discriminazione contro persone nere, dovuta alle origini della prospettiva intersezionale all'interno dei movimenti di rivendicazione delle femministe nere negli Stati Uniti.

In queste associazioni assume naturalmente rilevanza il posizionamento filo-occidentale di Israele (e viceversa filo-israeliano di paesi occidentali) che si contrappone al mondo arabo, razzializzato dal pregiudizio islamofobico che semmai ne "scurisce" i caratteri stereotipizzati.

L'incompatibilità tra liberalismo ebraico e identity politics

La questione della bianchezza del soggetto ebraico è legata all'associazione - in parte eterodeterminata, in parte avente a che fare con caratteristiche rivendicate da appartenenti alla stessa cultura ebraica - dell'identità ebraica con il liberalismo astratto dalle aspirazioni universalistiche, anche declinato come "principio di laicità", che costituisce proprio il contraltare della identity politics incarnata dall'approccio intersezionale, che esalta il soggetto particolare incarnato rivendicando un posizionamento critico

contro la mistificazione del soggetto universale neutro, anche all'interno degli stessi movimenti femministi che universalizzano l'esperienza femminista bianca.

“L’attaccamento delle femministe ebreë alla laicit  è estremamente importante. [...] La laicit  [...]   oggi ancora considerata un’arma protettiva contro l’antisemitismo. In questo esiste una tensione tra queste posizioni e quelle di numerose femministe intersezionali che vedono al contrario in una certa laicit  della lotta un’arma al servizio della discriminazione contro la minoranza musulmana in Francia” (Bard 2020, pp.264-265, tradotta dal francese).

Sinistra e antisemitismo nell’esperienza francese

L’antisemitismo contemporaneo si intreccia a forme di cospirazionismo e discorsi di odio, che con l’amplificazione dei social media e la facilit  di diffusione di fake news acquisisce una portata

estremamente rilevante (Brenni et al. 2019; Leets 2002).

Particolarmente in riferimento al contesto francese, nel saggio *“Le non-sujet de l’antisemitisme   gauche”*, si nota come la superficialit  e grossolanit  di **molte discorsi cospirazionisti antisemiti online, nel loro intrecciarsi a critiche antimperialiste legittime e rivendicazioni sociali sentite**, pone tali discorsi d’odio in una situazione di protezione rispetto ad una loro denuncia “da sinistra”: minimizzando la componente specificamente antisemita di tali narrative che si esprimono innanzitutto in senso antisionista, e riscattandole parzialmente in virt  della critica sociale che portano avanti, “la sinistra ignora e minimizza un antisemitismo pi  esteso che, in fondo, non   affatto interessato alle sorti dei Palestinesi” (Brenni et al. 2019, p.7).

In questo modo “la questione dell’antisemitismo   lasciata alla destra” e “il

discorso pubblico non cessa di rafforzare l’indistinzione tra difesa degli ebrei e difesa dello Stato d’Israele” (Ib., p.8). A questo pare contribuire inoltre una sovraesposizione di personalit  ebreë illustri di destra nel contesto mediatico francese.

La conseguenza   una netta separazione della lotta antirazzista e femminista (di sinistra) dalla lotta contro l’antisemitismo, che si lega cos  a doppio filo all’apologia delle politiche israeliane e ad una prospettiva conservatrice di destra.

Pensare l’antisemitismo all’interno di una prospettiva intersezionale

Nonostante i profili esaminati di conflitto tra l’antisemitismo e le rivendicazioni antirazziste e antifemministe nel cui quadro si   sviluppato il femminismo intersezionale, un’**interpretazione “compatibilista”** di tale prospettiva teorica – che a

livello concettuale non ci sembra per nulla forzata - che includa l'appartenenza alla comunità ebraica come dimensione identitaria di cui valutare l'intrecciarsi ad altre componenti, come l'identità di genere, risulta necessaria e utile per descrivere la complessa esperienza di discriminazione multipla di cui sono vittime soggettività tra cui ad esempio le donne ebre.

Una tale interpretazione dell'intersezionalità, svincolata da una definizione rigida di dimensioni identitarie come razza e religione, che fa quindi spazio all'identità ebraica, è auspicata da Stögner stessa, che dichiara che **“è la struttura stessa dell'antisemitismo a richiedere un approccio intersezionale”** (Stögner 2021, p.83).

Lo strumento concettuale dell'intersezionalità è già stato applicato in più casi all'analisi della sovrapposizione tra antisemitismo e razzismo, *inter alia*, nello studio “Antisemitism and sexism in stereotypes of Jewish

women” (Siegel 2008) e nell'indagine “Sexism and antisemitism as experienced by Canadian Jewish women: results of a national study” (Gold 2004).

Nel primo, che si riferisce al contesto statunitense, Siegel si sofferma in particolare sulla costruzione di due figure stereotipizzate, in cui pregiudizi di genere si mescolano a elementi antisemiti ingabbiando le donne ebre in identità prestabilite che ne impediscono l'autoaffermazione del sé.

Queste due figure, a cui si fa riferimento in altre ricerche sul tema (tra cui nella stessa ricerca di Gold 2004), sono **la Jewish mother e la Jewish American Princess** (JAP), risultato composito di pregiudizi sessisti e giudizi di valore negativi su tratti identificati come di per sé ebraici che vengono ritenuti non conformi ai modelli di femminilità americani a cui anche alle ragazze ebre è richiesto - esplicitamente o implicitamente - di conformarsi.

La Jewish mother “è ridotta ad una figura che si aggrappa disperatamente agli usi e costumi della tradizione ed al suo ruolo tradizionale, vivendo attraverso il marito, i figli e le figlie, e impedendo loro di raggiungere gli obiettivi di autonomia e indipendenza etero-definiti da una prospettiva maschile, così suscitando in loro sensi di colpa, nevrosi e altri disturbi. È il capro espiatorio, la destinataria dell'ambivalenza di sentimenti rivolti alle madri come figure centrali della comunità ed alla presenza ebraica” (p.253). La Jewish American Princess (JAP) è un'immagine negativa che “emerge come una caricatura dei tratti di estrema dipendenza e bisogno di protezione della donna Americana come oggetto sessuale, il cui futuro dipende da un buon matrimonio e dall'essere scelta da un Principe Azzurro o da un giovane uomo ambizioso con un avvenire di successo. È un conglomerato di pubblicità da Madison

Avenue e favole ebraiche sulla femminilità, ma diversamente da una fotomodella o regina di bellezza, come la Principessa Diana, ha tratti ebraici e possiede tutte le qualità negative e primitive descritte dal Dr. Grinstein. La JAP incarna tutti i pregiudizi antisemiti, sessisti, omofobi, ageisti, perfezionisti, razzisti della cultura americana” (p.254).

A caratterizzare l’esperienza delle donne ebreo nel contesto statunitense - e particolarmente delle giovani, che dalla famiglia ricevono pressioni che le spingono verso modelli tradizionali ebraici e dalla società spinte assimilazionistiche - è il conflitto perenne e irriducibile tra modelli inconciliabili e oppressivi, che difficilmente lasciano spazio all’autodeterminazione:

“nella confusione tra valori ebraici, valori americani e valori femministi, lei [la ragazza ebrea] può provare a soddisfarli tutti ma sarà più facilmente spinta a rifiutare quelli più

problematici, e le persone che li rappresentano” (p.255).

La ricerca di Nora Gold ha invece come target di riferimento donne appartenenti alla comunità ebraica canadese ma guarda ugualmente all’intersecarsi di forme di oppressione che derivano dall’odio antisemita e dalla discriminazione sessista.

Le sue domande di ricerca sono le seguenti:

- (1) Quanto spesso e dove donne ebreo canadesi sperimentano sessismo o antisemitismo?
- (2) Quali fattori sono associati con un maggiore (o minore) numero di esperienze sessiste o antisemite nella vita di una donna ebrea canadese?
- (3) Esiste una relazione tra l’aver vissuto molte esperienze di sessismo o antisemitismo e un più alto livello di depressione?

Dai risultati dell’indagine emergono inoltre aspetti legati ad altre dimensioni intersezionali come classe, età e contesto geografico di provenienza. In particolare, si evidenziano: una correlazione tra

sessismo e giovane età, fragilità socio-economica, adesione dichiarata a valori femministi, alto livello di scolarizzazione (laica) e mancata frequentazione di scuole ebraiche; una correlazione tra antisemitismo e vivere in una città piuttosto che in un paesino o in campagna, alto livello di scolarizzazione (laica), avere una qualche esperienza di educazione formale ebraica ed alto indice di depressione (pp. 59-60).

Anche al di là dei risultati specifici, lo studio di Gold mostra come un approccio metodologicamente intersezionale può illuminare efficacemente alcuni aspetti rilevanti delle condizioni ed esperienze di vita delle donne ebreo.

L'ANTISEMITISMO NELL'ORDINAMENT O GIURIDICO*

Scelte incriminatrici in materia di antisemitismo

La criminalizzazione di determinate condotte costituisce momento culminante di un percorso conoscitivo compiuto in astratto dal legislatore sulla natura delle suddette e sulla reazione negativa che l'ordinamento nel suo complesso nutre nei loro confronti. Ma è anche base di partenza dell'attività concreta delle forze di polizia e degli organi inquirenti e requirenti nell'individuazione di comportamenti idonei ad integrare il precetto e capaci di condurre a condanna.

In materia di antisemitismo i due percorsi innanzi citati risultano complessi, poiché l'incriminazione di condotte mosse da spirito

antisemita è ora di farraginosa descrizione normativa, ora di difficile individuazione nella realtà sociale, la cui evoluzione ha condotto alla poliedricità delle manifestazioni antisemite sia nella realtà concreta che in quella virtuale. Fino alla sua codificazione, la mancanza di una disposizione ad hoc che intercettasse gli atti negazionisti e antisemiti induceva a ricondurre le stesse all'interno di fattispecie riguardanti altri delitti (Fronza, 20). Dalla fine del secolo scorso, invero, ciascuno Stato ha avviato il dibattito criminologico in tema, costruendo reati nuovi e specifici che incriminano principalmente il negazionismo e che valorizzano beni giuridici fino ad allora non contemplati dall'ordinamento.

L'Italia solo nel 2018 ha accolto all'interno del

Codice penale, all'art. 604-bis c.p., la c.d. "aggravante di negazionismo", già presente nella normativa extra-codicistica dal 2016 sebbene compendiate all'interno di una norma, l'art. 3 della L. 654/1975, volta a reprimere più genericamente tutte le forme di discriminazione e violenza commesse per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Un ritardo nella stesura di una figura normativa specificatamente rivolta all'evento della Shoah che, con ogni probabilità, è determinato non tanto dalla complessa delineazione dei rapporti con la libertà di espressione, ma dalla necessità di postergare, da parte dell'Italia, il riconoscimento delle proprie responsabilità verso gli ebrei nel periodo del governo fascista, al fine di non definire chiaramente quale sia

* Si precisa che i link di accesso a tutti gli atti e i rapporti citati in

questa sezione si trovano nelle Tabelle riportate in Appendice.

stato l'effettivo ruolo italiano nello sterminio ebraico (Bifulco, 2012, 77-82).

Il percorso codificatorio ha trovato un'importante spinta propulsiva nella **Decisione quadro 2008/913/GAI**, la quale ha orientato in misura diversa tra i vari Stati membri la stesura di una fattispecie in materia di razzismo e xenofobia, proponendo tre modelli di punibilità delle condotte antisemite e discriminatorie, dei quali uno assunto come metodo principale e i restanti rimessi alla libera scelta degli Stati dell'Unione.

Il primo modello: delineato al par. 1 dell'art. 1, fa leva sulla punibilità di espressioni o atti intenzionali di istigazione alla violenza o all'odio desumibili da circostanze estrinseche. Tra i comportamenti dolosi rilevanti a fini penali, si dà risalto all'incitamento pubblico all'odio, anche commesso mediante diffusione o distribuzione di materiali visivi, e al condono, alla negazione o alla banalizzazione grossolana, idonei ad incitare all'odio, di crimini

di portata mondiale, diretti contro un gruppo, o il singolo appartenente a un gruppo, identificato per un carattere peculiare minoritario.

Il secondo modello: anch'esso proposto dalla Decisione quadro, tipico del sistema francese, previsto come solo "possibile" al par. 4 dell'art. 1, incrimina le condotte negazioniste o minimizzatrici solo relative a fatti accertati con sentenza definitiva di un tribunale interno o internazionale.

Il terzo modello, potenziale, di matrice tedesca, descritto al par. 2 del medesimo articolo, prevede la punibilità soltanto di quelle condotte che ledono l'ordine pubblico o che sono minacciose, offensive o ingiuriose.

Qualche considerazione

Il primo schema di punibilità risulta critico sul piano dell'idoneità offensiva, incorrendo nei dubbi già espressi dalla dottrina italiana in relazione alla figura dell'istigazione, e fa leva

su comportamenti ritenuti rilevanti in quanto commessi "in modo da" produrre un incitamento all'odio o alla violenza, giocando così su una condotta, l'incitamento pubblico, addirittura sostituito dal legislatore italiano ben due anni prima dell'adozione dell'atto europeo, con la più conforme, per quanto sfuggente, figura dell'istigazione.

Il secondo ed il terzo modello, invece, paiono eccessivamente discrezionali in quanto rimettono la scelta di incriminazione ora alle decisioni giurisdizionali, ora all'attitudine offensiva a ledere un bene giuridico di complessa apprensione e descrizione. Hanno però il pregio, in specie il modello di stampo francese, di intercettare condotte che si estendono ben oltre la classica casistica dei comportamenti istigatori ed apologetici, aprendo di fatto il campo ad una "repressione antisemita" che intercetta anche condotte già sanzionate come reati-base dalle legislazioni esistenti.

Dov'è l'antisemitismo?

Sarebbe errato, in ogni caso, pensare che un discorso antisemita sul piano penalistico debba condursi esclusivamente in relazione ai discorsi d'odio per i quali potrebbe sorgere il complesso problema della conciliabilità con la copertura costituzionale garantita alla libertà di pensiero e di espressione. Sebbene, certamente, le manifestazioni di pensiero antiebraico costituiscano la maggioranza delle condotte antisemite rinvenibili nel contesto sociale attuale, ed in particolare sovente veicolate sulla rete attraverso le piattaforme digitali, esistono molti atti e comportamenti che in concreto possono colorarsi della citata matrice. **Potenzialmente, ogni reato-base esistente nel Codice penale (ma anche nella normativa complementare) può essere commesso con motivazione antisemita, in alcuni casi più evidente, in altri più nascosta.**

Sono numerosi gli atti di hard e soft law e le altre previsioni sovranazionali in grado di orientare i pratici del diritto penale nell'individuazione di condotte antisemite – anche occulte – e nella corretta costruzione delle relative imputazioni.

Si assiste oggi ad un **neo-antisemitismo** rispetto al quale si pone in dubbio se esso riguardi i casi in cui la critica antisemita è il fine di condotte che, in prima battuta, sembrerebbero essere dirette a ledere un bene giuridico differente. E se, quindi, in tal caso, valga come concetto utile al solo penalista, per aprire all'applicazione generalizzata dell'“aggravante dell'antisemitismo” a tutti i fatti cui è sottesa tale motivazione discriminatoria e xenofoba.

O se esso emerga, piuttosto, in tutti i casi in cui la critica lecita al sionismo e allo Stato di Israele trasmodi in una lesione a beni giuridici di rilevanza penale, ponendo interrogativi sui confini reali tra lecita critica e manifestazione del

pensiero e legittima repressione penale. In relazione a quest'ultima ipotesi, merita segnalare quanto affermato dalla Plenaria di Bucarest dell'International Holocaust Remembrance Alliance (d'ora in poi, IHRA) secondo la quale “le manifestazioni potrebbero includere il prendere di mira lo stato di Israele, concepito come una collettività ebraica. Tuttavia, una critica a Israele simile a quella rivolta a qualsiasi altro paese non può essere considerata antisemita”.

Le definizioni di antisemitismo, i fenomeni collaterali e i suoi linguaggi

Alcune premesse

- Quasi nessun Codice penale nazionale presenta una definizione di antisemitismo.
- Pochi menzionano al loro interno il suddetto concetto, il quale è però sotteso alle nozioni di discriminazione verso gli ebrei o di Shoah.

- Parimenti, non sembra che l'antisemitismo sia impiegato in modo espresso all'interno delle convenzioni internazionali, ma pare emergere solo in conclusioni, risoluzioni e dichiarazioni non giuridicamente vincolanti (Naamat, 2013). Ad esempio, la già citata Decisione quadro 2008/913/GAI, il documento europeo principale in materia di lotta contro le forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, lo cita solo una volta nel secondo considerando; del pari, in un solo caso il termine antisemitismo figura all'interno della Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del suddetto atto.

N.B. Di estremo interesse la precisazione sull'ortografia del termine compiuta dal forum dell'IHRA, secondo cui il concetto vada impiegato senza l'utilizzo del trattino tra le parole anti e semitismo (come invece è dato rinvenire, e come sarà indicato nelle

tabelle finali, in molti documenti di seguito riportati, specie del Consiglio d'Europa) quasi a voler intendere l'ideologia deviata come non necessariamente contraria a quella semita. Il forum ritiene infatti che un presunto "semitismo" non esista come tale, poiché, se così fosse, si spoglierebbe il termine completo, senza trattino, del suo significato di "odio verso gli ebrei". Il neologismo "antisemitismo", infatti, fu coniato dal giornalista tedesco Wilhelm Marr nel 1879 per designare le campagne antiebraiche e si diffuse attraverso l'uso da parte dei movimenti politici antiebraici e del grande pubblico. Sicché le condotte antisemitiche si riferiscono non a tutti i "semiti" ma ai soli ebrei, alla luce della matrice storica del termine e delle regioni storiografiche che lo ergono a popolo cui riconoscere una particolare tutela.

La definizione HIRA

Su impulso della Commissione sull'antisemitismo e sulla

negazione dell'Olocausto e ponendo alla base la Dichiarazione di Stoccolma, la **Plenaria di Bucarest dell'IHRA ha adottato la nota non-legally binding working definition of antisemitism** in ossequio all'art. 6 della Dichiarazione ministeriale del medesimo ente del 2020 secondo cui "(n)oi, i Paesi membri dell'IHRA, esprimiamo le nostre più profonde preoccupazioni per il crescente antisemitismo".

L'IHRA si preoccupa di affiancare alla definizione **undici esempi**, che avrebbero una funzione di tipo rafforzativo, esplicativo e di pratica attuazione, ad una definizione vera e propria, che enuncia l'assunto secondo cui "(a)ntisemitism is a certain perception of Jews, which may be expressed as hatred toward Jews. Rhetorical and physical manifestations of antisemitism are directed toward Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, toward Jewish community institutions and religious facilities".

Precedenti tentativi definitivi

- Un primo tentativo definitorio da parte della stessa IHRA poneva quale suo oggetto non l'antisemitismo in sé ma la negazione dell'Olocausto. Si fa qui riferimento alla **"IHRA working definition of Holocaust denial and distortion"** del 10 ottobre 2013, che non si riduce ad un'unica definizione, ma ad un articolato elenco di cosa sia la negazione dell'Olocausto, cosa possa includere, quali siano gli obiettivi, a cosa "tra l'altro" essa si riferisca. La differenza rispetto alla successiva working definition risiede anzitutto e principalmente nella scelta, quale suo oggetto specifico e puntuale, della negazione e distorsione dell'evento dell'Olocausto, espressamente definito "nelle sue varie forme" come "un'espressione di antisemitismo". Sembra quindi che, nell'incertezza in ordine al concetto di categoria, gli studiosi dell'organismo citato abbiamo provato a darne un'implicita definizione

attraverso una delle sue possibili manifestazioni.

- Altri organi sovranazionali hanno invece coraggiosamente tentato di definire direttamente l'antisemitismo, offrendo soluzioni che non sono state, però, in grado di raccogliere forti consensi istituzionali. Tra tali enti è possibile far cenno all'**EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)**, istituito nel 1997 e poi trasformato nella **FRA (European Union Agency for Fundamental Rights)**, che si avvaleva della RAXEN (Rete Informativa Europea sul Razzismo e la Xenofobia) come intermediaria tra gli uffici di coordinamento nazionali ed il Centro per la Ricerca sull'Antisemitismo (CRA) di Berlino, e che è autore di una definizione abbastanza simile a quella poi meglio sviluppata dall'IHRA.

Esistono poi definizioni coniate da singoli studiosi, e tra queste, **quella della ricercatrice sull'Olocausto Helen Fein**, è raccomandata

dallo stesso EUMC in un rapporto del 2003 come valida. La Fein ritiene che l'antisemitismo sia "un ambito persistente e latente di convinzioni ostili riguardanti gli ebrei in quanto collettività, che si manifesta nei singoli con atteggiamenti, e nella cultura con miti, ideologie, folklore e retorica, nonché con azioni - di discriminazione sociale o legale, di mobilitazione politica contro gli ebrei, e di violenza collettiva o di Stato - che porta a/o è concepita per dislocare, perseguire o distruggere gli ebrei in quanto ebrei".

- Ancora, il 25 marzo 2021 è stata pubblicizzata la **Jerusalem Declaration on Antisemitism (JDA)**, secondo la quale l'antisemitismo è "la discriminazione, il pregiudizio, l'ostilità o la violenza contro gli ebrei come ebrei (o contro le istituzioni ebraiche in quanto ebraiche)". La definizione, che si compone di un preambolo, una definizione vera a propria e 15 linee guida, è stata elaborata da un gruppo di intellettuali allo scopo di

colmare le lacune della IHRA's working definition in relazione la profilo dell'ostilità nei confronti di Israele, rilevando, negli intenti dei suoi redattori, che la frequenza di manifestazioni di antisionismo da sinistra che nella definizione dell'IHRA paiono mascherare un animus antisemita, in realtà sono una lecita critica allo Stato di Israele. Non a caso, nello stesso preambolo si chiarisce che degli undici esempi di antisemitismo presenti, la maggioranza si concentrano sullo Stato di Israele, distinguendo quelli a prima vista non antisemiti da quelli invece che lo appaiono. La definizione ha ricevuto accese obiezioni da parte degli studiosi in materia, che tacciano i redattori di voler assolvere i filopalestinesi anche quando, talvolta, l'antiebraismo da questi propugnato sfocia in vero antisemitismo.

Come sostenuto, la working definition di antisemitismo dell'IHRA è stata accolta in modo prevalente a livello nazionale ed

internazionale, per quanto tra gli studiosi non sia penetrato il medesimo entusiasmo istituzionale.

In merito alla HIRA's working definition

La definizione prende in considerazione:

- a) **vari linguaggi** (incitamento, sostegno, giustificazione, negazione, revisionismo e distorsione della Shoah, accusa, complottismo, insinuazioni calunniose, stereotipizzazioni);
- b) **taluni luoghi** (spazio digitale, vita pubblica, luoghi di insegnamento e culturali, luoghi di lavoro, spazi religiosi);
- c) **diversi comportamenti** (commissione di reati di matrice razzista e ideologica radicale; espressione di dichiarazioni verbali o scritte con linguaggio d'odio e di disprezzo, con allusioni, derisione, anche non idonei ad integrare un reato; compimento di atti discriminatori; attacchi veri e propri a persone e cose; distribuzione di materiale)

in cui l'antisemitismo può manifestarsi,

perseguendo lo scopo di intercettare tutte le possibili manifestazioni, anche latenti, dell'antisemitismo. Per quanto la working definition possa prestare il fianco a critiche, essa ha tuttavia il pregio di essere, letteralmente, una **definizione "aperta", sempre "in lavorazione"**. La sua natura di strumento operativo le consente di trasformarsi al variare delle situazioni e dei contesti, al fine di meglio individuare, monitorare e garantire la repressione di manifestazioni antisemite nel tempo e nello spazio.

La definizione risulta maggiormente interessante nella parte in cui propone taluni **esempi** di condotte antisemite, che ben si prestano ad essere calate nella realtà concreta e nella normativa per la costruzione delle imputazioni, utilizzandole a mo' di ausilio ricostruttivo nella contestazione, per l'ordinamento italiano, delle fattispecie-base in combinato disposto con l'aggravante dell'odio razziale, o direttamente

della norma di cui all'art. 604-bis c.p.

Si riportano di seguito (in traduzione) i suddetti esempi:

1. Invocare, addurre o giustificare l'uccisione o la lesione di ebrei in nome di un'ideologia radicale o di una visione estremista della religione;

2. Fare accuse mendaci, disumanizzanti, demonizzanti o stereotipate sugli ebrei in quanto tali o sul potere degli ebrei come collettività - come, in particolare ma non esclusivamente, il mito di una cospirazione ebraica mondiale o di ebrei che controllano i media, l'economia, il governo o altre società istituzioni;

3. Accusare gli ebrei come popolo di essere responsabili di illeciti reali o immaginari commessi da una singola persona o gruppo ebreo, o anche per atti commessi da non ebrei;

4. Negare il fatto, la portata, i meccanismi (ad esempio le camere a gas) o l'intenzionalità del

genocidio del popolo ebraico per mano della Germania

nazional-socialista e dei suoi sostenitori e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l'Olocausto);

5. Accusare gli ebrei come popolo, o Israele come stato, di aver inventato o esagerato l'Olocausto;

6. Accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele, o alle presunte priorità degli ebrei nel mondo, che agli interessi delle proprie nazioni;

7. Negare al popolo ebraico il diritto all'autodeterminazione, ad esempio affermando che l'esistenza di uno Stato di Israele è un'espressione di razzismo;

8. Applicare doppi standard mediante la richiesta di un comportamento non previsto o richiesto da qualsiasi altra nazione democratica;

9. Utilizzare i simboli e le immagini associate all'antisemitismo classico (ad es. affermazioni di ebrei che uccidono Gesù

o calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani;

10. Fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei nazisti;

11. Ritenere gli ebrei collettivamente responsabili delle azioni dello stato di Israele.

Si tratta di utili riferimenti per uno sviluppo della definizione e, magari, per una possibile individuazione di fattispecie concrete di antisemitismo "nascosto", a cui fa buon gioco anche l'interessante Handbook esplicativo degli esempi, pubblicato nel 2021 dall'IHRA in collaborazione con la Commissione Europea, che lo ha commissionato, e con il sostegno della presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione Europea. Nella prima parte, infatti, l'IHRA affianca ad ogni esempio alcuni casi di cronaca verificatisi in Stati membri dell'Unione europea, i quali avrebbero la funzione di dar corpo e concretezza a ciascuno degli esempi cui si

riferiscono e di consentire alle istituzioni sia europee che nazionali una più agevole identificazione dei comportamenti antisemiti, ai fini sia della costruzione delle norme, sia della loro concreta attuazione.

Il Consiglio dei ministri italiano, in data 17 gennaio 2020, ha accolto la definizione dell'IHRA, offrendo una definizione che è frutto di una traduzione mera, non particolarmente attenta all'uso dei vocaboli, secondo la quale

“L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio nei loro confronti. Le manifestazioni retoriche e fisiche di antisemitismo sono dirette verso le persone ebrae, o non ebrae, e/o la loro proprietà, le istituzioni delle comunità ebraiche e i loro luoghi di culto”.

A prescindere dalle critiche rivolte alla definizione istituzionalmente avallata, si ritiene che gli sforzi definitivi compiuti possano essere di interesse per lo studioso e

l'operatore del diritto penale, poiché utili sia per una lettura del fenomeno, sia come strumenti tecnici da impiegare quali lenti di ingrandimento sulla realtà dei singoli casi, per la costruzione delle imputazioni e per la decisione in ordine alla responsabilità penale dei singoli.

Differenze terminologiche e fenomenologiche

Il penalista è chiamato però a prestar mente alla possibile interferenza dell'antisemitismo con *taluni fenomeni collegati ma spesso solo collaterali e non sovrapponibili al primo*. Non si tratta di mere differenze terminologiche, ma di vere e proprie situazioni concrete che illuminano da angolature diverse le fattispecie delittuose che vengono in gioco e l'eventuale frizione di talune di esse, e più in generale della motivazione discriminatoria razziale, con la libera manifestazione del pensiero.

La stessa giurisprudenza ha avuto modo di affrontare e distinguere le condotte mosse da intento *revisionista* dai comportamenti espressivi di vero e proprio negazionismo, attribuendo rilevanza penale esclusivamente al secondo e configurando il revisionismo come elemento indefettibile del lavoro degli storici (Buscema, 2022). Come chiarito in una recente pronuncia, “mentre ogni storico che rispetti è revisionista, nel senso che è disposto a rimettere costantemente in gioco le proprie conoscenze qualora l'evidenza documentaria lo induca a rivedere le sue posizioni, il negazionista è colui che nega l'evidenza storica stessa, come accade in questo caso per l'Olocausto ebraico”. Così, mentre il revisionismo è parte integrante della critica storica ed è sintomatico di uno studio attento alle fonti a cui ancorare la corretta ricostruzione dei fatti, anche dando nuova linfa a taluni convincimenti storici, il negazionismo è un uso manipolatorio non

veritiero dei dati, poiché si atteggia come un tentativo non scientifico e non fondato di negare (anche sotto forma di minimizzazione o distorsione) un fatto invece acclarato nella sua realtà e veridicità sia su basi documentali sia per il tramite di testimoni diretti. Non solo, pertanto, si tenta di negare “che la Shoah abbia mai avuto luogo”, escludendo in toto che il regime nazista abbia già solo programmato lo sterminio, o che lo abbia commesso con la costruzione dei campi di concentramento e l’uso delle camere a gas, ma si addivene altresì a dimostrare “che, anche se degli ebrei sono morti nel corso del secondo conflitto mondiale, il loro numero sarebbe stato assolutamente inferiore a quello accertato dalla storiografia ufficiale” (Osservatorio CDEC). Il negazionismo costituisce parte integrante delle teorie che denunciano una cospirazione mondiale progettata dagli ebrei per accumulare denaro e rendere più potente lo Stato di Israele. I negazionisti si servono di

stereotipi antisemiti che usano per avallare la loro posizione, priva, come detto, di alcuna base scientifica o suffragata da prove razionali.

Il negazionismo fa leva su pregiudizi antisemiti, da intendersi come manifestazioni di odio verso gli ebrei, e può assumere le fattezze di vero e proprio razzismo, ostilità violenta o mero pregiudizio. Lo stesso, storicamente, ha assunto specifiche morfologie: in origine si configurava solo come anti giudaismo religioso (prima cristiano, poi islamico), successivamente assume le fattezze di razzismo biologico, etnico e nazionale; oggi è antisemitismo culturale e, in modo dubbio come si dirà, odio contro lo Stato di Israele e avversione agli ebrei come perni del sistema finanziario globale, pur rischiando di potersi evolvere a terrorismo politico contro gli ebrei e le istituzioni ebraiche, a cui i primi sono arbitrariamente assimilati. L’antisemitismo, pertanto, è avversione nei confronti di un popolo in cui il

singolo si iscrive, a prescindere da quale sia la sua specifica cittadinanza o le possibili ideologie che lo caratterizzano come uomo. Invero, il secondo fenomeno da cui esso va distinto fa leva proprio sulla dimensione ideologico-politica e pone in rilievo il problematico confine tra lecita critica ad un governo ed illegittima avversione ad un popolo in quanto tale. L’antisemitismo non è infatti sempre del tutto coincidente con **l’antisionismo**, che è la specifica opposizione all’esistenza dello Stato di Israele in Palestina e che potrebbe essere un’idea condivisa anche da soggetti di religione ebraica. L’antisionismo, quindi, si pone in antitesi allo specifico movimento sionista, nato nella Germania di fine Ottocento, che predica il ritorno del popolo ebraico nella “terra promessa”. Se in certa misura un antisionismo con certe caratteristiche potrebbe atteggiarsi anche “nascostamente” come la più recente delle forme dell’antisemitismo, sarebbe però

irragionevole un'automata assimilazione tra una critica libera di matrice dichiaratamente politica e un atteggiamento volto a negare legittimità allo Stato di Israele attraverso espressioni, segni e condizioni tipiche di un discorso discriminatorio e xenofobo verso gli ebrei come popolo.

Questo ultimo binomio discreto pare essere il più problematico. Fino a che punto un'opposizione allo Stato di Israele può essere mero antisionismo, penalmente irrilevante, e da che punto acquista invece un rilievo penalistico? Il problema si aggancia così al tema della possibile esistenza di un "antisemitismo nascosto", in cui si possa leggere tra le maglie di un'apparente mera lecita opposizione allo Stato di Israele e alle sue scelte politiche una avversione più generale al popolo ebraico e una vicinanza alle teorie negazioniste non coperte dal diritto alla libera manifestazione del pensiero.

Il tema, oggetto di ampi dibattiti nella società

civile, non passa indenne nemmeno all'analisi del penalista, il quale è chiamato a fornire utili strumenti per trovare una soluzione, oltre che in linea generale, anche caso per caso.

I linguaggi dell'antisemitismo

La questione dei fenomeni collaterali da cui distinguere l'antisemitismo si allaccia inscindibilmente anche al modo in cui quest'ultimo può manifestarsi. Sebbene oggi paia darsi rilevanza pregnante al negazionismo come forma più nota di avversione al popolo di Israele, non a caso valorizzata dal legislatore penale all'art. 604-bis co. 3 c.p., invero la stessa non è né il più diffuso né il più tipico linguaggio dell'odio antisemita.

L'individuazione dei diversi linguaggi in cui esso può esprimersi non paia mero esercizio linguistico, perché assume invece concrete ricadute pratiche, sia sul piano della costruzione normativa sia su quello applicativo, e

soprattutto in materia penale.

Quanto al linguaggio dell'antisemita, oltre al **negazionismo "puro" o "qualificato"** (Pollicino, 2011), valorizzato in misura diversa nella quasi totalità degli ordinamenti nazionali, il legislatore italiano dà rilievo anche alla **"minimizzazione"**, circoscrivendo la sua rilevanza penale al solo caso in cui essa sia commessa "in modo grave". Con il citato termine si fa riferimento all'atteggiamento consistente nel non negare in toto la Shoah, ma nel circoscrivere i numeri delle vittime, nel ridimensionare gli eventi, nel tentare di ridicolizzare la portata dello sterminio. La minimizzazione è oggi particolarmente diffusa e ad essa, in effetti, fa ricorso chi voglia evitare di cadere in una negazione piena e come tale potenzialmente più facilmente penalmente rilevante.

Non ha invece rilevanza penale in Italia né la **distorsione** della Shoah né la **giustificazione** degli eventi, per quanto le

stesse potrebbero in qualche misura rientrare negli altri linguaggi valorizzati dalla fattispecie codicistica. La differenziazione rispetto al negazionismo non è però irrilevante. Merita segnalare, con riguardo al secondo dei due, una sentenza pronunciata dal Tribunal Constitucional spagnolo nel 2007, con cui i giudici ispanici dichiararono l'incostituzionalità della norma di cui all'art. 607 co. 2 c.p.sp., che sanziona i comportamenti apologetici di genocidio, nella parte in cui prevedeva la punibilità delle condotte di "negazione", mentre affermarono la validità della stessa ove prevede una sanzione penale per comportamenti "giustificatori" (Fronza, 2012). Proprio nella distinzione tra i due linguaggi risiede l'opposto trattamento giuridico previsto per gli stessi, l'uno (il fatto di "negare") ritenuto lecita manifestazione del pensiero e l'altro ("giustificare") qualificato come illecito penale. La Corte fonda la distinzione

sul giudizio di valore che caratterizza la giustificazione e che manca nella negazione: si sostiene infatti in motivazione che "negare" dà luogo ad un mero giudizio di fatto che non può produrre alcun effetto pericoloso per i beni giuridici cui l'ordinamento appresta tutela, al contrario di "giustificare", che postula un giudizio valoriale (che propugna valori antidemocratici in aggiunta alla mera negazione di un fatto storico acclarato) che mira a istigare all'odio e alla discriminazione verso il popolo ebraico. Per quanto la soluzione prescelta possa prestare il fianco a dubbi e critiche, ha certamente il merito di valorizzare la differenza e la conseguente diversa rilevanza penale di linguaggi che producono un'attitudine lesiva ultronea rispetto al contenuto espresso.

Va da ultimo segnalato il rilievo del **linguaggio complottista**, che costituisce certamente possibile mezzo di espressione autonomo, ma che invero può

atteggiarsi come sostrato presente in tutti gli altri codici espressivi sin qui descritti, finendo per amplificare e spesso radicare più in profondità la portata dei messaggi trasmessi che, nell'onda delle teorie del complotto di volta in volta propuginate, potrebbero anche assumere una portata concretamente pericolosa tale da giustificare l'intervento del diritto penale.

L'ambito normativo italiano

La produzione normativa nazionale è profondamente influenzata dagli sviluppi del dibattito sovranazionale in materia di antisemitismo e più in generale di discriminazione razziale. Ognuna delle disposizioni in materia che saranno richiamate in questa sezione, infatti, è frutto di lavori che risentono delle elaborazioni di diritto sovranazionale, anche di soft law, e la formulazione di queste è spesso indotta dalla necessità di adeguarsi agli atti europei

e alle convenzioni internazionali in materia.

Centrale è certamente il concetto di “crimini d’odio” (v. Spina, 2016), costituiti da comportamenti spesso già penalmente rilevanti, a cui dà un valore aggiunto la sussistenza di motivazioni basate sul pregiudizio, sintomatiche di un’ulteriore carica offensiva. Non sempre sono riconosciuti come tali, potendo il concetto di “odio” variare in relazione alla comunità sociale di riferimento e alla possibilità che taluni Stati non possiedano, nel loro bagaglio giuridico, la categoria dei reati di opinione.

Essi colpiscono la vittima in quanto afferente a un gruppo, negandole individualità. Per il diritto penale, però, la vittima riceve per lo più tutela in modo autonomo, così che, se il reato è motivato da ragioni differenti individuali (es. l’orientamento sessuale o la disabilità della persona), l’ordinamento potrebbe finire per attribuire preminenza a tale carattere piuttosto che a

quello avente ad oggetto un bene a dimensione collettiva. È per questo che assume centralità l’impiego dell’intersezionalità come concetto giuridico ampio, che orienti gli applicatori del diritto nell’individuazione di tutti i pregiudizi che possono essere compresenti in un discorso antisemita.

Per ciò che concerne il reato di negazionismo e, più in generale, la repressione di condotte antisemite, l’Italia è tra quei paesi che in misura maggioritaria detiene un obbligo di tipo morale nei confronti degli ebrei, in ragione del trascorso storico che l’ha interessata. Sicché pare quasi che l’offensività della condotta antisemita si sostanzi in una sorta di presunzione di lesività generata dal discorso negazionista, che si contrappone al bene giuridico di categoria della libertà individuale, sub specie di uguaglianza tra popoli e appartenenti a identità differenti. Per garantire, però, la permanenza all’interno di un diritto penale “del

fatto”, occorre pur sempre *ancorare la condotta negazionista a concreti indici di pericolosità*, che in questa materia possono essere rinvenuti nei rapporti tra reo e vittime, nella collocazione sociale del reo, nell’appartenenza eventuale a gruppi estremisti e in tutti quei dati della situazione concreta che colorano un comportamento altrimenti eventualmente privo di altre motivazioni a commettere delitti. Si tratta di indicatori che, come si dirà appresso, sono necessari per favorire l’individuazione degli elementi di rilevanza penale a fronte di un motivo ad agire del reo che potrebbe risultare di difficile lettura, proprio per evitare di scadere nella sola rilevanza del “tipo d’autore”. A quanto detto deve ovviamente accompagnarsi una sanzione modulabile in base alle caratteristiche della vicenda concretamente verificatasi.

Ciò che appare significativo, in ogni caso, è che un discorso di criminalizzazione per

condotte antisemite può farsi non soltanto in relazione alle fattispecie che espressamente le richiamano tra gli elementi costitutivi.

L'antisemitismo penalmente rilevante, infatti, può emergere con riguardo alla maggioranza delle disposizioni penali codicistiche.

Potenzialmente, come detto, ogni reato del sistema penale può essere commesso con motivazione antisemita. La giurisprudenza potrebbe conoscere una serie di casi nei quali il motivo in esame è preso in considerazione non solo in relazione a quelle fattispecie in cui esplicitamente è richiamato nel fatto tipico, e non solo con riguardo alla categoria dei c.d. "reati di opinione" a cui meglio si attaglia, ma anche in relazione ad ipotesi delittuose apparentemente lontane.

Occorre pertanto distinguere la "motivazione antisemita",

astrattamente in grado di coprire quasi tutte le fattispecie del Codice

penale, e la "dimensione antisemita" come configurazione rintracciabile in alcune fattispecie nelle quali si rinvenga una sorta di "criterio di collegamento", sia nella loro struttura normativa, sia nella loro concreta applicazione, che le agganzi a vere e proprie forme di manifestazioni antisemite.

Di seguito, pertanto, si proverà a dettagliare le disposizioni vigenti nelle quali la dimensione antisemita possa essere esplicita, implicita o comunque rilevare come sottesa alla condotta illecita, sì da giustificare la costruzione di imputazioni nelle quali si dia rilevanza a tale elemento, quantomeno, nei casi di fattispecie antisemite "indirette", sul piano della commisurazione della pena o su quello del bilanciamento con altre circostanze di segno opposto.

Hard Law interno

La possibilità di leggere le condotte antisemite, ascrivibili alla categoria dei crimini d'odio, passa

attraverso la verifica della motivazione di pregiudizio dell'autore che, in quanto interiore, deve necessariamente estrinsecarsi per assumere rilevanza. Ove la stessa, come sovente accade, non riesca ad emergere in modo chiaro, l'autorità procedente potrebbe essere indotta a contestare il solo reato-base, senza la sua qualificazione come crimine d'odio di tipo antisemita e magari non applicando l'aggravante ad hoc.

Come nel caso della verifica processuale del dolo eventuale, anche in questa ipotesi di stato interiore che si estrinseca risulta utile il ricorso ad appositi "indicatori di pregiudizio" elaborati dalla giurisprudenza di legittimità e da intendere come in se stessi non decisivi, ma rilevanti in una lettura contestuale con altri dati fattuali.

Un elenco chiaro di questi indici si ritrova in un testo redatto dalla Segreteria dell'Oscad in cui si menzionano:

a) la percezione della vittima, gli eventuali

messaggi lanciati dal reo a sostegno della propria condotta;

b) la diversità sociale, religiosa o altro carattere differenziale tra reo e vittima;

c) l'esistenza di un incitamento a monte da parte di un gruppo radicale antisemita cui il reo non deve essere necessariamente membro ma di cui condivide gli ideali;

d) il luogo o il momento specifico (se peculiare) di commissione del fatto;

e) l'esistenza di antecedenti analoghi;

f) la portata della violenza o delle offese;

g) l'assenza di altri motivi a delinquere.

Tra questi indicatori, certamente espressivo del disvalore del fatto in termini di pregiudizio antisemita è quello della presenza di **messaggi o segnali del reo** lasciati su pagine social, sul luogo del fatto o comunque ricorrenti nella vita del reo. A tal fine, è necessario tenere in conto che oltre ai **classici simboli razziali e antisemiti** (la svastica o la croce celtica, tra i più

noti), vi sono moltissime **altre immagini che "nascondono" l'odio antisemita, razziale, etnico o religioso**. Nella maggior parte dei casi, infatti, si ricorre ad una sorta di dissimulazione, mascherando il simbolo antisemita o discriminatorio con un altro del tutto neutro, così da consentire la trasmissione di un messaggio subliminale senza che la persona o il gesto da questa compiuto vengano immediatamente etichettati o ricondotti ad una specifica ideologia, e finendo, in sostanza, per banalizzare e "normalizzare" l'odio.

I citati **"fatti obiettivi, circostanze, modalità relative a un reato che, da soli o in connessione con altri fatti o circostanze, suggeriscono che le azioni dell'autore sono motivate, in tutto o in parte, da qualche forma di pregiudizio"** sono elementi utili per oggettivizzare la motivazione antisemita, senza il rischio di far dipendere il reato totalmente da una fonte di soft law. E sono tanto più

utili quanto più siano applicabili fattispecie apparentemente lontane dai discorsi d'odio.

È lecito ritenere, infatti, che anche extra codicem, nei limiti del principio della riserva di codice di cui all'art. 3-bis c.p., possano esistere fattispecie penali che ben siano integrabili da condotte motivate da odio o discriminazione nei confronti di chi sia di identità ebraica.

Tuttavia, in questa sede, saranno richiamate le disposizioni incriminatrici codicistiche che presentano, nella loro struttura astratta o nella loro applicazione concreta, un "legame di senso" con l'antisemitismo, una sorta di "spia" indiziante la loro particolare rilevanza come forme di manifestazione di atti antisemiti.

Mentre si può affermare che gli **art. 604-bis e 604-ter c.p.** siano le disposizioni più direttamente riferibili ai comportamenti antisemiti penalmente rilevanti, si tiene a ripetere che presunti comportamenti antisemiti, magari potenzialmente intesi

come atti di “antisemitismo nascosto”, possano essere integrati anche da **altre condotte, sussumibili sotto fattispecie apparentemente “neutre”**, come del resto confermato per alcune di esse anche dalla normativa eurounitaria. Queste altre fattispecie saranno qui elencate, dopo aver brevemente analizzato le due principali norme in materia incluse tra i delitti contro l’uguaglianza, in un ordine che segue la loro collocazione codicistica, dovendo l’operatore del diritto, in ogni caso di volta in volta, verificare la loro rilevanza in relazione al caso concreto sottoposto al proprio esame.

Principale normativa di sistema

Preliminarmente è riportato un elenco delle principali disposizioni normative non penali e degli atti in cui il tema dell’antisemitismo ha rilevanza, e che hanno influenzato o condotto all’adozione delle norme penali. Ciascuno di tali atti sarà successivamente

collocato nell’alveo dell’analisi più specifica delle fattispecie richiamate.

- **Art. 2 Costituzione**, che riconosce i diritti inviolabili dell’uomo.

- **Art. 3 Costituzione**, che sancisce il principio dell’uguaglianza formale e sostanziale.

- **L. 20 giugno 1952, n. 645 (c.d. Legge Scelba)** sulla attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione che sancisce il divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista. La legge distingue tra condotte di organizzazione associativa (artt. 1-2), condotte funzionalmente collegate all’organizzazione associativa (art. 4.1 e 6) e condotte individuali (art. 4.2, 5, 6), prevedendo per esse effetti sanzionatori differenziati.

- **L. 9 ottobre 1967, n. 962** sulla prevenzione e repressione del delitto di genocidio.

- **L. 13 ottobre 1975, n. 654 (c.d. Legge Reale)** di ratifica ed esecuzione della “Convenzione

internazionale sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale” (CERD) del 1965, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966.

- **D.L. 26 aprile 1993, n. 122, come convertito con la L. 25 giugno 1993, n. 205 (c.d. Legge Mancino)**, recante “Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa”.

In merito alla L. Mancino, occorre segnalare che la stessa, all’art. 2, incrimina chiunque compie atti esteriori o ostenta simboli usuali di organizzazioni che perseguono finalità di incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Alla stregua di tale previsione la giurisprudenza ha ritenuto che debba intervenire condanna ove, in relazione al contesto e all’ambiente in cui è compiuta, si dia luogo pubblicamente al “saluto romano”, “che rimanda, per comune nozione storica, all’ideologia fascista, e quindi ad una ideologia politica “sicuramente non portatrice dei valori

paritari e di non violenza, ma, al contrario, fortemente discriminante ed intollerante", ad un regime totalitario che ha emanato, tra l'altro, leggi di discriminazione dei cittadini per motivi razziali" (Cass., 25184/2009). Il simbolo citato, infatti, è idoneo a provocare adesioni e consensi fra numerosi soggetti, e inequivocabilmente diretta a favorire la diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico. Lo stesso è stato affermato nell'ipotesi in cui si sventolato il drappo tricolore recante nella parte bianca l'emblema del fascio littorio (Cass., 37390/2007).

- **L. 15 dicembre 1999, n. 482** recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche" ed in particolare l'art.18-bis, introdotto dalla L. 38/2001, che stabilisce che "le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, ed al decreto- legge 26 aprile 1993, n. 122,

convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, si applicano anche ai fini di prevenzione e di repressione dei fenomeni di intolleranza e di violenza nei confronti degli appartenenti alle minoranze linguistiche".

- **L. 16 giugno 2016, n. 115** di "modifica all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale", così introducendo la circostanza aggravante del negazionismo, poi modificata ulteriormente con L. 167/2017.

Principali previsioni del codice penale

ART.	604-BIS	C.P.
(Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa)		

La norma caposaldo in tema di incriminazione dell'antisemitismo sub specie della

criminalizzazione del negazionismo è l'art. 604-bis, il quale costituisce l'approdo finale di una riflessione normativa di matrice sovranazionale, e incrimina al comma 1 fatti individuali e al co. 2 fatti associativi.

L'iter di costruzione della previsione normativa in esame prende le mosse dall'art. 3 della L. 13 ottobre 1975 n. 654 (c.d. Legge Reale) di ratifica ed esecuzione della "Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale" (CERD) del 1965, come poi modificata dalla c.d. L. Mancino n. 205 del 1993. Centrale ai fini della ricostruzione della norma è stata altresì la c.d. Legge Scelba (L. 20 giugno 1952, n. 645) la quale per prima all'art. 1 ha accennato incidentalmente alla discriminazione razziale, la cui definizione sarà poi meglio sviluppata nel T.U. immigrazione all'art. 43 che di fatto recepisce quella offerta dall'art. 1 della Convenzione di New York. L'art. 1 della sopracitata normativa, pur essendo in prima battuta

attuativo del primo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione che sancisce il divieto di riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista, individua però la propaganda razzista tra le modalità di perseguimento delle finalità antidemocratiche proprie del partito fascista. Inoltre, nell'attuale versione dell'art. 4 co. 2 (come modificato dalla c.d. L.

Mancino) è stata prevista un'ipotesi aggravata di apologia del fascismo per chiunque ne esalti pubblicamente le idee o i metodi razzisti. In ultimo la L. 16 giugno 2016, n. 115 contro il negazionismo (poi seguita da un'altra riforma nel 2017) è intervenuta modificando in modo rilevante l'allora art. 3 della L. 654/1975.

Il legislatore ha ritenuto opportuno collocare la stessa all'interno del **Capo III del Codice, in una**

Sezione ad hoc (I bis) che introduce per la prima volta nel testo il bene giuridico

dell'uguaglianza, qui snodato attorno al filo della discriminazione razziale, etnica, nazionale e religiosa, e che si potrebbe ritenere affianchi anche il fumoso bene giuridico dell'ordine pubblico.

Di seguito il testo dell'art-604 bis c.p.:

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito:

a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaga idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

È vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.

Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale.

La norma che si atteggia come **reato di pericolo** è costruita, al **primo comma, lettera a)**, su tre livelli metodologici di incriminazione, applicabili genericamente ad ogni ipotesi di discorso d'odio, con riferimento ad atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi commessi con dolo generico; individua invece alla **lettera b)** due livelli in ordine alla violenza o atti di provocazione alla violenza supportati dagli stessi motivi ma sorretti dall'elemento soggettivo del dolo specifico. Prevede inoltre al **comma 2** un'apposita incriminazione per le condotte di organizzazione e infine costruisce al **comma 3** una autonoma aggravante per le ipotesi di reato cui al comma 1 ma relative ai fatti della "Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra", in presenza di specifiche condizioni che circoscrivono la portata della fattispecie.

Le condotte (v. Spina, 2018) del comma 1 sono

ascrivibili a **tre specifici modelli**:

- 1) il modello enunciativo - co. 1 lett. a) -, ove si criminalizza il sol fatto di far propaganda verbale di idee discriminatorie;
- 2) il modello istigatorio - co. 1 lett. a) e co. 2 lett. b) -, elevando a reato il discorso dotato di attitudine istigatoria alla commissione di atti discriminatori o anche violenti;
- 3) il modello attuativo o esecutivo - co. 1 lett. a) e co. 2 lett. b) -, in cui la punibilità si estende alla parola che si fa azione discriminatrice e violenta.

Analisi della norma

Ognuno dei tre livelli di sviluppo della parola d'odio presenta delle problematiche la cui complessa delineazione è stata affidata, non sempre con esito positivo, agli interpreti.

Pare opportuno in questa sede dare solo atto del tentativo, non sempre fruttuoso, di sanzionare penalmente la condotta propagandistica o apologetica in quanto tale, senza il rischio di

appiattirla sull'istigazione. Proprio la nozione di concreta idoneità della condotta apologetica, richiamata nella nota sentenza della Corte costituzionale 65/1970, potrebbe persuadere del fatto che l'apologia punibile si risolve in una forma di "istigazione indiretta", tesi già avallata da giurisprudenza precedente. Ma la soluzione propugnata dalla Consulta, di salvare l'apologia dalle censure dell'illegittimità costituzionale mediante la teoria dell'istigazione indiretta, non convince quanti opportunamente ritengono la stessa una soluzione di compromesso, e propugnano invece come più opportuna la diretta abrogazione della fattispecie de qua.

Per evitare di punire una condotta propagandistica priva di rilievo offensivo, potrebbe essere ragionevole una circoscrizione della rilevanza penale solo a quelle ipotesi di propaganda che pretendono di essere "istituzionalizzate", che

sono cioè impiegate da donne e uomini politici, o in generale dotati di un seguito sociale rilevante, i quali sono perciò in grado di raggiungere una fetta significativa di uditorio e di radicare il pensiero espresso all'interno delle istituzioni. Con il rischio, però, di lasciare fuori una fetta notevole di condotte propagandistiche le quali potrebbero tuttavia essere meglio intercettate da sanzioni non penali o inibite in via preventiva da strumenti più adeguati rispetto a quelli repressivi.

Al **comma 2** la criminalizzazione dell'organizzazione o della mera partecipazione a gruppi che perseguono scopi discriminatori è costruita sulla falsariga della previsione generale di cui all'art. 416 c.p. alle questioni in merito alla quale, pertanto, si rimanda. Nel tratteggiare i confini tra le due figure associative innanzi richiamate e la collaterale fattispecie terroristica di cui all'art. 270-bis c.p., si può ritenere che l'attuale sistema impedisca, in ragione del principio di specialità, l'operare della

fattispecie associativa generale, ed anche della successiva ipotesi di cui all'art. 418 c.p., posto che l'assistenza agli associati figura tra le condotte tipiche del reato speciale. Potrebbe delinearci, invece, un diverso ambito operativo per le fattispecie terroristica e antisemita, sì da giustificare un concorso di reati ascrivibili a momenti e aspetti differenti della condotta associativa contestata. In particolare, si potrebbe contestare in capi d'imputazione differenti l'art. 604-bis c.p. e il 270-bis c.p., immaginando il secondo operante ove si ritenga che l'organizzazione criminale "caratterizzata da vocazione ideologica di estrema destra, volta non solo ad azioni eversive, ma anche alla propaganda di idee xenofobe ed antisemite, oltre che all'incitamento alla discriminazione razziale, etnica e religiosa, con particolare attivismo nella divulgazioni di idee di contenuto suprematista della razza bianca, di xenofobia e negazionismo della Shoah", abbia la capacità di perfezionarsi

aumentando la sua pericolosità e facendo sfociare le attività di matrice antisemita in vere e proprie condotte commesse con finalità terroristica o eversiva.

È al **comma 3** che la tematica dell'antisemitismo deve prestar mente, poiché in tale previsione è codificata la circostanza aggravante speciale collegata alle condotte di propaganda, di istigazione e di incitamento a compiere atti di discriminazione e violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi di cui al comma 1, che, però, "si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia" (tra gli altri) della Shoah.

Il legislatore individua, pertanto, come sostrati delle condotte descritte al co. 1, **tre diversi linguaggi dell'antisemitismo** (e più in generale di ogni forma di discriminazione).

La **negazione** è certamente il principale dei codici comunicativi impiegati nel discorso d'odio antisemita, benché oggi non l'unico o il più

diffuso. La sua centralità, al punto da offrire alla fattispecie di cui al co. 3 il nome d'uso comune di "aggravane del negazionismo", è certamente da imputare alla facilità che l'antisemita trova nel negare in modo acritico e ascientifico gli assunti storici in tema di Olocausto e persecuzioni ebraiche e di altre minoranze, senza fornire prove o documenti a supporto.

Il linguaggio della **minimizzazione** presenza una più recente pervasività nel discorso d'odio antisemita, poiché, inteso come un minus rispetto ad una netta smentita dei fatti storici accorsi al popolo ebraico, costituisce un comodo espediente per restare nell'alveo del diritto alla libera manifestazione del pensiero. Lo stesso legislatore, conscio dei labili confini tra diritto e illecito penale, ha circoscritto la punibilità delle condotte fondate su tale linguaggio al solo caso in cui la minimizzazione venga compiuta "in modo grave", sì da intercettare

esclusivamente condotte rispetto alle quali l'intervento repressivo risulti legittimo e la pena coerente con gli scopi che le sono propri.

Di interesse l'individuazione dell'**apologia** come linguaggio dell'antisemitismo piuttosto che come condotta principale. Tale soluzione esonera l'interprete, pertanto, dal compiere la verifica dell'idoneità a provocare la commissione di delitti, che sarebbe stata altrimenti necessaria alla stregua dell'ormai solida giurisprudenza sul punto, e rende la stessa rilevante in termini di semplice strumento sotteso ad altri comportamenti, e che si sostanzia nella mera esaltazione del fatto della Shoah e degli altri crimini indicati dalla norma.

L'operatività dell'aggravante è condizionata dall'attitudine delle condotte illecite a generare il **"pericolo concreto di diffusione"** del messaggio antisemita, così operandosi un restringimento della

punibilità a quei fatti che possiedano la capacità di raggiungere una vasta cerchia di interessati. In tale fattispecie, pertanto, rientrano certamente le condotte commesse attraverso testi pubblicati su carta, o mediante post sui social network, o facendo uso dei mezzi radiofonici o televisivi.

Qualche problema ha altresì posto il riferimento espresso alla Shoah in via preminente rispetto ad altri crimini di genocidio commessi verso popoli non ebraici. Se certamente, come sostenuto in precedenza, la priorità attribuita dal legislatore all'Olocausto è da ricondurre ad un qualche debito italiano assunto in periodo fascista, d'altro canto si tratta di un riferimento storico privo di una definizione, da "pescare" nei meandri della stessa storia. Si tratta in ogni caso di un concetto riconducibile ad un fatto più determinato e chiaro rispetto agli altri fatti criminali indicati, per quanto eccessivo paia il compiuto lasciato al giudice di effettuare un

accertamento che vada oltre le proprie competenze, fino a renderlo a tutti gli effetti uno “storico” del e nel processo.

ART. 604-TER C.P. (Circostanza aggravante)

La previsione in esame si attegna come circostanza aggravante generica, applicabile a tutti i reati commessi con le finalità di discriminazione etnica, razziale e religiosa, ovvero per agevolare le associazioni destinate al medesimo scopo. Trova applicazione quando il reato-base non sia punibile con la pena dell'ergastolo. All'ultimo comma viene predisposta un'apposita disciplina derogatoria rispetto a quella di cui all'articolo 69 c.p. in tema di giudizio di bilanciamento tra circostanze attenuanti ed aggravanti, stabilendosi che le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 c.p., concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla presente sezione, non possono essere ritenute equivalenti o

prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle aggravanti.

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare la portata applicativa della fattispecie, per quanto non ancora in materia di antisemitismo, affermando un principio generale in grado di estendersi a tutte le ipotesi di discriminazione prese in considerazione dalla fattispecie. Interrogandosi sulla finalità discriminatoria, elemento costitutivo della figura aggravatrice di pena, in dottrina e giurisprudenza è prevalsa la tesi volta ad escludere la rilevanza della “mozione soggettiva dell'agente”, ove l'affermazione sia diretta verso un soggetto di chiara appartenenza ad un gruppo di minoranza. La discriminazione, pertanto, sarebbe connotata al “disconoscimento di uguaglianza” di taluno, in base al dato culturale sotteso e a prescindere dalla direzione e idoneità

ulteriormente offensiva del fatto, qui, antisemita.

Proprio questa previsione normativa pare essere la chiave di volta del sistema della punibilità per fatti antisemiti, potendo applicarsi alla maggior parte delle fattispecie codicistiche che, in se stesse, sarebbero invece prive di alcuna connotazione discriminatoria, razziale e xenofoba.

DELITTI CONTRO LA PERSONALITÀ DELLO STATO

ART. 244 C.P. (Atti ostili verso uno Stato estero, che espongono lo Stato italiano al pericolo di guerra)

ART. 295. C.P. (Attentato contro i Capi di Stati esteri)

ART. 296. C.P. (Offesa alla libertà dei capi di Stati esteri)

ART. 297. C.P. (Offesa all'onore dei capi di Stati esteri) – Articolo abrogato dall'art. 18 della L. 25 giugno 1999, n. 205

ART. 298. C.P. (Offese contro i rappresentanti di Stati esteri) - Articolo abrogato dall'art. 18 della L. 25 giugno 1999, n. 205

ART. 299 C.P. (Offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero)

In relazione ai reati presenti in questo Titolo del Codice penale, il bene giuridico leso non si presta, almeno astrattamente, ad ospitare fattispecie in qualche modo riconducibili ad un motivo antisemita o con fine discriminatorio. Purtroppo, potrebbero rientrare le previsioni di cui agli artt. 295 a 299 c.p., ove la condotta oppositiva a danno dello Stato estero o del suo Capo possa essere mossa da fini discriminatori razziali antisemiti, in spregio dell'appartenenza al popolo ebraico o allo Stato di Israele. Ci si chiede se, in tal caso, possa essere di qualche interesse il concetto di "antisemitismo nascosto": le condotte lesive non sono qui dirette contro persone comuni di origine ebraica, ma contro figure investite di ruoli politici apicali. Il che lascia sospettare che la categoria rilevante possa essere quella dell'"antisionismo"

in luogo di quella del vero e proprio antisemitismo (il quale, tuttavia, potrebbe a sua volta "nascondersi", sotto traccia, dietro forme di antisionismo), fatto salvo, naturalmente, il caso di condotte in cui l'opposizione allo Stato di Israele venga fatta con terminologie, segni e ogni altro "intento-esteriorizzato" che connotano tipicamente in senso discriminatorio l'opposizione nei confronti del popolo ebraico.

DELITTI CONTRO IL SENTIMENTO RELIGIOSO E CONTRO LA PIETÀ DEI DEFUNTI

ART. 403 C.P. (Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio di persone)

ART. 404 C.P. (Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio o danneggiamento di cose)

ART. 405 C.P. (Turbamento di funzioni religiose del culto di una confessione religiosa)

Nelle fattispecie innanzi elencate il legislatore pone la dimensione religiosa come perno dell'incriminazione, fondata su diverse

condotte offensive di aspetti cerimoniali legati al culto. Così la presenza di luoghi di culto, di cimiteri e più in generale di manifestazioni e funzioni ebraiche potrebbe dar luogo a comportamenti antisemiti che, più che "nascosti", potrebbero in questo caso essere espressivi di un'opposizione alla religione o, con motivazione meno colorata sul piano religioso, di una repulsione verso "l'ebreo" in quanto tale.

Il bene giuridico del sentimento religioso, quindi, costituisce il chiaro "legame di senso" con eventuali manifestazioni antisemite, in cui è la religione ebraica a costituire il cuore e la direzione dell'attacco penalmente rilevante. Questo, però, potrebbe essere potenzialmente motivato anche da un'opposizione alla razza ebraica e non alla religione in sé, e tali condotte potrebbero essere state mero strumento, per quanto religiosamente orientato, per manifestare la propria opposizione al

popolo ebraico in quanto tale.

ART. 408 C.P. (Vilipendio delle tombe)

ART. 409 C.P. (Turbamento di un funerale o servizio funebre)

ART. 410 C.P. (Vilipendio di cadavere)

ART. 411 C.P. (Distruzione, soppressione o sottrazione di cadavere)

ART. 412 C.P. (Occultamento di cadavere)

Per quanto concerne le suddette fattispecie poste a tutela della pietà dei defunti ed aventi, quindi, una dimensione offensiva differente, la “spia” della dimensione antisemita potrebbe cogliersi nel caso concreto, solo verificando se le condotte di vilipendio o altri atti commessi su cadaveri o tombe o di turbamento di un funerale siano in qualche modo legate all’appartenenza di questi all’ebraismo, inteso sia come religione sia come razza. Invero, ad oggi non è dato rinvenire in giurisprudenza alcuna pronuncia che dia conferma di tale assunto.

DELITTI CONTRO L’ORDINE PUBBLICO

ART. 414 CO. 4 C.P. (Istigazione a delinquere)

La previsione in esame, introdotta nel 2005, punisce l’istigazione e l’apologia di crimini contro l’umanità. Proprio la inerenza ai reati c.d. “di opinione” e l’attitudine di questa fattispecie ad ospitare anche la repressione di condotte antisemite istigatorie e propagandistiche ha giustificato il tentativo di introdurre in un nuovo art. 414-bis il negazionismo come circostanza aggravante, anche al fine di dar corso agli obblighi sovranazionali in materia.

In generale, con riguardo alla più ampia categoria dei reati di opinione, si osserva in dottrina che non risulta rilevante la manifestazione di un’opinione in quanto tale, a prescindere dal contenuto di cui essa si fa portatrice, poiché tali fattispecie assumono sostanzialmente la natura di reati “content-based” (Spena, 2007): in quanto caratterizzati dall’idoneità del messaggio espresso a trasmettere valori

contrastanti con quelli morali sovra-individuali accolti all’interno del contesto statale, si configurano in tal modo come reati di pericolo astratto, in cui l’attitudine offensiva della condotta viene collegata al contenuto illecito veicolato, a prescindere dalla derivazione da questo di specifici fatti delittuosi commessi da chi lo abbia recepito.

Con il D.L. 144/2005 il legislatore è intervenuto sul corpus dell’art. 414 c.p. introducendo al co. 4 una specificazione dell’oggetto dell’istigazione e dell’apologia, nei “delitti di terrorismo” e nei “crimini contro l’umanità”. La riforma del D.L. 7/2015 ha poi agito rispetto all’ipotesi specifica della commissione del fatto istigatorio e apologetico attraverso strumenti informatici o telematici, prevedendo per le fattispecie di cui ai commi 1, 2 e 3 aumenti di pena di un terzo e addirittura fino a due terzi per il fatto ex co. 4 dell’art. 414 c.p.

In una propria pronuncia, la Corte di Cassazione ha evidenziato l’importanza

assunta dalle modalità comunicative del messaggio e dalla sua attitudine a raggiungere una molteplicità indefinita di destinatari, come condizione per integrare il requisito della pubblicità richiesto dalla fattispecie ex art. 414 c.p. Sicché tale sentenza dà la stura alla necessaria distinzione tra condivisione di documenti in profili e chat private o in luoghi virtuali connotati da maggiore diffusività dei contenuti in quanto privi di vincoli di accesso; ed inoltre costituisce un utile strumento per la valutazione della pericolosità in concreto di determinate condotte.

La fattispecie potrebbe trovare applicazione ove si faccia istigazione o apologia con intento antisemita, nel caso in cui non siano integrate né le condizioni dell'art. 302 c.p. né quelle dell'aggravante di cui all'art. 604-bis co. 3 c.p. La norma apre quindi il campo ad incriminazioni più estese, oltre il confine del "pericolo concreto di diffusione" cui deve essere idonea l'istigazione ai sensi del co. 3 dell'art.

604-bis c.p. e a prescindere dalla circostanza che l'apologia e l'istigazione si siano estrinsecate in condotte che negano, minimizzano o danno comunque lustro all'evento specifico della Shoah, o coprendo i casi di minimizzazione compiuta in modo non grave.

Le due fattispecie fin qui citate sono certamente idonee a colpire fatti affini, caratterizzati da identità di metodo e fini, ma rivolti a soggetti afferenti a gruppi differenti. Così nel caso della rilevanza penalistica del like apposto su Facebook a post o commenti di impronta discriminatoria. La giurisprudenza ha, ad esempio, ritenuto integrato l'art. 604-bis c.p. dal like ad un post di matrice razzista, sostenendo che esso si sostanzia a tutti gli effetti in una condotta propagandistica di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, capace di rendere effettivo, attraverso l'algoritmo usato per i like, il pericolo di diffusione del messaggio ad un numero indeterminato di soggetti.

L'analisi svolta è sostanzialmente equivalente a quella compiuta in relazione al caso dell'apposizione del like a video, postati sul medesimo social, inneggianti al martirio islamico, che la medesima giurisprudenza ha ritenuto integrante la fattispecie dell'art. 414 co. 4.

Quanto riferito dimostra che a distinguere le due fattispecie è in prima battuta la "natura" dell'odio manifestata e il gruppo di riferimento cui l'odio si rivolge. Ma, certamente, la disposizione generale che incrimina l'istigazione e l'apologia resta strumento utile anche in ipotesi di discorsi antisemiti, ove non si riescano ad integrare le condizioni richieste della norma speciale sulla negazione della Shoah, poiché in tale caso il "legame di senso" è la manifestazione del pensiero che è evidentemente parte della condotta antisemita.

ART. 415 C.P. (Istigazione a disobbedire alle leggi)

ART. 416 C.P. (Associazione per delinquere)

ART. 418 C.P. (Assistenza agli associati)

ART. 419 C.P. (Devastazione e saccheggio)

Nelle fattispecie in esame un “legame di senso” di tipo astratto non è immediatamente riconoscibile, ma può essere desunto dall’applicazione concreta delle stesse.

L’art. 415 c.p. potrebbe, ad esempio, venire in rilievo nel caso di istigazione a disobbedire a una legge di ordine pubblico a tutela del popolo ebraico. Inoltre, la fattispecie richiama tra gli elementi del fatto tipico anche l’odio fra le classi sociali, e questo potrebbe essere alimentato dall’imputazione di fantomatici complotti che si assumano orditi da altrettanto fantomatiche “classi” di finanziari o plutocrati ebrei.

Con riguardo alla fattispecie associativa, si rinvia alle considerazioni già spese in relazione all’art. 604-bis c.p.

DELITTI CONTRO L’INCOLUMITÀ PUBBLICA

ART. 422 C.P. (Strage)

ART. 423 C.P. (Incendio)

ART. 424 C.P. (Danneggiamento seguito da incendio)

ART. 425 C.P. (Circostanze aggravanti)

ART. 434 C.P. (Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi)

ART. 435 C.P. (Fabbricazione o detenzione di materiali esplosivi)

In tali fattispecie, il bene giuridico della pubblica incolumità potrebbe segnalare l’attinenza delle fattispecie alla materia antisemita, che potrebbe qui collegarsi all’ambito offensivo delle condotte. In verità, un “legame di senso”, però, si dovrà evincere con maggior vigore dal caso concreto, sebbene ad oggi non sia rintracciabile una giurisprudenza sul punto.

DELITTI CONTRO LA PERSONA

In quasi tutti i delitti contro la persona la possibile rilevanza del motivo antisemita può emergere ora dalla struttura normativa della fattispecie, ora dalle caratteristiche del caso concreto (a partire, ad

esempio, dall’appartenenza della vittima alla comunità ebraica, purché si tratti di vittima prescelta in assenza di errore sull’offeso).

Nel novero delle fattispecie le cui condotte possono essere motivate e sorrette da istanze antisemite sono ascrivibili la quasi totalità dei **“delitti contro la vita e l’incolumità individuale”**, posto che - come riconosciuto dalla stessa normativa, specie non vincolante, di matrice europea - l’antisemitismo si attegga di frequente come esercizio di violenza fisica nei confronti dell’ebreo.

Fattispecie di particolare interesse sono, poi, quelle rientranti nel Capo II dei **“delitti contro l’onore”**. Con tali previsioni, l’occhio della repressione delle condotte antisemite si allarga, per colpire quelle che, offendendo il singolo ebreo in quanto parte di un gruppo, finiscono per ledere una dimensione di onorabilità della persona, preso di mira per la propria appartenenza. Tale lesione è tanto più

intensa quanto più essa sia maturata in un ambiente ostile, poiché essa va valutata astrattamente in relazione al suo contenuto, per come è inteso nella comune coscienza sociale in un dato contesto storico, potendo semmai rilevare una dimensione di percezione personale della lesione della reputazione ai fini di una eventuale allocazione della condanna alle spese tra le parti.

A seguito della riduzione a illecito civile dell'ingiuria, resta centrale sul piano penale la sola figura della diffamazione, anche a mezzo stampa, pur sempre ricorrendo il presupposto – che è l'elemento distintivo tra l'ingiuria e la diffamazione - dell'assenza dell'offeso o l'impossibilità da parte del destinatario di percepire l'offesa. La diffamazione è certamente una delle ipotesi in cui l'aggravante di cui all'art. 604-ter c.p. può avere un'ampia portata applicativa, potendosi inoltre contestare la suddetta congiuntamente a taluna

delle figure delineate all'art. 604-bis c.p.

Del Capo III appaiono pertinenti alle questioni analizzate le norme che individuano come bene giuridico la **“libertà individuale”**, sia commesse da privati (es., sequestro di persona), sia da pubblici ufficiali (es., arresto illegale, abuso di autorità contro arrestati o detenuti, perquisizione o ispezione personali arbitrarie). Non a caso rientrano proprio in questo capo, benché nell'autonoma Sezione I bis, i **“delitti contro l'uguaglianza”**.

Di possibile frequente verifica, sono i **“delitti contro la libertà morale”**, tra i quali la violenza, la minaccia o gli atti persecutori potrebbero talvolta scoprirsi motivati da pregiudizio antisemita. In questo caso, è la violenza, sia come vis corporis corpori data, sia come generica aggressione, anche non fisica, della dimensione personale altrui, che costituisce il **“legame di senso”** con l'antisemitismo. Essa, oltre ad essere elemento

costitutivo della maggior parte delle fattispecie di tale Sezione, è altresì uno dei più frequenti e tipici modi in cui le condotte propriamente antisemite di cui agli artt. 604-bis e ter c.p. possono

concretamente manifestarsi. È chiaro che, per il criterio di specialità, le fattispecie in esame sono destinate a cedere il passo a quelle specifiche dettate dal legislatore ove di esse siano integrati tutti gli elementi costitutivi.

Infine, per i **“delitti contro l'inviolabilità del domicilio e dei segreti”** vale la più semplice potenziale commissione con **“motivazione”** antisemita, per quanto la rilevanza di questa nell'economia della incriminazione potrebbe essere abbastanza irrilevante.

DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO

La riconducibilità della presente categoria di delitti nell'ambito di un discorso antisemita pare, nella prospettiva di chi scrive, di minor pregio. Come per quasi tutte le ipotesi delittuose, le

fattispecie presenti in tale sezione, con particolare riguardo ai delitti commessi mediante violenza, alle cose o persone, potrebbero essere contestate con l'aggravante dalla motivazione antisemita, qualora la stessa abbia rivestito nella commissione del fatto un ruolo centrale e determinante.

CONTRAVVENZIONI

ART. 650 C.P.

(Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità)

ART. 654 C.P. (Grida e manifestazioni sediziose)

ART. 655 C.P. (Radunata sediziosa)

ART. 656 C.P.

(Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico)

ART. 660 C.P. (Molestia o disturbo alle persone)

ART. 661 C.P. (Abuso della credulità popolare)

ART. 663 C.P. (Vendita, distribuzione o affissione abusiva di scritti o disegni)

ART. 663-BIS C.P.

(Divulgazione di stampa clandestina)

ART. 664 C.P. (Distruzione o deterioramento di affissioni)

Le contravvenzioni appena citate sono le più interessanti e, invero, di possibile frequente integrazione ed ascrizione all'area della criminalizzazione dell'antisemitismo.

Tra le fattispecie citate risultano di particolare interesse anzitutto quelle di cui agli artt. 656 e 660 c.p. La prima, che incrimina la pubblicazione o diffusione di scritti falsi, qui di matrice antisemita, pare fattispecie di largo uso, soprattutto in ragione della finalità di turbamento dell'ordine pubblico che la norma in esame evidenzia come elemento centrale del fatto tipico. Certamente potrebbe porsi un problema di concorso apparente con la figura normativa di cui all'art. 604-bis c.p., messo in luce dalla stessa norma nella parte in cui fa salva la punibilità a titolo di contravvenzione ove il fatto costituisca più grave

reato. Il diffondere documenti falsi, infatti, potrebbe ben atteggiarsi come condotta propagandistica di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico (co. 1) o vieppiù in quella, in sé pregna del pericolo concreto di diffusione, fondata sull'apologia, la minimizzazione grave o la totale negazione della Shoah (co. 3), sì da giustificare la prevalenza della fattispecie specifica dettata dal legislatore per i casi di antisemitismo. La contravvenzione descritta all'art. 660 c.p., invece, intercettando le condotte moleste commesse in luogo pubblico o aperto al pubblico o con mezzi elettronici, può accogliere nel "biasimevole motivo" indicato dalla norma proprio lo spirito antisemita, idoneo a produrre effetti di disturbo in capo a specifici destinatari, in qualsiasi modo legati al popolo ebraico.

Discorso a parte va fatto per le fattispecie di cui agli artt. 661 (depenalizzata dal D.lgs. 8/2016) e 663, 663-bis e 664 (depenalizzate dal D.lgs.

507/1999), potenzialmente rilevanti, appunto, come illeciti amministrativi. La prima norma citata presenta elementi del fatto tipico (il ricorso a “qualsiasi impostura”, l’abuso della credulità popolare, il potenziale derivante turbamento dell’ordine pubblico) in grado di essere integrati da una condotta diretta ad apologizzare o istigare all’odio antisemita. Le altre fattispecie, invece, giocano sul versante della pubblicizzazione di idee con vendita, distribuzione, affissione abusiva o clandestina di stampati, scritti o disegni inneggianti a - o portatori di - antisemitismo, e sulla distruzione di affissioni contrarie a tali ideologie deviate. Come accennato, le fattispecie in esame assumono rilevanza solo come illeciti amministrativi, ma purtuttavia paiono significative nella loro idoneità ad intercettare condotte che possono sovente essere manifestazioni di antisemitismo.

Gruppi di lavoro nazionali e documenti di soft law

Il soft law italiano è costituito da una serie di atti e documenti di gruppi di lavoro istituzionali, creati allo scopo di indagare il fenomeno antisemita e le sue manifestazioni anche più nascoste al fine di approntare una legislazione che tenga conto di come l’antisemitismo vive nella realtà sociale e di come possa essere meglio combattuto.

Taluni degli organismi che perseguono questo fine sono sorti in ottemperanza ad indicazioni sovranazionali: è così che il diritto interno e quello sovranazionale dialogano e si influenzano reciprocamente, sicché ognuno dei documenti che in questa sede saranno richiamati risente necessariamente nell’impostazione europea e internazionale data in materia e della quale si darà conto nel prosieguo. Si deve dare atto della circostanza che nessuno degli atti prodotti da questi gruppi si occupa in modo

esclusivo dell’antisemitismo e della materia penale, concentrandosi su diversi profili di rilevanza della materia delle discriminazioni razziali e xenofobiche, o sull’antisemitismo in ambiti diversi dall’area del diritto penale. Si evince, d’altro canto, una buona attenzione al tema da parte del settore amministrativistico.

L. 20 luglio 2000 n. 211 di istituzione del Giorno della Memoria il 27 gennaio di ogni anno.

Comitato contro la discriminazione e l’antisemitismo del Ministero dell’Interno, istituito il 30 gennaio 2004.

Il Comitato, con sede centrale ma che operava in collaborazione con le Prefetture, aveva il compito di riscontrare condotte espressive di intolleranza, razzismo, xenofobia ed antisemitismo e ispirati da odio religioso o razziale e di individuare gli strumenti di contrasto. Alla data attuale non si rinvencono notizie aggiornate

sull'operato del suddetto Comitato.

Osservazioni del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani sul Terzo Rapporto della Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) del 16 dicembre 2005, pubblicato a marzo 2006.

Il testo prodotto dal Comitato si sofferma su vari profili e, per quanto qui è di interesse, si occupa della normativa penale (a partire da pagina 7). Compie altresì un monitoraggio degli incidenti di natura razzista, xenofoba e antisemita per provincia, una disamina di eventuali ipotesi di discriminazione nelle carceri, sugli Osservatori per le discriminazioni esistenti, ritenendo condivisibile la necessaria formazione di funzionari, forze dell'ordine, media e situazioni coinvolte in casi di discriminazione. Di interesse le questioni specifiche (affrontate a pagina 32 e seguenti) relative a categorie soggettive peculiari che si attestano come comunità

di minoranza nel territorio italiano.

Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Interno (Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale, Osservatorio per la Sicurezza contro gli atti discriminatori – c.d. OSCAD) e la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per le Pari Opportunità, Ufficio per la Promozione della Parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica – c.d. UNAR), del 7 aprile 2011.

Il Protocollo mira a definire buone pratiche di collaborazione tra i due Uffici in presenza di notizie di reati relativi a fenomeni discriminatori e qualsiasi altra condotta pur priva di rilevanza penale, anche attraverso uno scambio di competenze e conoscenze in materia. Richiama due iniziative sponsorizzate dalle Istituzioni ministeriali:

- la "Rete nazionale di osservatori e centri territoriali contro le discriminazioni"

(all'epoca in corso di costituzione sulla base degli indirizzi emanati dal Ministro per le Pari opportunità in data 21 luglio 2010);

- la "Rete delle antenne territoriali contro le discriminazioni razziali", promossa e realizzata dall'UNAR nell'ambito del "Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini provenienti dai Paesi Terzi" ("FEI"), già finanziata dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno.

Si richiama inoltre, benché non rilevante a fini penalistici, una Nota della Presidenza del Consiglio dei ministri annunciata nella seduta del 26 giugno 2019 che sintetizza l'attività in materia di lotta all'antisemitismo svolta negli ultimi anni dall'UNAR e relativa alla discussione sulle mozioni presentate alla Camera nel 2018 e concernenti talune iniziative volte al contrasto dell'antisemitismo che si propongono di impegnare il Governo ad assumere ogni iniziativa per reprimere il fenomeno,

identificando e perseguendo le aggressioni antisemite, e per prevenirlo, specie in ottica educativa e culturale.

Commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio, istituita il 10 maggio 2016.

La Commissione "Jo Cox", dal nome della deputata britannica del Partito Laburista uccisa nel 2016 da un estremista, è stata istituita presso la Presidenza della Camera dei deputati in risposta alla Raccomandazione di politica generale relativa alla lotta contro il discorso dell'odio della Commissione Europea contro il Razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa, adottata in data 8 dicembre 2015. Ha svolto diverse audizioni e acquisito documenti e ha approvato la sua Relazione finale il 6 luglio 2017, così concludendo i suoi lavori. A partire da p. 11 la stessa dà conto dell'iter successivo all'approvazione della Decisione quadro del 2008 sulla lotta a razzismo e

xenofobia mediante la legislazione penale.

Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza, istituita nel 2019.

La Commissione, istituita il 30 ottobre 2019 a seguito dell'approvazione al Senato della mozione n. 136 del 29 ottobre 2019, con prima firmataria la Senatrice a vita Liliana Segre, poi nominata Presidente della stessa il 15 aprile 2021, ha il compito "di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza nei confronti di persone o gruppi sociali sulla base di alcune caratteristiche quali l'etnia, la religione, la provenienza, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o di altre particolari condizioni fisiche o psichiche."

Ad oggi la Commissione si è preoccupata di svolgere una "indagine conoscitiva sulla natura, cause e

sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia" attraverso lo svolgimento di audizione di giornalisti, esperti e professori, come evincibile dai verbali di assemblea disponibili sul sito del Senato.

Country Report sull'Italia presentato dalla Delegazione italiana presso l'IHRA nel dicembre 2020.

L'Italia è membro dal 1999 (e firmataria della Dichiarazione di Stoccolma) della già citata IHRA, il gruppo intergovernativo nato nel 1998 con lo scopo di sviluppare una conoscenza collettiva del crimine della Shoah.

Nel documento appena citato l'Italia esplicita gli obiettivi e gli impegni istituzionali già assunti o fissati come traguardi da raggiungere in materia di lotta al fenomeno antisemita. Per ciò che concerne la specifica materia penale, il report evidenzia le azioni legislative intraprese e condensate nella L.

654/1975 di ratifica della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di odio razziale, con la quale sono stati introdotti nell'ordinamento italiano nuovi reati di odio razziale e nella L. 21/2018 con cui è stata creata la Sezione I-bis del Codice penale che mette a sistema la congerie di disposizioni extra-codicistiche esistenti in tema di negazionismo e pratiche di hate speech commesse per motivi di discriminazione razziale, etnica, nazionale e religiosa, e tra queste la L. 115/2016 che ha attribuito rilevanza penale alla negazione dell'Olocausto, del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, così come definiti rispettivamente agli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale.

Nel testo si richiamano, altresì, due atti parlamentari presentati, fino alla data del report, al Senato e ad oggi non ancora approvati:

- Disegno di legge n. 634 del 2018 al Senato, che propone modifiche al Codice penale e altre disposizioni per combattere l'incitamento all'odio e alla discriminazione (hate speech);
- DDL Senato n. 1455 del 2019, su misure per contrastare il fenomeno dell'incitamento all'odio sul web.

Risoluzione conclusiva 8-00061 sul contrasto di fenomeni di odio e razzismo antisemita, nonché iniziative dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico, approvata il 28 gennaio 2020.

Il 28 gennaio 2020, le Commissioni Affari costituzionali e Cultura della Camera dei deputati hanno approvato una Risoluzione sul contrasto di fenomeni di odio e razzismo antisemita, nonché iniziative dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico. La Risoluzione impegna il Governo "1) a supportare ogni iniziativa mirata al contrasto della diffusione

dei messaggi di odio e razzismo antisemita, anche sul web, al fine di arginare e fermare la crescita esponenziale di episodi di violenza verbale e fisica nei confronti degli ebrei, soprattutto nei luoghi di maggiore aggregazione giovanile o di disagio socio-culturale; 2) a prevedere adeguate iniziative, con il supporto di idonei finanziamenti, mirate ad incentivare nelle scuole e nei presidi educativi delle comunità lo svolgimento di manifestazioni ed attività dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico – con particolare riferimento alla celebrazione del 75° anniversario della liberazione del campo di concentramento di Auschwitz – nonché a sostenere l'attuazione di adeguati percorsi formativi – anche in collaborazione con organizzazioni ed associazioni promotrici di attività dedicate alla diffusione e valorizzazione della memoria – destinati ai giovani e finalizzati a sostenere l'importanza della memoria delle

persecuzioni subite dagli ebrei”.

Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive del Ministero dell'Interno (ONMS). Alcuni codici etici del mondo del calcio. Il DASPO.

L'ONMS, che è presieduto dal Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza – Segreteria del Dipartimento della P.S. e vede un'assemblea composta da componenti delle Forze armate, del CONI, della FIGC e delle Lega di ogni categoria e di altri enti ha svolto attività di analisi (monitoraggio e studio del fenomeno della violenza e delle carenze strutturali degli impianti sportivi), attività propositiva (proposte normative, elaborazione di direttive, promozione di iniziative sinergicamente coordinate con gli altri soggetti interessati) e attività documentali (rapporti annuali sull'andamento del fenomeno).

Di interesse le determinazioni adottate negli anni che si occupano in modo differenziato dell'antisemitismo. Si dà

atto, tra le più interessanti, di una determinazione nella quale si chiarisce che “in presenza di espressioni di razzismo, intolleranza o antisemitismo, l'arbitro (o, se presente, il rappresentante della Procura Federale) è tenuto ad investire della questione il Dirigente del servizio di ordine pubblico, che valuterà caso per caso il non avvio o la sospensione - anche a carattere temporaneo - dell'incontro”, così valorizzando la portata diffusiva e pericolosa dei messaggi discriminatori e antisemiti in uno stadi aperto a persone di ogni età.

Il Codice etico della FIGC applicato a tutti coloro che operano presso la Federazione vieta in diverse disposizioni le condotte discriminatorie.

Il Codice etico pubblicato nel 2020 dalla FIFA vieta in modo netto all'art. 22 a tutti i soggetti vincolati dal codice (ufficiali di gara, giocatori, agenti, intermediari etc.) di compiere condotte offensive della dignità o integrità di un paese, di una persona o di un

gruppo di persone, specie attraverso parole o azioni discriminatorie fondate su vari elementi della personalità, prevedendo la sanzione dell'ammenda di 10.000 franchi svizzeri e l'interdizione da qualsiasi attività calcistica per un massimo di due anni, estesi a massimo 5 nei casi più seri e/o in ipotesi di reiterazione.

Si deve dare atto che a seguito dell'invito dell'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, il Presidente della FIGC ha condiviso la reazione di meccanismo progettuali per eliminare il razzismo dagli stadi.

Ad oggi, l'arma principalmente utilizzata nei confronti dei tifosi che si macchiano di condotte antisemite e razziste è lo strumento del DASPO (Divieto di accedere alle manifestazioni sportive), misura amministrativa di prevenzione atipica disposta dal Questore ai sensi della L. 401/1989. In particolare, l'art. 6, alla lettera a), individua i destinatari della misura in “coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di

violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza” e alla lettera b) in “coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a)”, estendendo la stessa anche ai denunciati o condannati per taluno dei delitti indicati alla lettera c), tra cui risalta il richiamo all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, e infine anche ai preposti ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera d) del c.d. Codice Antimafia.

Il coordinamento nazionale per la lotta

contro l'antisemitismo. Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'IHRA. Strategia Nazionale di lotta all'antisemitismo del 2021.

In ossequio alla non-legally binding Working Definition of Antisemitism adottata dalla IHRA in Plenaria il 26 maggio 2016 a Bucarest, che ha la valenza di strumento pratico per comprendere la discriminazione e combatterla, e in ottemperanza alla Risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo n. 2017/2692(RSP) del Parlamento europeo, alla Conclusione del Consiglio Europeo del 13-14 dicembre del 2018, e alla Dichiarazione n. 13637/20 del 2 dicembre 2020 del Consiglio dell'Unione Europea, che delineano le linee guida per gli Stati membri per concretizzare a loro interno gli impegni assunti in sede IHRA, l'Italia ha provveduto a dare attuazione concreta alla working definition attraverso la nomina del “Gruppo tecnico di lavoro

per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'IHRA”.

Nel corso del Consiglio dei ministri del 17 gennaio 2020 è stata accolta la working definition, compresi gli esempi, e nominata la Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, ruolo ricoperto prima da Milena Santerini e dal 2023 da Giuseppe Pecoraro, ex Prefetto di Roma.

Con Decreto del 16 giugno 2020 è stato nominato il Gruppo tecnico gruppo di lavoro che ha steso e consegnato nel gennaio 2021 una Relazione finale nota come Strategia Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.

Tra gli atti di interesse rilevano le “Linee Guida sul contrasto all'antisemitismo nella scuola”, elaborate da un Comitato tecnico scientifico paritetico presso il Ministero dell'Istruzione sotto la guida della Coordinatrice stessa, nell'ambito del Protocollo tra Ministero dell'Istruzione, UCEI - Unione Comunità

Ebraiche Italiane e Coordinatrice. Più di recente, la Commissione Affari costituzionali ha audito la Coordinatrice sui tempi relativi alla Strategia nazionale innanzi citata.

La Coordinatrice Santerini ha anche diffuso nel luglio del 2022 un comunicato in cui chiede alla Federcalcio di vietare l'attribuzione ai giocatori dei club delle maglie con il numero 88, che costituisce abbreviazione del saluto nazista Heil Hitler.

Gruppo di lavoro sul fenomeno dell'odio online tra il Ministero della Giustizia e (l'allora) Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione & Rapporto Finale del 2021.

Il Gruppo, creato il 29 gennaio 2020, ha prodotto il testo conclusivo dei lavori il 5 febbraio 2021. Il Rapporto è relativo alle condotte espressive di odio online in senso ampio, sicché può certamente essere riferito anche ai casi di comportamenti antisemiti che si realizzano sulla rete. Per ciò che concerne il profilo penalistico, il report evidenzia la

preoccupazione verso politiche repressive dell'odio online per la sua posizione limitrofa alla libera manifestazione del pensiero e ritiene già sufficienti le disposizioni esistenti a tutela dell'ordine pubblico e dei diritti della persona e delle libertà individuali.

Proposta di legge C. 4 di iniziativa popolare "Norme contro la propaganda e la diffusione di messaggi inneggianti a fascismo e nazismo e la vendita e produzione di oggetti con simboli fascisti e nazisti", presentata alla Camera il 29 aprile 2021.

La proposta risulta assegnata alla Commissione Giustizia in sede referente il 9 novembre 2022 e ricalca sostanzialmente la precedente approvata alla Camera il 12 settembre del 2017 ma "in corso di esame in commissione" al 22 novembre 2017 al Senato.

Prevede, all'articolo 1, l'introduzione nel Codice penale, all'articolo 293-bis, del delitto di propaganda del regime fascista e nazifascista, in

virtù del quale si punisce al comma 1, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da 6 mesi a 2 anni chiunque "propaganda i contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero dei relativi metodi eversivi del sistema democratico, anche attraverso la produzione, la distribuzione, la diffusione o la vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli chiaramente riferiti a tali partiti; fa comunque propaganda dei suddetti contenuti, richiamandone pubblicamente la simbologia o la gestualità". La norma prevede poi un aggravamento di pena di un terzo se il fatto è commesso con strumenti informatici o telematici o con modalità e atti espressivi di odio etnico o razziale.

Che la criminalizzazione dell'apologia del fascismo e delle manifestazioni fasciste sia costituzionalmente ammissibile è affermato dalla Corte costituzionale con sentenza 1/1957, come confermata dalla n.

74 del 1958, che ha sancito la legittimità delle previsioni di cui agli articoli 4 e 5 della L. Scelba del 1952, sempreché l'apologia si sostanzia in una "istigazione indiretta" alla riorganizzazione del partito fascista (e non istigazione diretta che è invece prevista all'art. 2).

Gli articoli 2 e 3 della proposta si occupano, invece, del compimento, in pubbliche riunioni, di "manifestazioni esteriori" o ostentazione di simboli ed emblemi riconducibili ai contenuti e metodi dei partiti fascisti e nazifascisti, già previste nelle leggi Mancino e Scelba. Rispetto a quest'ultima, in particolare, viene inasprita la pena e in ordine alla prima, invece, prevista l'aggravante riferita esplicitamente alla simbologia dei partiti fascista e nazista.

Schema di Decreto del Presidente della Repubblica (in attuazione del d.l. 36/2022, c.d. PNRR 2") che introduce modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui

al D.P.R. 16/04/2013 n. 62.

Il testo, in attesa di approvazione, introduce nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici alcune disposizioni di interesse.

È previsto anzitutto un nuovo art. 11-ter, che disciplina l'uso dei mezzi di informazione e dei social del dipendente pubblico, il quale prevede, ai commi 1 e 2 che "1. Il dipendente utilizza gli account dei social media di cui è titolare in modo che le opinioni ivi espresse e i contenuti ivi pubblicati, propri o di terzi, non siano in alcun modo attribuibili all'amministrazione di appartenenza o possano, in alcun modo, lederne il prestigio o l'immagine. 2. In ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale". La norma, pertanto, oltre a sancire al comma 1 l'impossibilità di utilizzare i social media personali per esprimere

opinioni o pubblicare contenuti che possano ledere il prestigio o l'immagine della pubblica amministrazione o che siano a questa riferibili, introduce il divieto di commentare in modo improprio sugli stessi spazi digitali, così senz'altro includendo tale disposizione un generale divieto di commenti discriminatori e persino antisemiti, in quanto in grado di ledere l'immagine della P.A.

Indica infine al comma 4 come necessaria l'adozione da parte di ciascuna amministrazione, in relazione alle proprie specificità, di una "social media policy".

Di maggior pregio per i fini del presente report il nuovo articolo 11-quinques, secondo cui "1. Il dipendente imposta la sua condotta sul luogo di lavoro al rispetto della personalità, della dignità e dell'integrità fisica e psichica degli altri dipendenti e degli utenti. 2. Il dipendente ha l'obbligo di astenersi da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sugli altri dipendenti o che

comportino, nei confronti di questi ultimi, discriminazioni basate su genere, nazionalità, origine etnica, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute o di fragilità, età e orientamento sessuale. 3. Il dipendente si astiene da ogni forma di condotta inopportuna che si realizzi attraverso comportamenti, parole, scritti, gesti e atti intenzionali che ledono la personalità, la dignità o l'integrità fisica o psichica di una persona".

La nuova norma, pertanto, mira a riconoscere il valore della dignità di ogni persona e a responsabilizzare quanti operano a contatto con la comunità, eliminando la limitazione del divieto di azioni discriminatorie ai soli destinatari dell'azione amministrativa (vecchio art. 3) e puntando invece a valorizzare il rapporto con gli altri dipendenti. Si introduce, infatti, il divieto di discriminazione basato sulle condizioni personali

del dipendente, quali appunto orientamento sessuale, genere, disabilità, etnia e religione.

Ambito normativo e operativo della piccola e della grande Europa

La rilevanza della normativa europea risiede nella capacità di influenzare le legislazioni interne e gli atti non normativi adottati dalle diverse realtà ed entità sociali. Facendo solo rinvio alle differenti modalità di funzionamento dell'Unione europea e del sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo quale strumento afferente al Consiglio d'Europa, con specifico riguardo alla materia penale e alla competenza esclusiva in tema che gli Stati hanno conservato si può qui solo far cenno alla peculiare specificità che caratterizza le due istituzioni. L'Unione europea svolge una funzione normativa volta a indurre gli Stati a introdurre un livello minimo di armonizzazione delle risposte incriminatrici, ancorché negli ultimi anni abbia

assunto un ruolo sempre più attento alla tutela dei diritti fondamentali della persona; il sistema CEDU mira invece a garantire il rispetto dei diritti fondamentali, verificando la compatibilità di questi con le soluzioni normative penali adottate dagli Stati.

In tema di lotta all'antisemitismo la Decisione quadro del 2008 è l'atto principale della galassia dell'Unione, preceduta dall'Azione comune 96/443/GAI che dà la prima definizione di condotte espresse del fenomeno negazionista. Il Consiglio d'Europa, invece, si serve di taluni organi per l'adozione di atti che fungano da stimolo ai singoli Stati membri per l'adozione di una normativa in materia di antisemitismo che sia maggiormente condivisa e si giova delle pronunce della Corte EDU.

In entrambi i sistemi sovranazionali, poi, assumono centralità taluni enti peculiari, che influenzano le valutazioni compiute dalle istituzioni in materia.

Di seguito saranno indicati dapprima i più rilevanti

organismi connessi alle istituzioni dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa e per ciascuno verranno elencati i più importanti prodotti documentali in materia di razzismo e antisemitismo. Successivamente saranno riportati, in ordine cronologico e divisi per c.d. Grande e Piccola Europa, i principali atti in materia di razzismo, discriminazione, xenofobia e antisemitismo. Le tabelle poste a chiusura di questa ricerca tenteranno di ordinare gli atti, distinguendo tra vincolanti e non vincolanti e dando conto della rilevanza che in essi assumono, nello specifico, l'antisemitismo e la materia penale come soluzione per contrastare le condotte ispirate a tale ideologia deviata.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) del Consiglio d'Europa.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa si è proceduto ad istituire, con la Dichiarazione di Vienna del 1993, adottata al termine del primo Vertice

dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), organo di monitoraggio e di contrasto di ogni forma di razzismo, xenofobia e antisemitismo, della quale un autonomo statuto è stato adottato dal Comitato dei Ministri il 13 giugno 2002.

La stessa si muove su **tre direttici**: monitora i fenomeni suddetti per ogni Stato; rende raccomandazioni politiche di portata generale; svolge attività di informazione e comunicazione con la società civile.

In particolare, in ossequio alla prima linea d'azione appena richiamata, la Commissione ha adottato numerose conclusioni e diversi report sull'Italia, attraverso i quali, verificando lo stato della legislazione vigente, fornisce pareri e suggerimenti: ad esempio, nel secondo rapporto sull'Italia del 22 giugno 2001, la Commissione ha lamentato una non coincidenza tra "i casi portati dinanzi ai tribunali" e il "numero reale degli

atti razzisti verificatisi in Italia".

In chiave propulsiva, la Commissione ha suggerito una miglior applicazione delle disposizioni "secondo le quali la motivazione razzista costituisce una circostanza aggravante, come pure di quelle relative all'incitamento alla discriminazione e alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi", sensibilizzando maggiormente gli operatori del diritto sull'importanza della repressione dei reati commessi per motivi razziali e di incitamento alla discriminazione e alla violenza razziale e predisponendo misure per incoraggiare le denunce delle vittime. Nell'ultima Conclusione, pubblicata il 6 giugno 2019, la Commissione discute del ruolo, invero di poco conto, svolto dall'UNAR - l'Ufficio per la Promozione della Parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica sul piano legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri

italiano - la cui introduzione era stata raccomandata in uno dei report precedenti.

Di rilievo, altresì, il parere adottato l'8 dicembre 2021 sul concetto di "razzizzazione", il quale è descritto come un processo di ascrizione di caratteristiche e attributi presentati come innati a un gruppo di interesse e di costruzione di false gerarchie sociali. Trattasi di un concetto che, secondo l'ECRI, risulta utile per comprendere i processi alla base del razzismo e della discriminazione razziale.

Tra le **Raccomandazioni di politica generale**, che sono riportate in elenco, risulta rilevante ai fini di questa ricerca la **n. 9 del 2004** dal titolo "The fight against antisemitism", nella quale si invitano gli Stati a far in modo che "criminal legislation covers antisemitic crimes committed via the internet, satellite television and other modern means of information and communication", oltre a garantire un'adeguata e specifica formazione a

vantaggio di chi sia coinvolto a tutti i livelli nel sistema giudiziario. Si indica poi in modo espresso la necessità che gli Stati "provides that, for all criminal offences, racist motivation constitutes an aggravating circumstance, and that such motivation covers antisemitic motivation" e, conseguentemente, vengono elencati una serie di atti antisemiti commessi con dolo intenzionale che la Commissione ritiene meritevoli di sanzione penale. Tra questi, l'incitamento pubblico alla violenza, all'odio o alla discriminazione su base ebraica, la diffamazione, le minacce, l'apologia, il negazionismo o la banalizzazione della Shoah, la diffusione di testi antisemiti, la profanazione di proprietà ebraiche, la partecipazione a gruppi antisemiti ed altri atti ai quali sia sottesa la motivazione antisemita, discriminatoria e di odio fondata su identità o origine ebraica dei destinatari/vittime.

Di seguito un elenco degli atti:

Rapporti sull'Italia: Primo, del 13 giugno 1997; Secondo, del 22 giugno 2001; Terzo, del 16 dicembre 2005; Quarto, del 6 dicembre 2011; Quinto, del 18 marzo 2016.

Raccomandazione di politica generale n. 1 del 4 ottobre 1996 sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.

Raccomandazione di politica generale n. 2 del 13 giugno 1997 sugli organismi di parità per combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale, rivista il 7 dicembre 2017.

Raccomandazione n. 4 del 6 marzo 1998 sull'esperienza e la percezione della discriminazione e del razzismo dal punto di vista delle vittime potenziali.

Raccomandazione di politica generale n. 6 del 15 dicembre 2000 sulla lotta alla diffusione di materiale razzista, xenofobo e antisemita via internet.

Raccomandazione di politica generale n. 7 del 13 dicembre 2002 sulla legislazione nazionale per

combattere il razzismo e la discriminazione razziale, rivista il 7 dicembre 2017.

Raccomandazione di politica generale n. 9 del 25 giugno 2004 sulla prevenzione la lotta contro l'antisemitismo", rivista in data 1° luglio 2021.

Raccomandazione di politica generale n. 10 del 15 dicembre 2006 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale in e attraverso l'educazione scolastica.

Raccomandazione di politica generale n. 11 del 29 giugno 2007 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nelle attività di polizia.

Raccomandazione di politica generale n. 12 del 19 dicembre 2008 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nel settore dello sport.

Raccomandazione di politica generale n. 14 del 22 giugno 2012 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale sul lavoro.

Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'8 dicembre 2015

sulla lotta all'incitamento all'odio.

Opinione sulla Working Definition di Antisemitismo dell'IHRA, dell'84° incontro plenario dell'ECRI del 2 dicembre 2020.

European Parliament Anti-Racism and Diversity Intergroup (ARDI) del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha promosso la creazione di un Intergruppo parlamentare Anti-Razzismo e Diversità (ARDI) "per promuovere l'uguaglianza razziale, contro il razzismo e educare sulla non discriminazione nei lavori del Parlamento europeo. Esso mira a mettere al centro del lavoro parlamentare l'uguaglianza razziale e la lotta contro ogni discriminazione basata sull'origine razziale o etnica, sulla religione o sulle convinzioni religiose e sulla nazionalità oltre che sul genere e all'età".

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), già European

Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)

L'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, istituita nel 2007, offre consulenze indipendenti ai governi nazionali e alle istituzioni europee in relazione alla materia dei diritti fondamentali, e rinvia, tra i suoi settori principali di intervento, proprio il razzismo e la xenofobia.

Collabora anche con le Nazioni Unite e l'OSCE, ed in particolare agisce in cooperazione con l'ODIHR (OSCE Office for Democratic Institution and Human Rights) in materia di crimini d'odio, raccogliendo dati, effettuando monitoraggi dei crimini d'odio e fornendo assistenza tecnica alle autorità nazionali che operano in materia penale. Nel 2016 ha aderito, su sollecitazione della Commissione europea, al suo gruppo ad alto livello (HLG) per combattere il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza; nel 2018 l'Agenzia è stata posta a capo di uno specifico gruppo di lavoro

sulla registrazione, la raccolta di dati e la segnalazione dei crimini ispirati dall'odio cui fa parte anche l'ODIHR ed altri enti che operano nel campo delle condotte d'odio.

Ha adottato diversi documenti che descrivono i modi in cui le condotte discriminatorie si manifestano nella realtà sociale e quali valori mettono in pericolo. Tra questi, gli atti di seguito indicati sono taluni di quelli principali in tema di condotte illecite antisemite e loro rilevanza penalistica:

“Manifestations of Antisemitism in the EU 2002 – 2003” del 3 marzo 2004.

“Discover the past for the future – The role of historical sites and museums in Holocaust education and human rights education in the EU” del 26 gennaio 2010

“Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims’ rights” del 27 novembre 2012.

“FRA Opinion on the Framework Decision on

Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime” del 22 ottobre 2013.

“Survey on discrimination and hate crime against Jews in EU (2012)” del 3 luglio 2014.

“Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union” del 17 novembre 2016.

“Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition” del 21 marzo 2018.

“Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU”, del 10 dicembre 2018.

“Young Jewish Europeans: perceptions and experiences of antisemitism” del 4 luglio 2019.

“Antisemitism - Overview of data available in the European Union 2008–2018” dell'8 novembre 2019.

“Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European

Union 2009-2019” del 10 settembre 2020.

“Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2010-2020” del 9 novembre 2021.

“Antisemitism - Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2011-2021” del 3 novembre 2022.

L'Unione europea e gli atti di interesse

BASI GIURIDICHE:

- **TUE**: Preambolo - art. 2 - 3, par. 3, secondo capoverso – 6.

- **TFUE**: 10 – 19 – 67.

- **Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea**: 1 - 10 – 20 – 21 – 22.

Di particolare interesse l'art. 67 TFUE che, rispetto alle altre previsioni normative, assume rilevanza operativa proprio con riguardo alla materia penale. La disposizione richiama espressamente, al paragrafo 3, le “misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia”

che l'Unione si impegna a introdurre al fine di "garantire un livello elevato di sicurezza"; chiarisce indirettamente la propria incompetenza ad adottare misure di armonizzazione, facendo riferimento, solo successivamente come strumento autonomo rispetto alle misure contro il razzismo, al "ravvicinamento delle legislazioni penali" solo se necessario e quindi nei modi ed entro le sfere di criminalità tassativamente elencate all'art. 83, par. 1 TFUE.

Va dato conto del cambiamento di rotta rispetto all'originaria formulazione del Trattato (ex articolo 61 del TCE ed ex articolo 29 del TUE) che non richiamava in modo espresso i concetti di razzismo e xenofobia ma che tuttavia aveva determinato l'adozione della Decisione quadro 2008/913/GAI sul negazionismo.

Ad oggi, invece, non sembra più esservi spazio per una legittimazione analoga a quella sottesa alla Decisione quadro nella materia

dell'antisemitismo, posto che il novero dei reati di carattere transnazionale per i quali si ammette l'adozione di norme minime comuni a livello europeo ex art. 83 TFUE è considerato tassativo e tra essi manca, per l'appunto, l'antisemitismo o qualsiasi riferimento ai reati d'odio.

ALTRI ATTI (DAL 1984 AL 2023):

Gli atti di seguito elencati sono relativi alla materia dell'antisemitismo, del razzismo e delle discriminazioni in senso generale. Per alcuni di questi è presente un riferimento alla materia penale che si è ritenuto di valorizzare in modo espresso nelle Tabelle poste a chiusura del report. Si è scelto di riportare gli atti adottati dalle Istituzioni europee dal 1980 circa ad oggi, in questa sede non distinguendoli tra atti giuridici vincolanti e atti c.d. di soft law, ma utilizzando l'ordine cronologico.

- Relazione sul risultato dei lavori del 1985 della Commissione d'inchiesta sulla recrudescenza del

fascismo e del razzismo in Europa costituita dal Parlamento europeo nel 1984.

- Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 1986 con cui, nel prendere atto delle raccomandazioni contenute nella Relazione della Commissione d'inchiesta sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in Europa, si invita "la Commissione, il Consiglio, le altre istituzioni comunitarie, le commissioni parlamentari e l'ufficio di presidenza del Parlamento europeo, i governi e i parlamenti degli Stati membri ad intraprendere le azioni necessarie per la loro attuazione".

- Dichiarazione congiunta contro il razzismo e la xenofobia del Parlamento europeo, del Consiglio, dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio e della Commissione dell'11 giugno 1986, con cui si constata "l'esistenza e l'aumento nella Comunità di atteggiamenti, movimenti e atti di violenza xenofobi spesso

diretti contro immigrati” e si “condannano con vigore tutte le manifestazioni di intolleranza, di ostilità e di uso della forza nei confronti di una persona o di un gruppo di persone a motivo di differenze di ordine razziale, religioso, culturale, sociale o nazionale”. Le istituzioni, altresì, “ritengono indispensabile che siano presi tutti i provvedimenti necessari per garantire la realizzazione della loro volontà comune di salvaguardare la personalità e la dignità di ogni membro della società e di rifiutare qualsiasi forma di segregazione nei confronti degli stranieri”.

- Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia del 29 maggio 1990, con cui si invitano gli Stati membri ad adottare misure di carattere legislativo o istituzionale per contrastare la commissione di atti ispirati a razzismo e xenofobia. In particolare, al § 4 ii) si sancisce l’invito agli Stati a “richiamare l’attenzione

sulla funzione che possono svolgere i mass media per l’eliminazione dei pregiudizi razziali e la promozione di armoniose relazioni tra le varie comunità presenti in Europa; favorire una riflessione sull’informazione di fronte ai fenomeni di violenza, segnatamente d’ordine razziale [...]”.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l’antisemitismo, del 30 ottobre 1992.

- Risoluzione del Parlamento europeo sulla recrudescenza del razzismo e della xenofobia in Europa e il pericolo della violenza estremista di destra, del 21 aprile 1993.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo e la xenofobia, del 2 dicembre 1993.

- Risoluzione del Parlamento europeo sulle “epurazioni” etniche, del 20 aprile 1994.

- Conclusioni del Consiglio europeo di Corfù sul razzismo e la xenofobia, del 24 e 25 giugno 1994.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul

razzismo, la xenofobia e l’antisemitismo, del 27 ottobre 1994.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l’antisemitismo, del 27 aprile 1995.

- Risoluzione del Parlamento europeo sulla giornata commemorativa dell’olocausto, del 15 giugno 1995.

- Conclusione della Presidenza del Consiglio europeo di Cannes sul razzismo e la xenofobia del 26 e 27 giugno 1995, ove al punto III n. 5 si precisa che “La lotta a livello di Unione contro il razzismo e la xenofobia riveste una grande importanza ed il Consiglio europeo si congratula per i lavori condotti dai diversi organi del Consiglio e dalla commissione consultiva (Commissione c.d. Kahn, ndr). Esso chiede a quest’ultima di proseguire i lavori e studiare, in stretta collaborazione con il Consiglio d’Europa, la fattibilità di un Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia”. Proprio sul tema seguiranno altre interlocuzioni tra il

Consiglio europeo e la commissione consultiva per lo studio di fattibilità di un Centro Europeo di controllo/Osservatorio sul razzismo e la xenofobia. Il 5 dicembre 1997 la commissione Kahn ha approvato la "Carta dei partiti politici europei per una società non razzista".

- Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo, del 26 ottobre 1995.

- Risoluzione del Parlamento europeo sulla restituzione alla comunità ebraica dei beni depredati, del 14 dicembre 1995, su lotta contro il razzismo e la xenofobia.

- Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Madrid, del 15 e 16 dicembre 1995.

- Risoluzione del Parlamento europeo su Auschwitz, del 13 maggio 1996.

- Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo, del 1996, con la quale ci si concentra anche sul ruolo comunicativo svolto dai

giornalisti attraverso i media.

- Azione comune 96/443/GAI, del Consiglio, a norma dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia, del 15 luglio 1996. L'Azione comune è stata poi superata dalla Direttiva 2000/43/CE ed infine dalla Decisione quadro 2008/913/GAI.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sull'Anno europeo contro il razzismo, del 30 gennaio 1997.

- Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC), del 2 giugno 1997, oggi sostituito dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA). Atti connessi: Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulle attività dell'Osservatorio dei fenomeni razzisti e

xenofobi [COM(2000) 625 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale]; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulle attività dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e proposte di rifusione del regolamento (CE) 1035/97 del Consiglio [COM (2003) 483 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale]; Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1998, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il Consiglio d'Europa per l'istituzione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'Osservatorio e il Consiglio d'Europa [Gazzetta ufficiale L 44 del 18.02.1999, p. 33 (link)]; Accordo del 10 febbraio 1999, tra la Comunità europea e il Consiglio d'Europa per l'istituzione,

ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'Osservatorio e il Consiglio d'Europa [Gazzetta ufficiale L 44 del 18.02.1999, p. 34 (link)].

- Dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio relativa alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo nel mondo giovanile, del 24 novembre 1997.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sui risultati dell'Anno europeo contro il razzismo (1997), del 29 gennaio 1998.

- Risoluzione del Parlamento europeo su razzismo, xenofobia e antisemitismo nonché sulle ulteriori misure di lotta contro la discriminazione razziale, del 18 dicembre 1998.

- Conclusioni della Presidenza del Consiglio

europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999.

- Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia nell'Unione europea, del 16 marzo 2000.

- Risoluzione su razzismo, xenofobia e antisemitismo nei paesi candidati, del 16 marzo 2000.

- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'aggiornamento semestrale (secondo semestre 2000) del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell'Unione europea, del 24 marzo 2000.

- Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

- Dichiarazione scritta del Parlamento europeo sul ricordo dell'Olocausto, del 7 luglio 2000.

Risoluzione del Parlamento europeo sulla posizione dell'Unione europea nella Conferenza

mondiale contro il razzismo e sull'attuale situazione nell'Unione, del 21 settembre 2000.

Decisione quadro 2001/220/GAI (c.d. "Direttiva sui diritti delle vittime") del 15 marzo 2001.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, del 12 e 13 dicembre 2003.

Programma dell'Aia sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, del 4 e 5 novembre 2004.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul ricordo dell'Olocausto, l'antisemitismo e il razzismo, del 27 gennaio 2005.

- Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro l'intensificarsi dell'estremismo in Europa, del 13 dicembre 2007.

- Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, del 28 novembre 2008. È l'atto fondamentale in tema di

incriminazione dell'antisemitismo, che intende garantire la punibilità mediante sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive di tutti gli atti espressione di razzismo e xenofobia, ammettendo le vittime a mezzi di tutela seri ed efficaci.

- Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, e menziona specificamente le vittime di reati basati sull'odio, la quale sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI (la "Direttiva sui diritti delle vittime"), recepita in Italia con D.lgs. 212/2015.

- Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sul contrasto dei reati d'odio nell'Unione europea, del 6 dicembre 2013.

- Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro

talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, del 27 gennaio 2014.

- Nomina coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo da parte della Commissione europea, nel dicembre 2015.

- Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online, adottato nel maggio 2016 dalla Commissione Europea insieme a Facebook, Microsoft, Twitter e YouTube.

- Costituzione del Gruppo ad alto livello dell'UE sulla lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, istituito a giugno del 2016.

- Risoluzione del Parlamento Europeo sulla lotta contro l'antisemitismo n. 2692 del 1 giugno 2017 che invita gli Stati membri dell'Unione europea e le loro istituzioni ad adottare e applicare la definizione operativa di antisemitismo proposta dall'IHRA e a nominare coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms" del 28 settembre 2017.

- Dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla lotta contro l'antisemitismo e allo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in Europa, del 6 dicembre 2018. Nella Dichiarazione, al punto 7, è contenuta un'esortazione agli Stati "ad adottare misure adeguate contro i reati generati dall'odio e l'incitamento alla violenza o all'odio nei confronti degli ebrei, nonché ad attuare appieno la decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale e le conclusioni del Consiglio,

del 6 dicembre 2013, sul contrasto dei reati d'odio nell'Unione europea, garantendo nel contempo indagini e azioni penali efficaci". Si richiamano in questo modo gli atti principali in tema di criminalizzazione

dell'antisemitismo, dei quali si richiede la stretta applicazione in un'ottica di armonizzazione tra i sistemi dei diversi Stati membri.

- Conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018, che intervengono anche sulla materia della lotta contro il razzismo e la xenofobia accogliendo la appena riportata Dichiarazione del Consiglio del 6 dicembre 2018.

- Dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutte le aree politiche, del 2 dicembre 2020.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni de "Un'Unione

dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025" del 18 settembre 2020, per l'attuazione del quale è stato creato un sottogruppo che riunisce i rappresentanti degli Stati membri.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni dal titolo "Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027", del 24 novembre 2020.

- Dichiarazione del Consiglio dell'unione Europea sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutti i settori d'intervento, del 2 dicembre 2020.

- Manuale, commissionato dalla Commissione, dal titolo "Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism" del 1 luglio 2021.

- Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone

indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica ("direttiva sull'uguaglianza razziale") [e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ("direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione")] del 19 marzo 2021.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni: "La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)".

- Parere del Comitato europeo delle regioni "Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025", del 7 maggio 2021.

- Conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021, che accolgono con favore la strategia dell'UE per la lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica

innanzi citata, e rilevano che il Forum internazionale di Malmö sulla memoria dell'Olocausto e sulla lotta contro l'antisemitismo del 13 ottobre 2021 ricorda che non deve essere risparmiato alcuno sforzo nella lotta contro tutte le forme di antisemitismo, razzismo e xenofobia.

- Comunicazione della Commissione dal titolo "Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio", presentata il 9 dicembre 2021.

- Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sulla lotta contro il razzismo e l'antisemitismo del 2 marzo 2022, adottate "al fine di dare seguito al piano d'azione contro il razzismo e alla strategia sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica adottati dalla Commissione nel 2020 e nel 2021". Il testo nella sua veste solo progettuale era stato in precedenza sottoposto alle delegazioni presenti nella riunione del

gruppo "Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone" e successivamente era stato esaminato dal Comitato dei rappresentanti permanenti.

- Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della cultura, dell'istruzione, dei media e dello sport nella lotta contro il razzismo, dell'8 marzo 2022.

- Principi guida comuni della Commissione per i piani d'azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione razziale, di marzo 2022.

- Studio commissionato dal Parlamento europeo e condotto per conto della commissione LIBE dal titolo "Protection against racism, xenophobia and racial discrimination, and the EU Anti-racism Action Plan (Protezione contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione razziale e piano d'azione dell'UE contro il razzismo)" del maggio 2022, il quale segnala "casi di criminalizzazione e violenza istituzionale nei confronti di gruppi

razzializzati e della società civile", ritenendo che sia necessario un intervento strutturale contro il razzismo, a partire dalla adozione di politiche in materia di sicurezza e migrazione.

- Parere del Comitato europeo delle regioni "La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e sul sostegno alla vita ebraica (2021-2030)", del 29 giugno 2022.

- Risoluzione del Parlamento europeo sulla giustizia razziale, la non discriminazione e la lotta al razzismo nell'UE, del 10 novembre 2022.

Il Consiglio d'Europa: hard e soft law

Nell'alveo della c.d. Piccola Europa, il Consiglio d'Europa persegue la lotta alle forme di discriminazione e antisemitismo attraverso **atti dello stesso Consiglio e dei suoi organi**, l'attività anche di produzione normativa della **Commissione Europea contro il Razzismo e l'intolleranza (ECRI)** - che si è avuto modo di analizzare in precedenza -

e le *pronunce della Corte
Europea dei Diritti
dell'Uomo.*

La Corte EDU si è approcciata alla materia dell'antisemitismo nell'ambito della tematica dei discorsi d'odio ed attraverso l'analisi degli eventuali confini delle manifestazioni antisemite con la libertà di espressione, che costituisce un importante limite all'intervento del diritto penale degli Stati membri, e con l'eventuale abuso del diritto.

In particolare, nelle pronunce della Corte EDU si è assistito ad una tensione applicativa tra l'art. 10 e l'art. 17 della relativa Convenzione. Avendo competenza in tema di diritti, e muovendosi quindi in modo trasversale tra le diverse legislazioni nazionali, non entra mai nel merito della legittimità delle singole fattispecie penali nazionali, che affrontano il tema dell'antisemitismo in modo differenziato, ora dando risalto al negazionismo "mero", come contenuto di pensiero "negativo" rispetto ad un dato evento, ora intendendolo come "qualificato", rilevante solo ove sulla manifestazione di un'idea deviata si radichino condotte istigatorie e di incitamento all'odio o alla violenza.

Le elaborazioni compiute dalla Corte risentono del decorso del tempo e della rilettura della libertà di espressione alla luce dei mutati assetti sociali. È possibile individuare tre fasi evolutive della citata giurisprudenza convenzionale, ciascuna contrassegnata dalla scelta di un diverso parametro normativo. In un primo momento, infatti, la Corte si era approcciata al tema delle discriminazioni antisemite mediante la lente dell'art. 10 par. 2 CEDU, che sancisce l'esistenza di limitazioni legittime alla libertà di espressione enunciata al par. 1; in una seconda fase, invece, si era fatto impiego dell'art. 17 CEDU sull'abuso del diritto, poi parzialmente abbandonato in un terzo momento, ritenuto da alcuni come un ritorno alla prima fase, ma che raccoglie, in realtà, alcuni casi recenti in cui il ricorso all'art. 10 della Convenzione EDU è legata alla specificità dei casi concreti oggetto di esame.

Del resto, la libertà di espressione, specie nelle prime pronunce, è stata individuata come confine necessario alle manifestazioni negazioniste, non ancora del tutto assimilate a vere e proprie espressioni discriminatorie. L'allora Commissione era solita utilizzare il c.d. test di Alexy o di proporzionalità (previsione ex lege, necessità in una società democratica e proporzionalità in senso stretto) rispetto alle forme di circoscrizione dell'esercizio del diritto di cui al co. 2 dell'art. 10. Riconducendo le tesi negazioniste all'art. 10 par. 2 CEDU, in questa prima fase la Corte effettua un duplice giudizio, valutando dapprima le espressioni antisemite sotto la lente della tutela garantita alla libertà di espressione dal par. 1 dell'art. 10 della Convenzione e successivamente domandandosi se le restrizioni applicate dagli Stati (nella specie, le condanne penalistiche interne intervenute a carico dei ricorrenti) a fronte di espressioni antisemite, siano "misure necessarie in una società democratica" a salvaguardare ultronei interessi di rilevanza generale. La Corte giunge ad escludere la tutela delle espressioni antisemite, in quanto lesive di interessi prevalenti rispetto alla possibile libertà di pensiero esercitata dal singolo, intesa, quindi, come diritto non assoluto ma comprimibile.

Solo successivamente la Corte inizia a porre al centro del percorso interpretativo delle proprie pronunce in materia l'art. 17 della Convenzione, che individua l'abuso del diritto quale limite a forme non ammesse di esercizio delle libertà riconosciute dalla Carta.

Utilizzando la norma che vieta l'abuso del diritto, la Corte esclude fuor di merito che le tesi negazioniste siano tutelabili ai sensi dell'art. 10 CEDU par. 1, evitando così di compiere il giudizio di bilanciamento richiesto ex par. 2, ed affermando una vera e propria incompatibilità rationae materiae con la Convenzione. Le tesi negazioniste, quindi, non sono più analizzate sotto l'ombrello dell'art. 10 par. 2 CEDU, ma tale norma rileva come la disposizione che, ai sensi dell'art. 17 CEDU, non può essere "interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione [...]". Si nega quindi la possibilità di compiere un bilanciamento con altri diritti e di eseguire una verifica in concreto della loro pericolosità, usando il solo art. 17 come canone non ermeneutico ma definitorio che conduce a escludere in modo netto dalla copertura convenzionale le espressioni negazioniste e antisemite come forme di opposizione a fatti storici acclarati e non controvertibili.

Il ritorno all'art. 10 CEDU che emerge da alcune sentenze recenti è invero solo apparente e legato alle contingenze delle singole questioni affrontate. Così, in uno dei casi di maggior pregio, relativo alla sentenza *Pastörs c. Germany*, la Corte EDU entra nel merito delle affermazioni di un noto politico e parlamentare tedesco, ritenendole non tutelabili alla stregua dell'art. 10 CEDU, poiché "vincolata" dalla qualifica istituzionale del soggetto autore delle condotte, che poneva il tema consequenziale della potenziale applicazione dell'immunità parlamentare.

Sul piano normativo, tra i numerosi atti del Consiglio d'Europa (le raccomandazioni, i rapporti e gli altri documenti rilevanti dell'ECRI sono stati già inseriti al §4), saranno richiamati con prevalenza Risoluzioni e Raccomandazioni della sua Assemblea parlamentare, costituita dalle delegazioni dei parlamenti degli Stati membri.

Le **Raccomandazioni** contengono proposte indirizzate

al Comitato dei Ministri, che è l'organo decisionale della c.d. piccola Europa, e che i governi sono chiamati ad adottare.

Le **Risoluzioni** si sostanziano in vere e proprie decisioni, la cui attuazione compete alla stessa Assemblea che le adotta, o sono espressive di un'opinione.

Gli atti sono riportati di seguito in elenco, mentre nelle **tabelle in allegato** sono fornite talune indicazioni in merito ai contenuti, ove rilevante e

di interesse ai fini del diritto penale.

Gli atti

- Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 4 novembre 1950. In particolare, gli artt. 10, 14, 17 e Protocollo addizionale n. 12.
- Risoluzione (885) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 5 ottobre 1987 sul contributo ebraico alla comunità europea.
- Raccomandazione (1222) dell'Assemblea

parlamentare del Consiglio d'Europa del 29 settembre 1993 sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.

- Creazione di "Domino", risorsa pedagogica del Consiglio d'Europa, nell'ambito della campagna giovanile del Consiglio d'Europa "Tutti diversi - Tutti uguali" tra il 1994 e il 1995 e successivamente rivisto e implementato. Si tratta di un manuale educativo come mezzo di lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

- Raccomandazione n. 10 e Risoluzione n. 15 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali, del 30 maggio - 1 giugno 1995.

- Raccomandazione (1275) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 28 giugno 1995 sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

- Raccomandazione (1291) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 20 marzo 1996 sulla cultura ebraica.

- Raccomandazione (20) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 30 ottobre 1997.

- Raccomandazione (1396) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 su religione e democrazia.

- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità Informatica, Budapest 23 novembre 2001.

- Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica di Bucarest, concernente la criminalizzazione di atti di natura razzista o xenofobica commessi attraverso sistemi informativi, del Consiglio d'Europa del 2003 (entrato in vigore in data 1 marzo 2006), sottoscritta dall'Italia nel 2011 ma non ancora ratificata, poiché con L. 48/2008 ci si è limitati alla ratifica della Convenzione di Bucarest, che punisce il solo negazionismo "qualificato". Il Protocollo estende la portata della Convenzione sulla criminalità informatica ai reati in tema di propaganda a sfondo

razzista e xenofobo, al fine di fornire agli Stati contraenti gli strumenti della cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione dei reati relativi alla diffusione di materiale razzista e xenofobo attraverso i sistemi informatici, all'odio e insulti razziali e xenofobi, di negazione, minimizzazione grossolana, approvazione o giustificazione del genocidio o dei crimini contro l'umanità, di favoreggiamento e complicità.

- Risoluzione (1345) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 29 settembre 2003 sui discorsi razzisti, xenofobi e intolleranti in politica.

- Progetto di Risoluzione relativa al dialogo interculturale e interreligioso, iniziative e responsabilità delle autorità locali, del Congresso dei Poteri Locali e Regionali, del 31 maggio - 2 giugno 2005.

- Risoluzione (1563) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 27

giugno 2007 sulla lotta all'antisemitismo in Europa.

- Libro Bianco del Consiglio d'Europa sul dialogo interculturale "Vivere insieme in pari dignità", del 7 maggio 2008.

- "Manual on Hate Speech", un'utile guida sui principi elaborati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di discorsi d'odio, cui si affianca una scheda informativa del Consiglio d'Europa sui discorsi d'odio.

- Raccomandazione (1962) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 12 aprile 2011 sulla dimensione religiosa del dialogo interculturale.

- Raccomandazione (1975) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 22 giugno 2011 "Convivere nell'Europa del XXI secolo: seguito del rapporto del Gruppo di eminenti personalità del Consiglio d'Europa".

- Risoluzione (1883) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 25

maggio 2012 sui cimiteri ebraici.

- Rapporto del "Gruppo di eminenti personalità" del Consiglio d'Europa, dal titolo "Vivere insieme. Conciliare diversità e libertà nell'Europa del XXI secolo" del 16 novembre 2012.

- Risoluzione (2076) e Raccomandazione (2080) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla libertà di religione e convivenza in una società democratica.

- Risoluzione (2106) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sull'impegno rinnovato alla lotta contro l'antisemitismo in Europa, del 20 aprile 2016.

- Risoluzione (2309) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla conservazione del patrimonio culturale ebraico del 4 ottobre 2019.

- "20th National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the government of Italy" del 4

marzo 2020 del Dipartimento della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa.

- Raccomandazione (5) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla trasmissione della memoria dell'Olocausto e la prevenzione dei crimini contro l'umanità, del 17 marzo 2022.

- Raccomandazione (16) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta all'incitamento all'odio, del 20 maggio 2022.

Il ruolo dell'OSCE

OSCE, acronimo di Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, si occupa della materia delle discriminazioni e dell'antisemitismo attraverso il suo Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti Umani (ODIHR), che affronta, tra gli altri temi, la questione dei crimini d'odio, definiti nell'interessante **guida pratica "Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide"** come "fatti penalmente rilevanti realizzati sulla base di

pregiudizio e intolleranza. Si verificano in ogni Paese, manifestano spesso una natura particolarmente violenta e, come tali, rappresentano una grave minaccia per le vittime e per le società”.

La guida in esame, oltre a riportare tutte le *Decisioni del Consiglio dei ministri dell'OSCE sui crimini ispirati all'odio* e che in questa sede si intendono richiamati, cita l'antisemitismo come fenomeno problematico da monitorare e rileva la necessità di costruire corrette imputazioni in relazione a crimini che costituiscono degenerazioni di fatti di odio, anche ove gli stessi originino da espressioni antisemite apparentemente prive di capacità incisiva. Tale testo segue la precedente pubblicazione del 9 marzo 2009 *“Hate Crime Laws - A Practical Guide”*, per una legislazione efficace in tema di contrasto ai crimini d'odio.

L'ODIHR dell'OSCE partecipa anche al sottogruppo sulle metodologie per la registrazione dei dati sui

crimini ispirati dall'odio, che la FRA sopra citata coordina, e cura una banca dati legislativa, che raccoglie le leggi sui crimini d'odio in vigore nei Paesi dell'OSCE.

Dal 2011 l'OSCE possiede un Rappresentante personale del Presidente in esercizio per la lotta all'antisemitismo che si aggiunge al Rappresentante personale del Presidente in esercizio per la lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione, nonché all'intolleranza e alla discriminazione contro i cristiani e i membri di altre religioni, e al Rappresentante personale del Presidente in esercizio per la lotta all'intolleranza e alla discriminazione contro i musulmani. In tema di lotta all'antisemitismo, l'OSCE ha prodotto una serie di *sussidi didattici*, nel convincimento che il contrasto ai pregiudizi che conducono a condotte antisemite penalmente rilevanti passi anzitutto dall'educazione dello studente, il quale deve essere avvertito della possibilità che episodi

apparentemente asintomatici possano avere una dimensione di perseguibilità penale non sottovalutabile.

Di estremo interesse per i pratici del diritto penale è l'ulteriore guida pratica *“Comprendere i crimini di odio di matrice antisemita e far fronte alle esigenze di sicurezza delle comunità ebraiche”*, che descrive l'antisemitismo come una delle motivazioni in grado di muovere un crimine d'odio e che si intreccia con altri possibili pregiudizi per la corretta costruzione delle imputazioni.

Infine, è del 27 gennaio 2023 uno degli ultimi comunicati stampa dell'OSCE in materia di contrasto alla distorsione dell'Olocausto, come strumenti per tutelare il sistema democratico.

Altri atti:

- Dichiarazione di Berlino (PC.DEL/347/04) della seconda Conferenza OSCE sull'antisemitismo tenutasi a Berlino il 28-29 aprile 2004.

- Decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE n. 4/03 sulla tolleranza e la non discriminazione del 2 dicembre 2003
- Decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE n. 12/04 sulla tolleranza e non discriminazione del 7 dicembre 2004 e annesse Decisioni nn. 607, 621, 633.
- Guida "Preventing and Responding to Hate Crimes: A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region", del 15 ottobre 2009.
- Decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE, n. 9/09 sulla lotta ai crimini ispirati dall'odio.
- Dichiarazione sul potenziamento degli sforzi per combattere l'antisemitismo, del 21° Consiglio dei ministri dell'OSCE, Basilea, 4 - 5 dicembre 2014, adottata in occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE 12-13 novembre 2014.
- Guida "Understanding Anti-Semitic Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Jewish Communities: A Practical Guide" del 15 maggio 2017.

- Studio "Understanding Antisemitic Hate Crime: Do the Experiences, Perceptions and Behaviors of Jews Vary by Gender, Age and Religiosity?" del 29 maggio 2017
- Guida educativa "Addressing Anti-Semitism through Education: Guidelines for Policymakers" dell'UNESCO e dell'OSCE/ODIHR, del 31 maggio 2018.
- Guida "Coalition Building for Tolerance and Non-Discrimination: A Practical Guide" del 25 giugno 2018.
- Report "Anti-Semitic Hate Crime" del 18 settembre 2019.
- Pubblicazioni "Holocaust Memorial Days in the OSCE Region", dal 2008 al 2022.

Le Convenzioni internazionali e gli altri atti sovranazionali

A livello internazionale sono diversi gli atti, vincolanti e non vincolanti, che intervengono sulla materia della discriminazione razziale e sul tema dell'antisemitismo,

sebbene per questo secondo tema in modo meno penetrante di quanto facciano le organizzazioni europee. Se la ragione è con ogni probabilità da imputare alla pregnanza della tematica dell'antisemitismo in Europa, portato in auge dalle ideologie di destra fasciste e naziste, certamente altre motivazioni di una produzione normativa non così significativa sono da individuare nell'avversione di taluni Stati extra-europei allo Stato israeliano e a quanto gravita attorno ad esso e al suo popolo.

Di seguito saranno indicati taluni documenti di interesse, **riconducibili prevalentemente all'Organizzazione delle Nazioni Unite**. Ad essa fa altresì capo un organismo che si occupa di monitoraggio delle condotte degli Stati membri delle Nazioni Unite in tema di discriminazione razziale. Si tratta del **Committee on the Elimination of Racial Discrimination (c.d. CERD)**, il quale adotta

relazioni a conclusione dell'esame di tutti i documenti presentati da ogni singolo Stato in tema di discriminazioni razziali, evidenziando aspetti positivi, preoccupazioni e proponendo raccomandazioni; fornisce inoltre pareri, a fronte di segnalazioni di casi di sospetta discriminazione.

Si interessa al tema dell'antisemitismo la più volte citata IHRA, mediante il Comitato sull'antisemitismo e la negazione dell'Olocausto, composto da esperti internazionali di diversi settori, che forniscono strumenti concreti, svolgono ricerche e organizzano dibattiti pubblici al fine di orientare le policies degli Stati sul tema. Oltre ad avere redatto una delle più note (e discusse) definizioni operative di antisemitismo, il Comitato sovvenziona le organizzazioni che lottano contro l'antisemitismo, pronuncia frequentemente discorsi orientativi in materia e dà indicazioni su come contrastare la pratica antisemita sia a livello

politico che della società civile.

Infine, ***l'Anti Defamation League (ADL)***, principale organizzazione al mondo con sede a New York, persegue l'obiettivo della lotta all'odio, all'antisemitismo, agli estremismi e al pregiudizio. Attraverso il ***Center for Antisemitism Research***, svolge numerose ricerche sullo stato della lotta alle condotte antiebraiche del mondo, con attività di monitoraggio, di educazione e didattica, e collaborazione con enti istituzionali, comunità ebraiche e soggetti politici sia statunitensi che esteri.

ONU

- Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948, in particolare l'art. 18 che sancisce la libertà di pensiero, coscienza e religione di ogni individuo.

- Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata con la Risoluzione 2106 (XX)

dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 21 dicembre 1965.

- Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, in particolare l'art. 18 che reitera quanto affermato nella Dichiarazione Universale del 1948.

- Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione del 25 giugno 1993 e sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.

- Risoluzione A/RES/60/7 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla memoria dell'Olocausto, del 21 novembre 2005.

- Risoluzione A/RES/61/255 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla negazione dell'Olocausto, del 22 marzo 2007.

- Risoluzione A/RES/66/167 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla lotta contro l'intolleranza, gli stereotipi negativi, la stigmatizzazione, la discriminazione, l'incitamento alla violenza e alla violenza contro le persone basate sulla religione o il credo, del 19 dicembre 2011 relativa

alla risoluzione
A/HRC/RES/16/18

adottata dal Consiglio dei
Diritti Umani delle Nazioni
Unite del 12 aprile 2011.

- Report annuale
A/HRC/22/17/Add.4

dell'Alto Commissario dei
Diritti Umani sui
workshops di esperti sulla
proibizione

dell'incitamento all'odio
nazionale, razziale a
religioso, del 5 ottobre
2012-11 gennaio 2013. Si
veda l'appendice "Rabat
Plan of Action on the
prohibition of advocacy of
national, racial or religious
hatred that constitutes
incitement to
discrimination, hostility or
violence".

- Piano d'Azione delle
Nazioni Unite per
prevenire l'antisemitismo
violento, del 2015, a cui si
accompagnano 70
raccomandazioni agli Stati
e una Lettera del
Segretario Generale.

- Piano d'Azione delle
Nazioni Unite per la
salvaguardia dei siti
religiosi, del 2019.

- Strategia e piano
d'azione delle nazioni
Unite contro l'incitamento
all'odio del maggio 2019.

- Rapporto A/74/358
dell'Assemblea generale
delle Nazioni Unite sulla
lotta all'antisemitismo e
l'eliminazione di tutte le
forme di intolleranza
religiosa, del 20 settembre
2019. In esso si sviluppa in
modo particolarmente
intenso il tema della lotta
all'antisemitismo,
chiarendo, a p. 21, che lo
strumento penale deve
essere impiegato come
extrema ratio di tutela.

- Risoluzione A/76/L.30
dell'Assemblea generale
delle Nazioni Unite sulla
negazione dell'Olocausto
del 13-20 gennaio 2022.

IHRA

- Dichiarazione del Foro
internazionale
sull'Olocausto, svoltosi a
Stoccolma dal 26 al 28
gennaio 2000, cui l'IHRA
ha aderito.

- Raccomandazioni per
l'insegnamento e
l'apprendimento
dell'Olocausto, del
dicembre 2019.

- Dichiarazione
ministeriale dell'IHRA del
2020.

Altri

- Dichiarazione e
Programma di Azione di
Durban della Conferenza
mondiale contro il
razzismo, la
discriminazione razziale, la
xenofobia e le forme di
intolleranza relative, dell'8
settembre 2001.

- Guida educativa
"Addressing Anti-Semitism
through Education:
Guidelines for
Policymakers"
dell'UNESCO e
dell'OSCE/ODIHR, del 31
maggio 2018 (già
richiamata nella sezione
dedicata all'OSCE).

ANTISEMITISMO E MEDIA

Introduzione: media e giustizia

Le relazioni spesso contrastanti, ma complementari, che i media intrattengono con gli attori del diritto contribuiscono in modi diversi a consolidare una democrazia o, al contrario, possono avere un ruolo nel suo fallimento.

Entrambe le possibilità possono applicarsi a tutti i livelli istituzionali, professionali, deontologici o normativi.

La complessità di questa relazione problematica risiede nel fatto che la politica, la giustizia, l'economia e l'informazione sono intrinsecamente interconnessi con la società e la cultura contemporanea.

Il giornalismo e i media audiovisivi non costituiscono solo una delle maggiori invenzioni tecniche e culturali, ma rappresentano anche un "nodo magico" che si

rinnova costantemente per prevedere il futuro dell'uomo e della sua comunicazione in relazione alle trasformazioni delle istituzioni giuridiche, economiche e le politiche informazionali adottate da ogni singolo Stato (Affaya, 2012).

E anche se oggi l'informazione è implicata in tutti i rapporti di potere legati alla sua industrializzazione, essa è ancora la condizione per aprirsi a un mondo globalizzato, sicuramente meno compatto, più sfilacciato e pieno di paradossi, già prima della pandemia di Covid-19 esplosa nel febbraio 2020.

Nel cosiddetto "secolo dei media" (Ortoleva, 2022) si sono moltiplicate e potenziate le comunicazioni sotto il profilo tecnologico e politico, ma l'esperienza comunicativa, dal punto di vista sociale e psicologico, risulta meno efficace e soddisfacente.

Anche coloro che speravano nell'"utopia della comunicazione" (Breton, 1992) si sono rassegnati all'idea che il

progetto comunicativo a livello globale sembra oggi inesorabilmente fallito, a giudicare soprattutto dalla presenza massiccia di discorsi violenti, di odio settario e dalle implacabili ostilità che continuamente si (auto)generano nell'ecosistema mediale.

È un nuovo spazio di comunicazione e informazione aperto e connesso, ma che sembra essere privo di ogni norma sociale e giuridica, dove il barbaro riemerge prepotentemente, alimentando la "incomunicazione", ostacolando il confronto e l'approfondimento, razionalizzando e standardizzando la diversità (Abruzzese 2015; Brennan 2016; Wolton 2021).

Tali difficoltà di comunicazione riguardano quindi anche l'apparato giuridico.

Per tali ragioni, riprendendo le parole del filosofo Affaya (2012), è proprio in questo tempo di incertezza e mutamento continuo che giornalismo e giustizia dovrebbero cooperare, insieme alla scienza, verso fini comuni,

in quanto pilastri di una società moderna che punta a creare una informazione in grado di distribuire conoscenza e a rafforzare quelle reti relazionali e culturali ancora piuttosto fragili.

C'è una complementarità, tra la professione giornalistica e giuridica, nello stabilire buone pratiche democratiche, indipendentemente dai loro limiti e interessi.

Da un lato, i media rivelano il ventre del potere e fanno un uso massiccio della loro capacità di controllo e diffusione delle informazioni; dall'altro, la giustizia applica la legge e pronuncia giudizi secondo i principi del diritto, supportata a tratti da flussi di informazione esterni alle istituzioni giuridiche (Muhlmann 2004; Affaya 2012; Wolton 2021).

Sia i media che il mondo della giustizia affrontano oggi una triplice sfida comune che li porta costantemente a dialogare e confrontarsi:

- la prima è legata alla questione **della fiducia e**

della credibilità di coloro che operano nei e attraverso i media, e di coloro che hanno il potere di giudicare e si presume siano i nuovi watchdog of law;

- il secondo è inerente alle **competenze di questi professionisti e la loro capacità di fornire informazioni** sui conflitti socio-culturali che interessano la società in modo che si rispetti il codice di condotta individuale, morale e deontologica nella cronaca e la corretta applicazione delle norme;

- la terza sfida consiste nell'individuare e limitare i **tentativi di sfruttamento dei media e della magistratura da parte dei poteri** politici, economici e ideologici.

Negli ultimi anni lo spazio informativo sembra promuovere, e in qualche modo legittimare, forme devianti di comunicazione, aumentando il rischio che queste possano riprodursi all'interno della propria esperienza mediale. La letteratura più recente (Ziccardi, 2016; Pasta 2018; Ging, Siaper 2019;

Littler, Lee 2020) esplora il problema della violenza (online) in relazione alla capacità della tecnologia dell'informazione di incentivare nuovi comportamenti discriminatori e di intolleranza (es. orientamento razziale).

Studiare le cause e i processi di rappresentazione delle discriminazioni, riportate dai media tradizionali e digitali, significa anzitutto riconoscerne l'esistenza, saperle individuare all'interno delle molteplici narrazioni oggi sempre più ibride, fare luce sulle connessioni esistenti tra i sistemi comunicativi dei moderni Paesi occidentali e una struttura sociale spesso iniqua e ingiusta. I media inquadrano il mondo che ci circonda in modo da favorire determinate interpretazioni e hanno inevitabilmente, dunque, un ruolo di primo piano nelle nostre società (Newman, 2023).

I fenomeni che contribuiscono alla discriminazione sono molto diffusi, raramente sono espressione di

un'intenzionalità chiaramente identificabile e agiscono in modo poco visibile. Gli effetti nefasti di questa sorta di meccanismo insidioso e multifattoriale pesano sempre di più all'interno della vita pubblica e privata di ognuno di noi.

Analizzare criticamente i media e la giustizia in relazione ai fenomeni di discriminazione significa allora assumere un atteggiamento critico nei confronti dei comportamenti intolleranti e violenti. A questo fine, si devono prendere in considerazione i legami tra i sistemi informativi e le più ampie strutture sociali predominanti che potranno eventualmente essere messe in discussione nello spazio pubblico (Gottfried et al 2022).

Il dibattito sulla complessa relazione tra media e giustizia e sul modo in cui i giuristi percepiscono i giornalisti e come gli operatori dell'informazione si rapportino a livello professionale con il diritto sono questioni

fondamentali che hanno a che fare dunque con la partecipazione democratica alla vita pubblica, la ricerca della verità storica, il raccontare e limitare le forme di violenza.

Partendo da questa breve introduzione, questa sezione dell'handbook tratterà i temi legati al campo giornalistico e alla sua trasformazione nell'era digitale, i nuovi linguaggi della professione, le sue logiche e i principali limiti, nonché la modalità con cui il sistema mediale attuale tratta i fenomeni relativi alle discriminazioni etniche-religiose.

Le trasformazioni del campo giornalistico

Il panorama mediatico ha subito negli ultimi anni importanti modificazioni.

La comunicazione digitale, internet, il giornalismo e la massiccia diffusione delle piattaforme nella vita pubblica e privata hanno creato una crescente richiesta di interconnessione prodotta dalla digitalizzazione delle attività umane,

rafforzando ulteriormente il carattere soggettivo dei processi di informazione nella società contemporanea.

Le tecnologie dell'informazione intervengono in maniera radicale nei processi di rappresentazione, di influenza e produzione di forme identitarie e di appartenenza.

Le "storie-notizie" all'interno dello spazio mediale sostituiscono le filosofie, le religioni, le ideologie, le grandi narrazioni del mondo, attribuendo a esse una forma spettacolare che si rovescia sullo spettatore e sollecitano ingenuamente le sue emozioni e i suoi sentimenti, guidandolo nella costruzione del suo mondo e della sua morale.

Ed è qui che la riflessione sul giornalismo, e più in generale sullo sviluppo dei media, s'intreccia inevitabilmente con quell'ambiente astratto definito "sfera pubblica", ambito informale in cui non si prendono decisioni. Un'arena ridefinita continuamente da una fitta trama di relazioni dove si discute, si critica, si

propone, si approva e si assiste a ciò che gli altri fanno, slegata dall'idea di organizzazione o di struttura normativa che fissa ruoli e competenze ed è connessa allo spazio sociale generato dall'agire comunicativo (Habermas 1996)

Il giornalismo è il luogo in cui si racconta questa ricca articolazione finora descritta.

È qui che si definiscono regole, risorse, pratiche, disposizioni che determinano l'attività specializzata di produrre informazione per fini economici, ma anche per formare gli orientamenti valoriali degli individui. Viene a crearsi così una situazione comunicativa capace di recepire flussi di informazione, prese di posizione, che generano così l'opinione pubblica, mutando completamente le condizioni di accesso e partecipazione.

La natura espressiva dei media e la fusione tra pubblico e privato rendono l'accesso all'informazione omogeneo e fondono le tipologie di immagine proiettate da attori diversi

nello spazio pubblico; ciò a cui assistiamo è anche una ristrutturazione dei "palcoscenici sociali".

Il cambiamento del pubblico porta a un mutamento delle rappresentazioni sociali, la fusione di situazioni differenti e l'incontro tra soggetti diversi contribuisce a far emergere una situazione del tutto inedita che include ambienti informativi creati dai media che possono da un lato, far emergere un forte senso di appartenenza e condivisione, dall'altro un senso di isolamento ed esclusione, rafforzando o indebolendo un sentimento di "loro vs noi" (McQuail 2007).

Questa strana mescolanza tra distanza, intimità e informalità trae origine dalla fusione di situazioni sociali precedentemente separate dagli stessi media tradizionali.

Mentre la carta stampata permetteva, ad esempio, di tenere separati luogo e comportamento, con l'informazione elettronica-digitale gli scenari fisici si fondono con gli scenari comportamentali e

cambia il significato sociale del luogo, provocando la distruzione delle caratteristiche originarie del tempo e dello spazio.

A seguito della moltiplicazione dei canali e delle modalità di comunicazione-informazione (a cui non corrisponde sempre una diversità dei contenuti) è stato possibile evidenziare come il pubblico, ancora spesso frammentato nel panorama mediatico, fosse capace di aggiungere ai codici del mittente propri "codici o sub-codici" (Eco, 1994) definendo il proprio significato nel processo ricettivo del messaggio significativo e arrivare così a costruire il senso del messaggio per la sua propria pratica, lavorando sui materiali del messaggio e incorporandoli in un diverso campo semantico di interpretazione.

Come evidenziato da Neumann (1991), il membro dell'audience è al tempo stesso passivo e attivo, la sua attenzione nel processo di ricezione ed elaborazione

dell'informazione, proveniente da fonti sempre più differenti, è scarsa, esso trattiene solo un'esigua frazione di questa: la mente umana raccoglie e valuta le nuove idee, impressioni e contenuti alla luce di schemi cognitivi e di informazioni accumulate dall'esperienza passata.

La cross-medialità caratterizza ora quell'elemento fondamentale proprio del mittente/ricevente: il passaggio da soggetto che storicamente sottostava ai contenuti broadcaster, a soggetto creatore di informazione. Quella che emerge è una propensione alla condivisione come tratto distintivo della relazione che si crea nel nuovo contesto tra identità, contenuto e rete sociale (Mazzoli, 2013).

I formati rappresentati dal giornalismo moderno sono stati sostituiti, infatti, da "storie di notizie" indifferenziate, raccontate a più voci più o meno definite, raccolte da audience sempre meno definite, che proprio per questo acquistano un

valore continuamente decrescente per le istituzioni medialie che preferiscono investire economicamente su gruppi di consumatori "di nicchia".

L'informazione negli ambienti digitali

L'informazione online si costruisce, infatti, sulla combinazione di forme espressive note e ben sedimentate nel giornalismo: testi, foto, voce e video. A queste modalità sono stati impressi però tre distinti processi che influenzano in maniera decisiva le pratiche di produzione: accelerazione, dilatazione e frammentazione (Russ-Mohl, 2011).

ACCELERAZIONE

Nella maggior parte delle imprese editoriali del mondo, ogni notizia, una volta verificata la sua attendibilità, deve essere pubblicata. A tal proposito si potrebbe parlare di fine della deadline (Sorrentino, 2008): se prima i giornali erano confezionati con una scadenza precisa per mandare l'edizione del

giornale in rotativa o in onda, per il web questo limite invalicabile non esiste più.

Quando una redazione arriva a conoscenza di una notizia deve pubblicarla nel più breve tempo possibile.

DILATAZIONE

La dilatazione dell'ambiente informazionale abbatte inoltre qualsiasi vincolo di spazio.

Per quello che riguarda i testi si favorisce e si sceglie la brevità, per non abusare del tempo e dell'attenzione del lettore, arricchendo, qualora necessario, il proprio pezzo di ulteriori contenuti visuali o ipertestuali.

FRAMMENTAZIONE

Con frammentazione, infine, si intende in processo di convergenza, che ha coinvolto da subito i giornalisti che lavorano per testate tradizionali che si affacciano sul web. Nel giornalismo online, però, la frammentazione si è decisamente intensificata: la notizia deve

necessariamente rimbalzare per i diversi canali ora disponibili, in un formato che si adegui a tutte le piattaforme permesse dalla rete al fine di raggiungere il più alto numero di pubblici.

Uno dei principali cambiamenti di cui il giornalismo online, talvolta suo malgrado, è portatore, è proprio quello della moltiplicazione (nei canali e nell'intensità) delle modalità di interazione con il lettore. È ormai noto come tali meccanismi di interazione determinino in maniera trasparente il gradimento e il successo delle testate e dei singoli giornalisti, influenzando su più livelli le pratiche di produzione (McQuail 2007; Sorrentino 2008).

Il lavoro proprio del giornalismo, cioè, rendere visibile quanto succede in un determinato contesto, diventa possibile anche per gli altri due vertici della negoziazione giornalistica: le fonti e il pubblico.

CONSUMO

Per quanto attiene al consumo, invece,

l'ambiente digitale e soprattutto il successo dei social network modificano la fruizione delle notizie. Sempre più di frequente i singoli individui accedono ai contenuti giornalistici attraverso le proprie bacheche di social networking sulle quali arrivano segnalazioni e link di articoli e video delle testate mainstream da parte di followers, che si fanno garanti di quanto pubblicato (Mazzoli 2012 e 2013).

RIMEDIAZIONE

C'è un processo di rimediazione che diventa progressivamente sempre più significativo.

Nello specifico, all'interno di questo scenario è possibile distinguere quattro livelli differenti di feedback nella produzione di informazione in rete che i giornalisti ricevono dai lettori (Deuze, 2004; Singer, 2004; Valentini, 2012).

FLUSSI STATISTICI

Innanzitutto, ogni sito online, a seconda della piattaforma utilizzata per crearlo, ottiene un costante flusso di

statistiche rispetto ai propri utenti (numero di accessi, tempo di lettura, articoli più letti ecc..).

INTERAZIONE

Un secondo livello riguarda la possibilità di commento degli articoli pubblicati da parte di un certo numero di lettori. La redazione, responsabile di tutto quello che il sito/pagina pubblica, deve necessariamente procedere con una operazione di filtraggio, decidendo se leggere o meno, tenere conto degli spunti o delle critiche, interagire o dare spiegazioni e risposte dove richiesto.

PROFILI DELLA TESTATA

Altro elemento importante ha a che fare con i profili della testata giornalistica e quelli degli stessi giornalisti che ricevono like o incrementano il numero di followers facendo rimbalzare articoli e commenti all'interno dei diversi ambienti informativi.

INTERAZIONE CON L'AUDIENZA

L'ultimo livello riguarda l'interazione con

l'audience, e la rete come fonte.

L'informazione online, rispetto a quella tradizionale, muta alcune routine produttive anche in virtù delle influenze, dell'intervento e delle competenze che i giornalisti acquisiscono sul lettore, ma può introdurre anche una ricchezza di contributi, soprattutto se coordinata da un attento lavoro editoriale. Inoltre, le fonti disponibili sono in grado di arrivare direttamente ai cittadini, che a loro volta, reagendo, rispondono, commentano, realizzano un processo di disintermediazione che pone ancora più in evidenza le criticità e i mutamenti propri del giornalismo (McNair 2009; Hermida 2010).

Sia nella costruzione della notizia, quanto nella misurazione dell'interesse che suscita, ora facilmente determinabile in tempo reale, i giornalisti hanno la possibilità di appoggiarsi alla partecipazione del pubblico, con cui le forme e i livelli di interazione sono notevolmente cresciuti (anche se il ruolo

del lettore come fonte d'informazione o soltanto d'ispirazione per la redazione e i giornalisti è per adesso più enfatizzato che praticato) (Domingo et al. 2008; Carpentier 2011; Splendore 2013).

Tuttavia "fare giornalismo" non è soltanto fornire informazioni e attendere eventuali feedback dal proprio pubblico.

È soprattutto "mettere in forma" le informazioni, cioè selezionarle, assemblarle, fornire loro una gerarchia di rilevanza (Schudson, 1988). Procedure che diventano più importanti e ricche grazie anche alle nuove possibilità tecnologiche e che rendono il lavoro giornalistico ancora più necessario, connesso ad attività "inedite" come consultare un repertorio di fonti più vasto e articolato (si pensi soltanto ai profili Facebook e Twitter).

La vera e propria esplosione di informazioni consentita dall'ambiente digitale ha negli anni però evidenziato come il giornalismo sia sempre meno capace di svelare

l'opacità sociale propria delle società articolate e complesse. Appare chiaro come il principio che lo ispira non sia "dire tutto", casomai limitandosi a separare i fatti dalle opinioni, bensì delimitare i fatti attraverso un lavoro d'intermediazione affidabile e credibile che dalla densità riesca a estrarre contenuti interessanti (Sorrentino 2014; Costa, Gili 2014).

Il lavoro giornalistico nella sfera pubblica digitale, dunque, si configura come una **operazione di sottrazione dalla realtà di ciò che si ritiene degno di rendere pubblico**, in cui diventano ancora più visibili i meccanismi di produzione dell'informazione.

Disinformazione, odio e polarizzazione

Il problema che oggi affrontiamo, relativamente al campo informativo, viene definito attorno a tre questioni correlate fra loro e che circoscrivono il perimetro che rappresenta una possibile distorsione informativa nel dibattito

pubblico, capace di introdurre livelli di tossicità nell'information landscape (Born, Edgington 2017; Bentivegna, Boccia Artieri 2022).

DISINFORMAZIONE IN CRESCITA

La prima questione è relativa a una supposta crescita di disinformazione, al fatto, cioè, che vengano deliberatamente diffusi falsi contenuti sotto forma di notizia. Qui rientrano anche le fake news che sappiamo comunque non essere un fenomeno nuovo di per se, ma ciò che risulta inedito è il modo di produrre, far circolare e interpretare tali messaggi (Freelon, Wells 2020). E sono esattamente queste modalità a destare preoccupazioni circa i loro effetti sul funzionamento delle istituzioni democratiche.

Si tratta di una preoccupazione che si è affermata e diffusa a partire dal 2016 - con l'avvento della Brexit e l'elezione di Donald Trump - quando la comunicazione politica mainstream è stata affiancata da forma

di online computational propaganda che hanno attivato un rilevante volume di condivisioni di notizie che riportano false informazioni o che, comunque, contribuivano all'inquinamento dell'informazione.

La seconda questione riguarda la misinformation, la propagazione involontaria di notizie false o fuorvianti, caratterizzata da un comportamento non intenzionale nella circolazione di certi contenuti e da una inconsapevolezza relativamente alla non affidabilità dell'informazione fruita.

Il terzo aspetto riguarda la propaganda, un campo informativo basato su elementi corretti, ma organizzati e confezionati con lo scopo di raccogliere consenso pubblico da parte di una specifica audience, discreditando i punti di vista altrui.

Recenti studi (Salas-Wright, et al 2020; Tsfati et al. 2020) che affrontano il tema della diffusione della disinformazione confermano il ruolo centrale che il web e i

social media hanno nel determinare questo complesso panorama informativo.

Tale aspetto è, da una parte, cresciuto con l'attenzione che i media mainstream hanno dato negli ultimi anni al fenomeno delle fake news come oggetto di giornalismo e quindi con un aumento di consapevolezza nella comunità giornalistica che esse rappresentino un problema cui porre rimedio, nonché una tematica da considerare nell'etica della professione, rendendola una priorità. Dall'altra, questa propensione a verificare e smentire è parte della cultura professionale del giornalismo, tesa alla ricerca della verità e a fornire un pubblico degli elementi di giudizio utili a una deliberazione consapevole per lo sviluppo di una società democratica (Hassan, Pinelli 2022; Sorrentino, Splendore 2022).

Pericolo di manipolazione

L'imperativo etico che la professione giornalistica si

pone è quello di correggere la manipolazione e la disinformazione nel tentativo di ridurre l'inquinamento comunicativo della sfera pubblica e la produzione di contenuti dannosi alimentato spesso da specifiche cerchie di pubblici.

Come sottolineato da Marwick e Lewis (2017) lo spazio comunicativo contemporaneo è abitato anche da soggetti e gruppi che agiscono in maniera occulta propongono temi e punti di vista ai giornalisti e operano attraverso pratiche online capaci di influenzare i media mainstream e quindi complesso circuito del dibattito pubblico. Tra le loro tattiche ricorre spesso la pratica di condivisione di contenuti di testate locali contenenti solo in minima parte notizie false, in modo da accreditarsi nel sistema informativo complessivo impersonando profili individui ideologicamente a sostegno di quella narrazione.

TRIBALIZZAZIONE DEI PUBBLICI

Si tratta di attori che operano in un mix tra motivazioni ideologiche, fini economici e dinamiche di divertimento, traendo soddisfazione dalla manipolazione del sistema ufficiale dei media.

Le notizie appaiono quindi molto spesso coerenti con la propria visione del mondo, con i propri valori e per questo vengono più facilmente ritenute corrette. Al contrario, si sottovaluta l'accuratezza di quei contenuti che non sono coerenti con i propri orientamenti. Si genera così una sorta di tribalizzazione delle audience.

Per Farida Vis (2014) le false notizie false si diffondono al pari di quelle vere.

I network non discriminano in base all'autenticità del contenuto, in realtà tale compito spetterebbe agli utenti: il loro comportamento a tal proposito può fare la differenza, come per esempio scegliere di citare una fonte esterna o criticare una notizia.

RUMORS

Spesso la moltitudine di informazioni si presenta priva di contesto o della loro fonte originale, viene percepita come un "rumore" in termini cognitivi, dato che uno stesso fatto può avere interpretazioni diametralmente opposte o può essere confutato da un'altra informazione (Sofri 2015). I rumors, voci e notizie non verificate, emergono costantemente in situazioni riguardanti una guerra, le celebrità, indicatori economici, campagne elettorali e programmi di governo, che vengono twittate, condivise, approvate, discusse pubblicamente, diventando parte del nuovo ecosistema mediale.

Nel campo giornalistico risulta importante distinguere tra voci e pettegolezzi.

Le prime hanno a che fare con la ricerca di un senso, di un'ipotesi che ci aiuti a creare una spiegazione ad una situazione non chiara, mentre il pettegolezzo riguarda la considerazione sociale ed unisce, influenza, membri di un determinato gruppo. La

distinzione messa in evidenza dagli studiosi mostra come da un lato, la quantità di informazione tenda ad aumentare, ma dall'altro, ciò conduca contemporaneamente ad una radicale riduzione della qualità dell'informazione.

Ed è qui che ritroviamo la radice delle bufale online e della post-truth: il sovraccarico dei sovraccarichi è il problema, la mole di informazioni in cui noi tutti siamo gettati senza alcun filtro, mediazione, educazione.

La comunicazione digitale, guidata dagli algoritmi, provoca un'inversione del flusso delle informazioni che ha un effetto distruttivo sul processo informativo e democratico. Gli spazi discorsivi vengono progressivamente sostituiti da quelle che Eli Pariser (2012) definisce eco-chambers, spazi che sui media determinano uno stato di isolamento degli individui, in cui le informazioni, idee e credenze vengono amplificate e rafforzate

dalla ripetizione all'interno del sistema isolato.

Odio e antisemitismo negli ambienti informativi digitali

Difficilmente nel corso della storia si è potuto evitare il contatto con la Differenza, così, nella maggior parte dei casi, le risposte iniziali, anche di carattere politico, sono state quelle di evitare o cambiare culturalmente i diversi da noi, o ancora, nei casi più estremi, eliminarli. Gli esempi di genocidio o i casi individuali di crimini commessi per odio sono episodi piuttosto recenti e riguardano principalmente il riemergere di atteggiamenti di razzismo e di xenofobia.

Tra i fenomeni di ostilità e aggressività verso "gli altri" quello dell'antisemitismo rappresenta un fenomeno particolare e in crescita negli ultimi anni in tutta Europa. Si tratta infatti di un odio antico, il più "lungo" nella storia dell'umanità, espresso verso gli ebrei in quanto tali (o come osservava già

Jean-Paul Sartre, spesso anche in assenza di ebrei), ma che assume oggi volti e caratteri inediti in base al contesto sociale, culturale e politico in cui viviamo. Soprattutto nel periodo intorno al 27 gennaio di ogni anno, Giorno della Memoria, si registrano puntualmente atti di antisemitismo, anche in Italia.

La raffigurazione delle stelle di David o di svastiche sulle porte delle case di deportati e partigiani, scritte offensive e antisemite davanti alle scuole e così via, ne sono un esempio.

Ci si chiede se questi atti non rappresentino un ulteriore passaggio di un processo che viene descritto nella cosiddetta "Piramide dell'odio" della Anti Defamation League: dalla base di un linguaggio razzista o antisemita sempre più banalizzato si passa ai gesti saltuari che divengono man mano più frequenti (Santerini, 2020).

Tra gli aspetti che caratterizzano le recenti forme di antisemitismo vi è la sua crescente e preoccupante diffusione

online accanto alle numerose ormai espressioni di hate speech.

In generale, parlare di crimini d'odio e di discorso d'odio può implicare cose molto diverse, come hanno messo in luce Alice Marwick e Rebecca Lewis (2017).

Questioni definitorie

Sinteticamente, un primo punto riguarda la definizione dei due fenomeni.

CRIMINI D'ODIO

I crimini d'odio sono reati definiti da un ordinamento giuridico, motivati dal pregiudizio basato su una specifica caratteristica della vittima.

HATE SPEECH

Per hate speech, invece, si intende l'istigazione, la promozione o l'incitamento alla denigrazione, all'odio o alla diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo di persone fondata su motivi come "razza", colore, religione, sesso.

Attori coinvolti

Il secondo aspetto riguarda gli attori coinvolti all'interno di questi fenomeni: vittime, carnefici, giudicanti e narratori. Nello specifico, l'azione di gruppi organizzati di stampo discriminatorio, razzista o sessista, gli interventi casuali e destrutturati di cittadini comuni che attaccano obiettivi personalizzati, la comunicazione di singoli o gruppi che colpiscono "per gioco", i provocatori che agiscono "per divertimento o sfida" (troll), gli ideologi della violenza o del terrorismo, ma anche alcuni influencer, i teorici della cospirazione, e non ultimi i politici, gli avvocati e i giornalisti.

La situazione sembra peggiorare nel mondo globale iper-digitalizzato, alimentato da forme di violenza simbolica, flussi di informazione - disinformazione e "pseudo-eventi" che tribalizzano menti e comportamenti sociali.

Il cosiddetto neo-antisemitismo mette in evidenza il problema

dell'identità nella società multiculturale, della comprensione dell'Altro e della (sua) storia, mettendo in forte crisi il rapporto tra sfera pubblica e società in rete: gli ebrei, a causa della loro singolare storia di diaspora, hanno sempre fatto emergere agli occhi del mondo la dialettica tra il particolare e l'universale (Castells 2009; Taguieff 2015).

Questa condizione ha "allungato" ulteriormente l'odio nelle società, in particolare il sentimento antisemita combinato con la cospirazione. Agli "odi storici" che prendono di mira le minoranze, le ideologie e le confessioni altre, culminando poi in estremismo violento, si aggiungono oggi forme di odio meno strutturate e meno identificabili secondo i criteri dell'ideologia politica o delle discriminazioni razziali o religiose (Bauman 1989; Monaci 2022). Emerge un tipo particolare di odio che potremmo definire "sociale" inteso in un duplice senso: come estensione del fenomeno

“hate” e la sua normalizzazione a registro comunicativo e, allo stesso tempo, come narrativa quotidiana e storytelling diffuso nei vecchi e nuovi ambienti mediali.

L’odio sociale sta diventando un registro dominante in molte forme della comunicazione: giornalistica, politica, giudiziaria, a prescindere dalle opinioni espresse e dai contenuti pubblicati.

È in gioco non solo il rispetto dell’Altro e la qualità dell’informazione ormai satura, ma anche la credibilità (e la responsabilità) di tutti gli attori che si relazionano e che creano, distribuiscono e consumano prodotti mediali all’interno della Mediapolis (Silverstone 2009; Maddalena, Gili 2017). A questo si affiancano recenti derive comunicative in continuo mutamento: infodemie, teorie cospirative, nuovi razzismi e negazionismi. Si va dalla banalizzazione alla negazione della Shoah, con gesti di intimidazione e violenza che toccano molti Paesi occidentali e che nell’est europa e nei

Paesi arabi assumono toni parossistici.

La nuova ostilità antiebraica sembra essere influenzata da antiche immagini, paure e pregiudizi radicati stabilmente nella mentalità collettiva e nel nostro immaginario.

Fenomeni di odio e di antisemitismo che crescono nello scenario online nutrendosi delle logiche dei nuovi media della trasparenza e dell’interconnessione, sfruttando i meccanismi persuasivi generati dall’infotainment, l’invasione dello spettacolo/intrattenimento o nello spazio dell’informazione (o viceversa), un processo che ha trasformato la trattazione di eventi reali (elemento caratterizzante del giornalismo) in un’esclusiva sempre meno giornalistica portando al trionfo del reality TV e del reality show (Sorrentino 2008; Ziccardi 2016; Faloppa 2020).

Geografia dell’odio nel campo giornalistico

Facendo riferimento ai lavori già pubblicati nelle fasi precedenti del progetto, la prima parte dell’analisi qui presentata considerata come principale “data zero” di riferimento, per lo studio dell’antisemitismo nei media, il 2019, un anno “contenitore” che ha raccolto sensibilità e conseguenze di avvenimenti locali – nazionali “shock”, precedentemente avvenuti e particolarmente rilevanti dal punto di vista politico – sociale e piuttosto attenzionati dai media italiani. Tra i principali possiamo far riferimento ai numerosi sbarchi di migranti avvenuti sulle coste dell’Italia meridionale, le elezioni politiche che hanno portato alla nascita del primo governo del premier Giuseppe Conte e l’attentato (quasi) terroristico di Luca Traini che ha visto come oggetto di violenza la città e gli abitanti di Macerata, nelle Marche, a partire dai primi mesi del 2018.

È proprio all'interno di questo clima di tensione che emergono le **prime forme "ibride" di razzismo e antisemitismo.**

Sono forme contemporanee dell'odio che presentano alcune caratteristiche importanti finora poco attenzionate (Colombo, 2020; Faloppa, 2020; Maneri, Quassoli, 2021).

La prima riguarda la **capacità di amplificare** stereotipi mai scomparsi, come quello dell'ebreo cosmopolita che tiene tra le mani le sorti del mondo.

La seconda, **l'abilità di creare costantemente tensioni tra demografia e democrazia**, attraverso la diffusione di credenze, etichette, narrazioni sconnesse, generando tra le persone livelli di conflittualità inquietanti, in un contesto in cui le controversie relative agli effetti demografici reali o immaginari dei flussi migratori del Sud verso il Nord del pianeta, cominciano a invadere lo spazio pubblico.

All'interno di questo scenario si aggiunge **l'elevato numero di**

episodi di antisemitismo (251) registrati nel corso del 2018, +66% rispetto al 2017, anch'esso un riflesso del clima politico ed economico in Italia. Molti casi sono da mettere in relazione a vicende che vedono gli ebrei e/o lo Stato di Israele al centro dell'attenzione connesse ai flussi migratori verso il nostro paese: la Giornata della Memoria, il Giro d'Italia partito da Israele e la Celebrazione dei suoi 70 anni di Israele, gli scontri a Gaza e la nomina a senatrice a vita di Liliana Segre (CDEC, 2018)

È nel 2019 che tali violenze tendono ancora ad aumentare (251) e a manifestarsi con forme e in spazi differenti, attirando sempre più l'attenzione dei media e dei suoi pubblici in rete. Dai post razzisti pubblicati sui social network, agli atti di diffamazione, agli insulti verbali o scritti sui muri, fino a due aggressioni di tipo fisico (CDEC, 2019; Monaci, 2022).

Entrando più nello specifico della nostra prima analisi di sfondo, dal punto vista mediatico, nello stesso anno, la

maggior parte delle notizie in **"primo piano" nella carta stampata (CdS 24,3%; Rep. 21,9%) riguardano episodi di razzismo istituzionale o di cronaca** che coinvolgono parlamentari o membri delle comunità ebraiche in Italia. In particolare, La Repubblica, riporta articoli più di natura politica-istituzionale (27,3%) che descrivono i numerosi tentativi di costruire strumenti normativi utili a contrastare l'odio antisemita o, più in generale, i casi di hate speech. Nell'ambiente digitale, invece, Repubblica e Corriere della Sera prediligono la condivisione dei contenuti tramite link e foto già inserite in precedenza nel testo dell'articolo. **Il dato comune riguarda l'importante percentuale relativa allo spazio riservato al dibattito politico** (Rep. 46%; CdS 43,8%), seguito da una scarsa attenzione riservata agli aspetti culturali del mondo ebraico e il valore storico-sociale della Shoah.

Sempre nel 2019 registriamo percentuali

molto simili tra i due quotidiani per quanto riguarda l'attenzione riservata agli episodi antisemiti e al dibattito pubblico intorno ad essi.

Particolarmente presente nella maggior parte degli articoli e dei post analizzati è la figura della senatrice Liliana Segre, spesso vittima di violenza verbale nei commenti ai contenuti condivisi dai quotidiani online. Molti gli articoli di stampa, in parte riproposti poi anche nella versione digitale, che affrontano casi di cronaca come quello dei cimiteri ebraici vandalizzati e degli edifici religiosi imbrattati nel centro Italia e in alcuni paesi europei come la Francia, nonché il rischio di terrorismo interno a causa dell'alto numero di migranti irregolari (CDS 47%; 37,5 Rep.).

In generale si privilegia una narrazione "organizzata" degli episodi di violenza fisica e online contro la comunità ebraica o personaggi pubblici come Liliana Segre nei giorni della sua elezione a senatrice. L'agenda dei media

alterna di interviste, reportage sulle vittime brutalmente colpite, l'attentato-strage alla sinagoga di Pittsburgh negli Stati Uniti o ai cimiteri ebraici vandalizzati nel nostro paese e nelle regioni francesi. Anche la violenza negli stadi è un tema ricorrente, accompagnata da episodi di razzismo e cori antisemiti o anti-migranti registrati.

Il 2020 si apre invece con un evento eccezionale, forse imprevedibile, uno degli effetti collaterali della società globale coi quali dovremmo imparare a vivere stabilmente: la prima pandemia globale di Covid-19.

Nella crisi l'overload informativo ha alimentato il dubbio, la rabbia sociale, la polarizzazione e l'odio verso l'Altro, sia esso migrante, turista o vicino di casa, in quanto tutti possibili portatori di virus. Nei media italiani la narrazione della pandemia ha occupato le prime pagine della carta stampata e online per molti mesi (febbraio-giugno).

Lo scenario mediale nel biennio 2020-2021 sembra dividersi in due parti rispecchiando così l'esperienza sociografica dell'umanità rispetto all'esperienza "pre" e "post" Covid.

La questione dell'odio antisemita (CdS 16,9%; Rep.29,7%), legato al lungo dibattito politico che si registra ogni anno intorno alla Giornata della Memoria o al tema maggiormente presente dell'Olocausto (CdS 26.7%; Rep.33.1%), sembra quasi svanire a fine febbraio 2020, in particolare nella carta stampata, sostituita poi completamente dalla narrazione dei primi casi di coronavirus in Italia e in seguito con l'inizio del primo lockdown.

Con l'inizio della pandemia l'impressione è che le testate giornalistiche si siano via via trasformate in mere cassette delle lettere, dove ha libertà di parola, spesso senza alcuna verifica, soprattutto chi è più abile nella gestione della comunicazione social e del conflitto interno ad essa (Sorrentino, 2021).

È importante citare, i riferimenti alla figura George Soros, più volte emersa, accanto alle “voci” complottiste nei post di Facebook e nei titoli riportati da Repubblica e Corriere nei mesi pre-pandemia e dopo il primo lockdown in Italia: “Soros, il finanziere attaccato da destra e da sinistra. Dalla speculazione contro sterlina e lira alla filantropia per promuovere la Società Aperta”; “Coronavirus fra negazionisti e bufale. Le vere ragioni delle false credenze”; “Gates e Soros bersagli n. 1 dei cospirazionisti: sorpassa perfino la bufala Covid-5G”.

La pandemia ha così accelerato la pervasività dei social network in quanto ambienti ideali per creare o mantenere reti sociali in tempi di distanziamento e isolamento. Come ha osservato la sociologa Deborah Lupton (2014) i media digitali hanno giocato un ruolo importante durante l'emergenza supportando le relazioni e i gesti di

solidarietà; tuttavia, hanno facilitato anche l'enorme diffusione di notizie false spesso caratterizzate da narrative di tipo cospirazionista.

Infodemia ed effetti

L'infodemia, alimentata da comportamenti cospirazionisti e negazionisti, tende ad aumentare a partire dal 2021, con la produzione del vaccino (giudicata da una parte dell'opinione pubblica troppo “veloce e inefficace”), le chiusure alternate a causa dei contagi in risalita e la successiva introduzione delle numerose autocertificazioni da compilare in caso di guarigione o malattia da parte del governo italiano come strumento monitoraggio del virus.

Nella carta stampata e nei social network, le percentuali più alte riguardano la presenza gli episodi di antisemitismo e il violento dibattito politico attorno “binomi fantastici” (Marrone, 2020) “Covid-19 e green pass” o “vaccino e Shoah”.

Il tema dell'Olocausto, argomento centrale che tiene insieme tutte le narrazioni sviluppate da pubblici diversi nei vari ambienti mediali nella seconda fase della pandemia, è maggiormente presente nel Corriere della Sera (39,3%) e su Repubblica (24%) nella versione cartacea dei giornali, sia quella digitale.

Dai dati raccolti è possibile notare come **molti quotidiani italiani (soprattutto online) prediligano la pubblicazione di contenuti di (“inciviltà”) politica e di cronaca.**

Quella del Covid-19 è il più delle volte solo la cornice di singole produzioni discorsive conflittuali che si concentrano attorno a specifici oggetti narrativi “complotto”, “neonazismo”, “green pass-vaccino”, “fake news” che rendono azioni e discorsi antisemiti difficili da ri-conoscere.

Percezioni e conoscenza dell'antisemitismo nel giornalismo e nel diritto italiano

Dopo aver mappato la presenza dei principali contenuti di natura antisemita nel giornalismo italiano, in questo paragrafo verranno discussi i principali risultati emersi dalle interviste, come richiesto da progetto, effettuate tra luglio e ottobre 2022 che hanno coinvolto circa 70 professionisti della comunicazione e del diritto.

L'antisemitismo, per gli intervistati, si manifesta innanzitutto, attraverso **vari livelli di stigmatizzazione.**

Dall'aggressione fisica e alla persecuzione sistematica, fino a quella che potremmo definire, citando Adorno (1950), l'"esclusione simbolica" (dicerie malevole, ingiurie, richiami all'odio, discorsi ideologici non necessariamente legati a discorsi politici) forse la più diffusa nell'era dell'iper-comunicazione.

La sua dimensione "nascosta" ha a che fare con lo stato di fluidità di questa tipologia di odio che prende forma all'interno di contesti comunicativi sempre più ibridi.

A tal proposito, emergono alcune considerazioni comuni da parte degli intervistati, come la scarsa presenza dei casi di antisemitismo nell'agenda dei media italiani e la difficoltà da parte di quest'ultimi a seguire l'iter giudiziario di teli crimini d'odio. Quando riportati nella cronaca, tali episodi coincidono temporalmente con l'avvicinarsi di date importanti per la storia politica e istituzionale italiana: 27 gennaio, Giorno della Memoria o il 25 aprile, Festa della Liberazione.

Il legame tra l'accadimento e la narrazione di episodi di antisemitismo all'interno di una specifica dimensione storica-temporale, istituzionalmente riconosciuta, sembra non tanto incrementare il ricordo, l'attenzione e la

sensibilità civile verso "vecchi" e "nuovi" fenomeni violenti, come l'Olocausto, ma al contrario, genera conflitto politico, banalizzazione o sottovalutazione di quest'ultimi.

In assenza di riferimenti storico-temporali precisi la narrazione dell'odio antisemita riportati dai media sembra uniformarsi.

Come sono in grado di offrire elementi di connessione, i mezzi di informazione possono rafforzare i livelli polarizzazione affettiva e fornire anche forme di disconnessione simboliche rispetto all'Altro, geograficamente e sociologicamente distanti (Klein, 2020). Forme di retroazione come fondamentalismo e localismo, possono configurare uno spazio diviso e conflittuale, privo di cooperazione, rispetto e fiducia e creare quelle distanze tra soggetti e culture, cancellando qualunque tipo di responsabilità che gli individui si aspettano gli uni dagli altri.

Un altro aspetto emerso dalle ricerche di progetto riguarda di nuovo la **confusione tra i termini “antisemitismo”, “antisionismo” e le vicende che coinvolgono lo Stato di Israele e le sue politiche nel settore dell’economia e della sicurezza interna**, che mettono a dura prova il sapere degli operatori dell’informazione su tali questioni.

Come affermato da Ryszard Kapuscinsky, definito da Bauman (2005) uno tra i più agguerriti cronisti della vita contemporanea, è possibile distorcere la realtà mediante alcuni espedienti (tra loro connessi) cui fanno continuamente ricorso i mezzi di comunicazioni.

Le notizie sono organizzate e presentate in maniera tale da amplificare o ridurre il problema di cui si sta parlando.

I fenomeni di odio e di antisemitismo che crescono all’interno del panorama mediale si nutrono delle logiche dei media, sfruttando i meccanismi persuasivi

generati dall’infotainment, l’invasione dello spettacolo o intrattenimento nello spazio dell’informazione (o viceversa). Un processo che ha trasformato la trattazione di eventi reali (elemento caratterizzante del giornalismo) in un’esclusiva sempre meno giornalistica portando al trionfo del reality TV e del reality show (Sorrentino 2008; Ziccardi 2016; Faloppa 2020.)

Proprio questa continua oscillazione tra fiction e realtà e il carattere non sostantivo dell’informazione, accompagnata da organizzazione burocratica del mondo ad opera dei giornalisti, hanno favorito **il passaggio dall’era dell’informazione a quella del “post-giornalismo”** (Altheide, Snow 1991). Un’epoca segnata da notizie che non nascono dalla realtà dei fatti, ma da decisioni o esigenze di centri di potere che guidano la parabola delle notizie e ne decidono la scomparsa. Il meccanismo perverso di spettacoli detti talk show

amplifica e impone nascita, sviluppo, dominio e cancellazione di notizie artificiali o nate dalla deformazione dei fatti fino a ridurli al materiale desiderato (Colombo, 2007)

La scarsa conoscenza giornalistica e il racconto “a distanza” della cultura ebraica e della vita delle comunità locali non solo rischiano di rafforzare pregiudizi e generalizzazioni già diffusi, ma alimentano un problema di sicurezza e convivenza civile.

Un tema, in particolare, quello della sicurezza si consolida nel discorso pubblico nel momento in cui le normative italiane contro i crimini d’odio appaiono insufficienti, di difficile

interpretazione/applicazione o complicate da raccontare da parte di cronisti poco capaci di tradurre la giurisprudenza.

Ci sono temi e parole che, soprattutto nel giornalismo e nel diritto, non possono essere dati per scontati per la loro complessità.

Il pubblico che legge o ascolta una notizia di

rilievo internazionale potrebbe non comprendere ciò che si sta raccontando in pochi minuti.

Così come per un giornalista generalista, che si occupa di molteplici argomenti, l'utilizzo superficiale di terminologie su questioni delicate o che richiedono conoscenze pregresse, come quelle religiose-culturali o geopolitiche, potrebbe risultare una mancanza di responsabilità o nei casi più gravi una violazione del codice deontologico.

La media coverage sull'ebraismo sembra essere piuttosto scarsa, sottovalutata, a tratti pericolosa, ma questo è dovuto anche alle numerose sfumature che tale cultura presenta, a partire dalla sua dimensione storico-religiosa. **Sono i riferimenti alla Shoah a prevalere e a creare maggior "rumore" nel racconto dei media o nei casi di reato d'odio**, ma sempre circoscritti all'interno di un calendario nazionale che appare ormai quasi ovvio, e cioè

nelle settimane che precedono o succedono, il Giorno della Memoria o la Festa della Liberazione.

L'aggiornamento formativo sul tema, in campo giornalistico e giuridico, diviene a questo punto il problema e la soluzione allo stesso tempo nel nostro Paese.

La professione giornalistica sta infatti mutando a un ritmo che prima le era sconosciuto e l'identità professionale diventa anche per questo più incerta e lacunosa (Sorrentino, Splendore 2022).

Allo stesso tempo, registriamo, dalle ricerche effettuate nelle varie fasi di HIDEANDOLA, una piena consapevolezza da parte dei professionisti, di quelli che sono i punti di forza e di debolezza a livello personale-professionale di ognuno quando si parla del mondo ebraico.

Oltre a un problema di natura conoscitiva, dalle parole degli intervistati emerge anche la possibilità che, di fronte a temi così complessi, si verifichino conflitti o segnali di intolleranza tra

collegi o all'interno delle stesse redazioni dovuti a visioni differenti della storia ebraica.

Il rischio dunque è che, oltre alla difficoltà di riconoscere l'odio antisemita e la superficialità con la quale a volte si affronta questo tema nel discorso pubblico, si aggiunga una ulteriore problematica legata alla **capacità del professionista di indagare i fatti sociali attraverso uno "sforzo di comprensione" e una percezione "pura"**, ripercorrendo i principali aspetti della teoria sociale di Berger e Luckmann (1969), lasciando cioè da parte ogni sentimento e pregiudizio personale.

Questo non sembra essere però solamente causato dalla forza dei bias personali o dalla mancanza di cultura.

Ancora una volta le logiche dell'informazione impongono, soprattutto ai giornalisti, di seguire i "criteri di notiziabilità" (Sorrentino, Bianda 2013), in particolare l'interesse della propria audience di riferimento, la quantità e il ritmo delle notizie.

Vi è dunque anche una **questione di responsabilità professionale**, concetto chiave presente all'interno di tutti gli ordini e i corsi professionalizzanti.

In termini pratici "l'essere responsabili" si traduce in numerose occasioni di confronto e di lavoro sull'utilizzo, ad esempio, di un linguaggio attento, chiaro, specialistico, sia nel campo giornalistico che forense, al fine di evitare stereotipi, o analisi superficiali nella descrizione di un fenomeno sociale.

Cultura giornalistica e antisemitismo

Nel campo giornalistico i contenuti mediatici selezionati e condivisi, riguardanti crimini d'odio e casi di antisemitismo, diventano **"storie-notizie" che spesso, nell'interazione tra pubblici e giornalisti, generano rumors e subversive-stories** (Ewick, Silbey 1995; McGlynn, 2020) accumulate da elementi narrativi come l'elemento razziale, ovvero la "whiteness", fonte di un razzismo

sistemico appartenente a gruppi sempre più ideologicamente polarizzati contro immigrati (ebrei) accusati di essere o responsabili delle recenti crisi sociali.

La mancanza di profondità che caratterizza spesso il racconto giornalistico si perde sulla superficie della cronaca. Le ragioni che stanno alla base dell'odio antisemita spesso non vengono ne contestualizzate ne svelate per confutarne gli elementi fondanti, rischiando così che quegli aspetti prendano corpo come impliciti e perciò dati di fatto.

Facendo riferimento ai risultati dell'indagine qui descritta, sembrerebbe che le argomentazioni cospirazioniste, indipendenti dai fatti specifici, si strutturino su narrazioni emozionali ricorrenti, che si mescolano con l'informazione giornalistica e i numerosi interventi all'interno delle piattaforme da parte dei pubblici connessi che tendono, consapevolmente o meno, a generare un tipo

interazione e di coinvolgimento distratto e a tratti violento (disengagement).

Alla base di ciò vi è innanzitutto una polarizzazione di coloro che individuano nella cospirazione la causa di un fenomeno, spesso identificato nelle élite tecno-scientifiche, politiche ed economiche.

Il modus operandi è caratterizzato dalla creazione di una drammaturgia che include da un lato, contenuti che possono essere considerati come "attivatori di odio" o testi produttori derivanti da una lettura aberrante, in grado cioè di produrre "risonanza" (Jenkins, Ford, Green, 2018). Dall'altro, vede la presenza di quattro figure specifiche: "cospirazionisti"; l'élite di potere oggetto di accusa (debunkers, istituzioni pubbliche ecc.); "testimoni-esperti", che appoggiano le tesi cospirazioniste avanzate, media e "l'uditorio", formato dal pubblico della più ampia società (Rufin, 2004).

La natura, quindi, sempre più ibrida dell'odio antisemita, il suo essere "nascondersi" nei nuovi linguaggi e spazi di comunicazione lo porta ad assumere sempre di più la forma di un "racconto antiebraico" di natura complottistica, diffusi da attori sociali con ruoli differenti (costruttore, diffusore e seguace), a lungo strutturate in rappresentazioni di ordine teologico-religioso (es. ebrei "deicidi, profanatori, assassini rituali) che hanno radici storiche profonde, hanno assunto nell'era moderna la forma di costruzioni ideologiche o di visioni del mondo centrate su un certo numero di accuse (conspirazione, parassitismo sociale..), con un ruolo politico significativo, alimentate dalla natura trasparente e pubblica delle nuove tecnologie sociali e digitali, nonché dalla capacità di spreadability delle audiences.

Quanto emerso dalla voce dei giornalisti intervistati ci aiuta a riflettere maggiormente su quest'ultimo punto.

I media tendono a prestare poca attenzione ai singoli episodi di antisemitismo (es. attacchi verbali a intellettuali di cultura ebraica o a personaggi storici - spesso riportati come casi isolati). Questo perché la scarsa conoscenza del mondo ebraico nella cultura giornalistica italiana sembra essere la causa principale di errori linguistici e interpretativi, anche di natura storica e religiosa, nonché della circolazione di narrazioni tossiche che inquinano il dibattito politico e le relazioni umane e rischiano di mettere in secondo piano alcune dimensioni fondamentali del "campo" giornalistico: cultura, consapevolezza e responsabilità.

Alcuni suggerimenti

Al fine di contrastare al meglio le discriminazioni e la disinformazione online, appare utile riconsiderare e rafforzare l'idea di giornalismo (digitale) come "nuova professione del sapere" basata su cinque aree fondamentali di

competenza (jurisdictions) proprie della formazione giornalistica (Carlson 2016; 2018): (1) conoscenza e interpretazione della storia e dell'attualità, (2) esperienza su temi specifici, (3) conoscenza critica basata sulla ricerca scientifica, (4) "controllo" dei contenuti e padronanza delle (recenti) tecniche giornalistiche, (5) compartecipazione e rispetto dei principi alla base dell'etica professionale.

Potrebbe risultare maggiormente utile riflettere non solo sul come "fare (buon) giornalismo" e come investire meglio e di più sull'identificazione delle cosiddette good news o counter-narratives, ma sull' "essere giornalista" oggi in una società in continua trasformazione (Gans, 2018), quindi sull'etica professionale, per limitare la spettacolarizzazione e favorire una maggiore consapevolezza del professionista e la conoscenza (anche scientifica) del fenomeno

narrato, affinché i pubblici dei media possano comprendere più in profondità gli eventi in corso.

All'interno di una sfera pubblica, sempre più frammentata si nascondono spesso atteggiamenti incivili e narrazioni tossiche che impregnano la realtà sociale, inquinano il dibattito politico e le relazioni umane, diffondono pregiudizi, luoghi comuni, acuiscono le divisioni sociali e rischiano di soffocare i valori, il bisogno di cultura e di formazione che sono le radici anche di professioni fondamentali che hanno a che fare con la salvaguardia della partecipazione democratica alla vita pubblica, come quella giornalistica.

Considerazioni conclusive

Per concludere questa parte dell'analisi, utile per comprendere il livello di copertura mediatica attorno al tema delle discriminazioni in Italia, nonché il rapporto tra

media e giustizia relativamente ai casi di antisemitismo, riassumeremo di seguito, quelli che sono considerati i principali aspetti emersi riguardo allo "stato dell'arte", alle criticità e alle questioni ancora aperte relative ai temi affrontati nel progetto:

STATO DELL'ARTE

- Nella sfera pubblica mediale attualmente appare difficile definire o riconoscere l'esistenza di un'unica agenda mediatica e le sue caratteristiche. I contenuti riportati online vengono spesso ripresi dai media tradizionali e viceversa; a seconda del tipo di emergenza sociale in atto si creano contro-narrazioni o pseudo-eventi che replicano o rafforzano alcune tesi diffuse nella società; il livello di polarizzazione e disinformazione dovuto al sovraccarico di dati disponibili e di pubblico connesso è elevato. La sfera pubblica è piuttosto frammentata, prevale la logica mediatica dell'intrattenimento, anche se in alcuni casi si registrano percentuali

importanti che segnalano la presenza di notizie e approfondimenti sugli aspetti storico-culturali del mondo ebraico o su importanti eventi istituzionali di livello nazionale (ad esempio la data del 27 gennaio);

- Giornalisti e giuristi ritengono che l'antisemitismo riguardi una certa percezione degli ebrei, che può essere espressa come odio verso gli ebrei. Un odio che presenta due dimensioni quella politica e quella religiosa (in riferimento all'idea del popolo ebraico come una comunità senza identità alla ricerca di uno Stato). Dalle ricerche effettuate abbiamo compreso che l'Hidden Antisemitism riguarda l'insieme di tesi antisemite che sopravvivono ancora oggi in maniera frammentata e mitologica sottoforma di racconti antiebraici, antiche immagini, paure e pregiudizi condivisi nella sfera pubblica, radicati stabilmente nella mentalità collettiva (negazionismo/cospirazionismo).

CRITICITÀ EMERSE

- Nei media tradizionali e digitali si preferiscono letture emotive che rafforzano sentimenti e posizioni radicali. È forte la presenza dei “filtri epistemici”, soprattutto in Facebook, che hanno il ruolo fondamentale di rafforzare credenze e valori all’interno di un gruppo, dando vita a vere e proprie camere di risonanza. Forse, per questo, il giornalismo sembra dare più spazio alle cattive notizie, limitandosi a riportare il fatto, anche in presenza di dubbi e punti di contrasto, senza assumersi il compito (e la responsabilità) di riorganizzare il panorama informativo.

L’informazione si sofferma su dettagli che poi risultano del tutto marginali e persevera in narrazioni precostituite e difficoltà nell’individuare la dimensione normativa dell’informazione sull’antisemitismo. Non esiste un’idea di verità condivisa rispetto al tema in questione nella sfera pubblica;

- Vi è scarso approfondimento sul

tema Olocausto, spesso ridotto ad evento storico passato all’interno del panorama mediatico. Gli episodi di odio antisemita vengono giornalmisticamente presentati come casi isolati. Vi è dunque una difficoltà a registrare il senso di insicurezza delle comunità ebraiche e a conoscere da vicino la loro cultura, essendoci una scarsa attenzione nell’utilizzo di un linguaggio specifico quando si riporta una notizia riguardante Israele/cultura ebraica. In Italia, inoltre, i casi di antisemitismo riportati da media sembrano essere più numerosi rispetto a quelli affrontati nelle aule giudiziarie;

- Il discorso negazionista, più che il generale hate speech, concreta un abuso del diritto (..) non è possibile considerarlo come ‘libertà di espressione’, in quanto non protetto dall’art.10 della Convenzione dei Diritti Umani. Vi sono certamente delle norme già presenti nella legislazione italiana per contrastare il crimine e il

linguaggio d’odio. Nel momento in cui si vanno ad affrontare episodi concreti queste appaiono deboli insufficienti le norme contro gli hate crimes soprattutto se si verificano all’interno degli ambienti digitali.

QUESTIONI ANCORA APERTE

- Potrebbe risultare utile iniziare a valorizzare maggiormente quelle forme di giornalismo lento definito slow journalism (Nalbene, Puliafito 2019) e rafforzare la formazione dei giornalisti su temi complessi come il “negazionismo” e la “teoria del complotto”, per evitare generalizzazioni e banalizzazioni della vicenda. Il giornalismo, così come tutte le istituzioni, non dovrebbero soffermarsi solo sull’evento accaduto e sull’indignazione attorno ad esso, ma chiedersi con determinazione e umiltà quale sia il percorso che porta dalla sfiducia all’accettazione della differenza. Lavorando sull’idea del “fare informazione” come “esercizio di comprensione”, valutando

come ridefinire i criteri di segnalazione da rispettare per limitare gli effetti dannosi presenti sulla scena pubblica;

- Emerge dalle ricerche la necessità di un dialogo tra giornalismo e diritto che necessita di essere rafforzato e valorizzato. Per gli intervistati è importante acquisire i fondamenti della storia e della cultura ebraica fin dalla scuola, per poi approfondire gli stessi

temi all'interno di corsi riconosciuti dalla loro professione. All'interno dei corsi formativi dei soggetti coinvolti nello studio non sempre sono presenti moduli specialistici sull'antisemitismo condotti da esperti su temi religiosi-interculturali. Nella comunicazione dell'antisemitismo è fondamentale verificare le fonti e controllare le logiche mediali attraverso l'uso corretto di un

linguaggio giuridico e categorie penalistiche nel momento in cui vengono riportati i fatti. Il linguaggio del diritto potrebbe risultare, a tratti, complesso al pubblico dei media. Si suggerisce al giornalista di tradurre per le proprie pubbliche espressioni legate al diritto penale e riferimenti a normativa in gergo giornalistico.

ALCUNE RACCOMANDAZIONI

RACCOMANDAZIONE N. 1: COME FARE BUON GIORNALISMO

La formazione giornalistica deve promuovere un giornalismo “buono” che indaga a fondo sugli episodi di antisemitismo, ne contestualizza le cause e promuove la condivisione di conoscenze, valori etici e una comprensione attuale degli eventi, tale da contrastare discriminazioni e disinformazione.

PIÙ NEL DETTAGLIO...

La mancanza di profondità che caratterizza spesso il racconto giornalistico si perde sulla superficie della cronaca. Le ragioni che stanno alla base dell’odio antisemita spesso non vengono ne contestualizzate ne svelate per confutarne gli elementi fondanti, rischiando così che quegli aspetti prendano corpo come impliciti e perciò dati di fatto.

Facendo riferimento ai risultati dell’indagine qui descritta, sembrerebbe che le argomentazioni cospirazioniste, indipendenti dai fatti specifici, si strutturino su narrazioni emozionali ricorrenti, che si mescolano con l’informazione giornalistica e i numerosi interventi all’interno delle piattaforme da parte dei pubblici connessi che tendono, consapevolmente o meno, a generare un tipo interazione e di coinvolgimento distratto e a tratti violento (disengagement).

Alla base di ciò vi è innanzitutto una polarizzazione di coloro che individuano nella cospirazione la causa di un fenomeno, spesso identificato nelle élite tecno-scientifiche, politiche ed economiche.

Il modus operandi è caratterizzato dalla creazione di una drammaturgia che include da un lato, contenuti che possono essere considerati come “attivatori di odio” o testi produttori derivanti da una lettura aberrante, in grado cioè di produrre “risonanza” (Jenkins, Ford, Green, 2018). Dall’altro, vede la presenza di quattro figure specifiche: “cospirazionisti”; l’élite di potere oggetto di accusa (debunkers, istituzioni pubbliche ecc.); “testimoni-esperti”, che appoggiano le tesi cospirazioniste avanzate, media e “l’uditorio”, formato dal pubblico della più ampia società (Rufin, 2004).

La natura, quindi, sempre più ibrida dell’odio antisemita, il suo essere “nascosta” nei nuovi linguaggi e spazi di comunicazione lo porta ad assumere sempre di più la forma di un “racconto antiebraico” di natura complottistica, diffusi da attori sociali con ruoli differenti (costruttore, diffusore e seguace), a lungo strutturate in rappresentazioni di ordine teologico-religioso (es. ebrei “deicidi, profanatori, assassini rituali) che hanno radici storiche profonde, hanno assunto nell’era moderna la forma di costruzioni ideologiche o di visioni del mondo centrate su un certo numero di accuse (cospirazione, parassitismo sociale..), con un ruolo politico significativo,

alimentate dalla natura trasparente e pubblica delle nuove tecnologie sociali e digitali, nonché dalla capacità di spreadability delle audiences.

Quanto emerso dalla voce dei giornalisti intervistati ci aiuta a riflettere maggiormente su quest'ultimo punto.

I media tendono a prestare poca attenzione ai singoli episodi di antisemitismo (es. attacchi verbali a intellettuali di cultura ebraica o a personaggi storici - spesso riportati come casi isolati). Questo perché la scarsa conoscenza del mondo ebraico nella cultura giornalistica italiana sembra essere la causa principale di errori linguistici e interpretativi, anche di natura storica e religiosa, nonché della circolazione di narrazioni tossiche che inquinano il dibattito politico e le relazioni umane e rischiano di mettere in secondo piano alcune dimensioni fondamentali del "campo" giornalistico: cultura, consapevolezza e responsabilità.

Per questo motivo, al fine di contrastare al meglio le discriminazioni e la disinformazione online, appare utile riconsiderare e rafforzare l'idea di giornalismo (digitale) come "nuova professione del sapere" basata su cinque aree fondamentali di competenza (jurisdictions) proprie della formazione giornalistica (Scheuer 2007; Donsbach 2014; Robinson, Lewis, Carlson, 2019): (1) conoscenza e interpretazione della storia e dell'attualità, (2) esperienza su temi specifici, (3) conoscenza critica basata sulla ricerca scientifica, (4) "controllo" dei contenuti e padronanza delle (recenti) tecniche giornalistiche, (5) compartecipazione e rispetto dei principi alla base dell'etica professionale.

Potrebbe risultare maggiormente utile riflettere non solo sul come "fare (buon) giornalismo" e come investire meglio e di più sull'identificazione delle cosiddette good news o counter-narratives, ma sull' "essere giornalista" oggi in una società in continua trasformazione (Gans, 2018), quindi sull'etica professionale, per limitare la spettacolarizzazione e favorire una maggiore consapevolezza del professionista e la conoscenza (anche scientifica) del fenomeno narrato, affinché i pubblici dei media possano comprendere più in profondità gli eventi in corso.

All'interno di una sfera pubblica, sempre più frammentata si nascondono spesso atteggiamenti incivili e narrazioni tossiche che impregnano la realtà sociale, inquinano il dibattito politico e le relazioni umane, diffondono pregiudizi, luoghi comuni, acuiscono le divisioni sociali e rischiano di soffocare i valori, il bisogno di cultura e di formazione che sono le radici anche di professioni fondamentali che hanno a che fare con la salvaguardia della partecipazione democratica alla vita pubblica, come quella giornalistica.

RACCOMANDAZIONE N. 2: COME SCRIVERE UNA BUONA SENTENZA

I giudici devono utilizzare un linguaggio chiaro e conciso, evitando espressioni inutilmente complesse, periodi contorti, ridondanze ed espressioni latine, pur mantenendo solo quei tecnicismi che sono necessari per una effettiva presentazione dei fatti e delle argomentazioni.

PIÙ NEL DETTAGLIO...

Le sentenze – nella descrizione del fatto e nella motivazione – devono essere scritte in maniera quanto più semplice, lineare e chiara possibile, compatibilmente con alcuni tecnicismi che sono inevitabili (ed anzi persino utili). Quindi, devono essere impiegati periodi brevi, dalla costruzione sintattica non contorta. Inoltre, si devono evitare i latinetti (*de quo, de qua, de cuius*), le espressioni ridondanti (“previsto e punito ecc.”) e le circonlocuzioni a spirale (“non è possibile negare che non sia possibile”).

RACCOMANDAZIONE N. 3: COME COMUNICARE CORRETTAMENTE UNA SENTENZA ALL'OPINIONE PUBBLICA

Per migliorare l'accessibilità delle sentenze per i comuni cittadini, è necessario che la loro comunicazione da parte degli uffici giudiziari cambi. In particolare, si devono aggiornare i siti web delle Corti (sia della Corte di Cassazione sia delle Corti locali), garantendo l'accesso gratuito a tutte le decisioni più importanti e semplificando la reperibilità delle informazioni e la struttura dei siti web. Inoltre, almeno per le Corti più grandi, dovrebbero essere istituiti uffici stampa (competenti anche dal punto di vista giuridico) chiamati a rilasciare comunicati stampa concisi e semplici e dovrebbero essere prodotti report giurisprudenziali sui precedenti più importanti mediante un linguaggio accessibile anche ai comuni cittadini, sperimentando anche l'impiego di social media managers (almeno per la Corte di Cassazione) per colmare il divario tra i procedimenti giudiziari e la comprensione dell'opinione pubblica.

PIÙ NEL DETTAGLIO...

Esiste una "comunicazione pubblica" della giurisprudenza ordinaria, ma chiaramente è pensata in maniera esoterica, avendo come destinatari solo i professionisti (si potrebbe dire: i sacerdoti) del diritto, e non anche i comuni cittadini. Si tratta di una grave criticità del sistema della giustizia in Italia, che può essere affrontata muovendo dalle seguenti proposte di riforma:

- a) Innanzitutto, si deve migliorare il sito della corte di cassazione, rendendolo più agevole da consultare: quello esistente è incolore e farraginoso- Sembra un sito di qualche decennio fa, pieno di collegamenti e pagine nascoste. Va reso più lineare e di più rapida consultazione;
- b) Inoltre, in questo sito si trovano solo le sentenze di cassazione degli ultimi cinque anni (e non anche quelle di merito!). Tutte le altre sentenze – e ce ne sono di molto importanti, ovviamente – sono a pagamento. Ma in un sistema in cui la giustizia è amministrata in nome del popolo, sembra assurdo che i cittadini debbano pagare per conoscere le sentenze!
- c) Le stesse considerazioni (e le stesse proposte di riforma) valgono anche per i siti delle corti locali;
- d) Sarebbe opportuno, inoltre, che tutti i tribunali più importanti dispongano di un ufficio stampa, adeguatamente attrezzato dal punto di vista delle competenze giuridiche, il quale, almeno per le decisioni più significative, rediga comunicati stampa – da diffondere insieme alle motivazioni, o anche qualche giorno prima di queste – che, in maniera sintetica e chiara, ricapitolino il fatto oggetto di giudizio ed enuncino i punti essenziali, i principi, della decisione.
- e) E ancora, sarebbe opportuno che l'ufficio stampa, o un ufficio studi appositamente addetto, provveda periodicamente a elaborare dei report, agili e semplificati, ma

nondimeno puntuali e non approssimativi, sulla giurisprudenza più recente e significativa in ordine a questa o a quella materia, da cui estrarre, in maniera esplicita, tipologie di fatti penalmente rilevanti e tipologie di principi corrispondenti (sul modello di Corte costituzionale e Corte EDU). Attualmente, le raccolte di studi che talora si trovano su questi siti sono concepite come se fossero degli atti di convegno: sembrano, almeno nella forma, articoli di dottrina, dettagliati, approfonditi, ma non certo rivolti ai comuni cittadini.

- f) Infine, si può iniziare a immaginare anche l'impiego di social media managers che siano in grado di gestire, in maniera costante ed efficace, la comunicazione mediatica della Corte di cassazione.

RACCOMANDAZIONE N. 4: COME RIPORTARE UNA SENTENZA NEI GIORNALI (O NEGLI ALTRI MEZZI DI COMUNICAZIONE)

I giornalisti devono evitare un mero “copia e incolla” delle sentenze, poiché presentarne singoli frammenti rischia di deformarne il significato, soprattutto quando si tratti di decisioni complesse che impiegano difficili tecnicismi. Se lo scopo è rimanere il più fedele possibile al testo, allora le sentenze più brevi devono essere allegare per intero, mentre di quelle più lunghe si devono riportare i passaggi più significativi, selezionati con attenzione. Soprattutto quando si tratti di decisioni complesse, i giornalisti devono impegnarsi a comprendere l’essenza del giudizio e a comunicare la sua ratio al pubblico, impiegando un linguaggio accessibile a tutti.

PIÙ NEL DETTAGLIO...

Quando si riporta una sentenza nel racconto giornalistico, si deve evitare un mero “copia e incolla” di interi passaggi del testo della sentenza. Tutt’al più, se proprio ci si vuole mantenere “fedeli all’originale” si può riportare la sentenza per intero. Infatti, un testo come una sentenza (scritto in maniera molto tecnica e talora contorta, con uso di un proprio “gergo” che può risultare ostico al pubblico generale) diventa ancora più criptico e indecifrabile se lo si riporta “a spizzichi e bocconi”: in tal modo si crede di semplificare, ma in realtà si rischia di riportare il ragionamento in maniera parziale, lasciando fuori passaggi essenziali per la sua comprensione. Se si tratta di sentenza breve, meglio riportarla tutta (nelle edizioni online, come allegato).

Se si tratta di sentenza lunga, bisogna necessariamente selezionare: ma non singole frasi estrapolate qua e là poiché sembrano più significative; bisogna semmai individuare i paragrafi essenziali (della descrizione del fatto e della motivazione) e riportarli per intero.

L’ideale, tuttavia, sarebbe piuttosto quello di individuare il senso del fatto oggetto di giudizio e della motivazione della decisione, e di riferirlo con parole semplici, chiare, accessibili al pubblico.

In generale, poi, si deve rammentare che l’accusa non è depositaria della verità e che la difesa, a sua volta, contribuisce alla dialettica processuale mediante argomenti ed elementi probatori essenziali. Lo scopo del processo penale è verificare se il fatto è conforme alla norma incriminatrice e tale obiettivo è perseguito non in modo meccanico, bensì mediante una discussione in cui intervengono diversi attori, ciascuno legittimamente portatore di un diverso punto di vista: non si tratta, come spesso si tende a rappresentare, di uno scontro tra “buoni” e “cattivi”. In quest’ottica, dunque, nella narrazione mediatica, si deve rispettare la presunzione di non colpevolezza, evitando di ritenere che l’imputazione formulata dal pubblico ministero corrisponda alla verità.

Laddove il processo giunge a un’assoluzione, ciò non costituisce un “fallimento” suo o del diritto penale, il quale opera secondo principi rigorosi. Né tantomeno l’assoluzione equivale alla liceità

o correttezza del comportamento, il cui disvalore può essere sanzionato dall'ordinamento statale su altri piani (v. Raccomandazione n. 6).

RACCOMANDAZIONE N. 5: COME MODIFICARE LE NORME PENALI ANTIDISCRIMINATORIE

Data l'estrema difficoltà di provare l'esistenza di un "pericolo concreto", non adatto all'accertamento giuridico di condotte di propaganda antisemita, il legislatore deve impiegare la tecnica del "pericolo astratto", da definire mediante il riferimento a specifiche azioni e a specifici contesti, espressi anche mediante indicatori.

PIÙ NEL DETTAGLIO...

In numerosi casi, in Italia, le norme antidiscriminatorie richiedono la presenza di un "pericolo concreto". Con tale espressione si impone di verificare che la condotta commessa dal reo determini l'effettivo pericolo che vengano commessi atti emulativi di violenza o minaccia di matrice discriminatoria o abbia quantomeno la reale capacità di diffondere nella collettività il messaggio discriminatorio.

Questo requisito è talora stabilito dal legislatore (come avviene nell'art. 604 bis co. 3 c.p.) e talora è inserito mediante le decisioni della Corte Costituzionale (come accaduto nel caso dell'art. 5 della legge Scelba).

Tuttavia, provare nel processo l'esistenza di questo pericolo concreto è, spesso, estremamente difficile, e ciò lo rende privo di significato. Proprio per questa ragione, esso tende a nascondere l'effettiva ratio della decisione del giudice, sia essa di condanna o di proscioglimento. In tal modo, però, si rischia che la scelta sul punire o meno un certo comportamento sia fatta non dal Parlamento democraticamente eletto, bensì dal singolo giudice, alla cui personale sensibilità, di fatto, è rimessa la valutazione del caso concreto. Tale esito non è però ammissibile quando si tratta di applicare la legge penale e, dunque, di punire mediante la restrizione della libertà personale.

Per questa ragione, è necessario che le norme penali che puniscono la propaganda antisemita o il compimento di atti simbolici di matrice antisemita adottino la tecnica del "pericolo astratto". In questo modo, tali fattispecie diventerebbero reati di mera condotta. Di conseguenza, il pericolo potenziale determinato dai comportamenti incriminati verrebbe desunto da specifiche azioni e dal loro contesto, espresso anche mediante indicatori (ferma restando la necessità di constatare la natura pubblica delle manifestazioni antisemite). In tal modo, si eviterebbe la necessità di dimostrare quel concreto pericolo che, per sua natura, è di difficilissima dimostrazione. Al contempo, però, una corretta formulazione degli indicatori del pericolo (astratto) impedirebbe anche di giungere a una criminalizzazione eccessiva: la pena deve rimanere una *extrema ratio* e, per quanto biasimevoli, le mere parole d'odio, pronunciate in contesti privati e prive di effettiva capacità di istigare alla violenza, non possono essere punite con il diritto penale.

RACCOMANDAZIONE N. 6: COME SPIEGARE IL RAPPORTO TRA ANTISEMITISMO, DIRITTO PENALE E ORDINAMENTO GIURIDICO NEL SUO COMPLESSO

È necessario che i media, nel raccontare la reazione dell'ordinamento statale agli episodi di antisemitismo, ricordino alla collettività che il diritto penale non è l'unico strumento per punire condotte discriminatorie. Al contrario, esistono anche altre sanzioni giuridiche (ad es. sportive o disciplinari) che servono a censurare condotte antisemite. È importante, quindi, che nel caso di assoluzione in sede penale gli organi di informazione evitino inutili sensazionalismi, chiarendo alla collettività che una condotta può essere illecita (e dunque da stigmatizzare) per lo Stato anche quando essa sia priva di rilevanza penale.

PIÙ NEL DETTAGLIO...

È di fondamentale importanza che i media, quando si trovino a riportare episodi di antisemitismo, non assecondino la tendenza, assai diffusa nella collettività, a ritenere che l'assoluzione, in sede penale, di una certa condotta discriminatoria equivale alla sua liceità.

Al contrario, spesso alla mancata rilevanza penale di un certo comportamento fa da contraltare la presenza di un altro tipo di sanzione, non penale ma comunque giuridica: si pensi alle sanzioni sportive o alle sanzioni disciplinari. In altri termini, l'ordinamento può punire un certo comportamento discriminatorio anche con punizioni diverse da quella penale. Ciò in quanto il diritto penale è uno strumento dotato di grande afflittività ed è, dunque, da considerarsi una *extrema ratio* che va impiegata in coerenza con i principi di tipicità e tassatività. Inoltre, la responsabilità penale deve essere provata oltre ogni ragionevole dubbio, e può quindi fisiologicamente accadere - a causa di difficoltà probatorie o a causa della normale dialettica tra le parti - si giunga ad una assoluzione. Quindi, per i casi meno gravi (ad es. l'impiego di simboli ambigui, ma dal carattere apparentemente discriminatorio, in un contesto privato o para-privato) la reazione statale non può essere il diritto penale, ma un altro tipo di sanzione (applicata all'esito di un procedimento che richiede uno standard probatorio meno elevato).

È necessario che gli organi di informazione, quando riportano un caso di antisemitismo, non facciano sensazionalismo sull'eventuale assoluzione in sede penale, alimentando così la preoccupazione e il biasimo della collettività nei confronti del sistema della giustizia. Al contrario, essi devono raccontare anche le altre sanzioni giuridiche eventualmente applicate al comportamento discriminatorio, chiarendo che anch'esse ne determinano l'illiceità e costituiscono una forma di reazione dello Stato nei confronti dell'odio razziale, etnico o religioso.

In sintesi, i media non debbono cadere nell'errore di ritenere che solo il diritto penale esprima la condanna, da parte dello Stato, di un certo comportamento. Al contrario, lo Stato può punire anche con altre sanzioni giuridiche, le quali esprimono comunque censura e volgono quindi a contrastare certe manifestazioni di odio.

Per questa ragione, sarebbe anche opportuno che i media, nel raccontare gli episodi di antisemitismo e le relative (varie) reazioni punitive dell'ordinamento, trasmettano all'opinione pubblica la consapevolezza che, in presenza di condotte discriminatorie, ci si può rivolgere non solo alle Procure, ma anche ad altri organi competenti per il settore in cui esse sono state commesse, dando evidenza a eventuali contatti istituzionali (numero di telefono, mail, sede, ecc.) cui rivolgersi.

RACCOMANDAZIONE N. 7: COME INCENTIVARE LA CAPACITÀ DISSUASIVA DI SANZIONI GIURIDICHE DIVERSE DA QUELLA PENALE

È necessario che le altre sanzioni giuridiche (diverse da quella penale) impiegate per punire le manifestazioni di antisemitismo siano dotate di una elevata forza comunicativa, così da poter contribuire a quella contronarrazione che è fondamentale per contrastare il discorso d'odio. Per questa ragione, esse devono essere pubbliche (ad es. mediante la pubblicazione nei giornali o comunque mediante la libera accessibilità da parte della collettività).

PIÙ NEL DETTAGLIO...

Coerentemente con la Raccomandazione n. 6, è opportuno che le sanzioni giuridiche diverse da quella penale siano però dotate di una analoga capacità comunicativa.

Poiché spesso l'antisemitismo si manifesta in condotte verbali o comunque simboliche, è necessario che esso sia contrastato (ossia, prevenuto o punito) con sanzioni che sono capaci di esprimere stigma e, dunque, di favorire una contronarrazione. Il diritto penale, per sua natura, ha una elevata forza comunicativa e declamatoria (data la pubblicità del processo e della pena).

Non tutte le sanzioni giuridiche, però, sono dotate della stessa potenzialità: si pensi alle sanzioni disciplinari nell'ambito dei rapporti di lavoro, che spesso vengono tenute riservate. Quando esse servono a punire una condotta di antisemitismo, è però necessario che esse siano non solo pubbliche, ma anche adeguatamente comunicate agli organi di informazione, affinché essi possano darne conto. Pertanto, il legislatore dovrebbe specificatamente prevedere che anche le sanzioni giuridiche non penali di comportamenti discriminatori siano pubblicate nei giornali o comunque rese in altro modo a tutti accessibili. Solo così esse possono contribuire a quella contronarrazione che è fondamentale per contrastare il discorso antisemita.

RIFERIMENTI ESSENZIALI

- Adorno, Th. (1994). *Contro l'antisemitismo*. Roma: Manifestolibri.
- Alfonso, L., Comin, G. (2020). #zonarossa. Il Covid19 tra infodemia e comunicazione. Milano: Guerini&Associati.
- Alietti, A., Padovan D. (2000). *Sociologia del razzismo*. Roma: Carrocci.
- Altheide, D. L. (2006). *Terrorism and the Politics of Fear*. Oxford: Altamira Press.
- Altheide, D. L., Snow R. P. (1991), *Media Worlds in the Post-Journalism Era*. New York: de Gruyter.
- Amodio, D. M. (2014). The neuroscience of prejudice and stereotyping, in *Nature reviews Neuroscience*, 670-682.
- Battini, M., Matard Bonucci, M. (a cura di) (2010). *Antisemitismi a confronto: Francia e Italia. Ideologie, retoriche, politiche*. Pisa: Pisa Univ. Press.
- Bauman, Z. (1989). *Modernità e Olocausto*. Bologna: il Mulino.
- Bentivegna, S., Boccia Artieri, G. (2021). *Voci della democrazia. Il futuro del dibattito pubblico*. Bologna: il Mulino.
- Bentivegna, S., Rega, R. (2022). *La politica dell'inciviltà*. Roma-Bari: Laterza.
- Bennett, W. L., Livingston S. (2018). *The Disinformation Order: Disruptive Communication and the Decline of Democratic Institutions*, *European Journal of Communication* 33 (2): 122–39.
- Bianchi, L. (2021). *Complotti! Da QAnon alla Pandemia*. Roma: minimum fax.
- Bifulco D. (2012). Negare l'evidenza, Diritto e storia di fronte alla "menzogna di Auschwitz". Milano: Franco Angeli
- Brotherton, R. (2017), *Menti sospettose. Perché siamo tutti complottisti*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Brown, A. (2018). What is so special about online (as compared to offline) hate speech?, in *Ethnicities*, 297-326.
- Buoncompagni, G. (2021). Digital (Dis)integration. Narratives and Management of Migration on social media, *Peace Human Rights Governance*, 5 (1), pp.41-64.
- Buscema L. (2022). Giustizia riparativa e negazionismo: ricordare, rimediare e riflettere per riconciliare. *Sistema Penale*
- Castells, M. (2009). *Comunicazione e Potere*. Milano: Egea.
- CDEC (2018). *Relazione annuale 2018*: <https://www.osservatorioantisemitismo.it/wp-content/uploads/2019/05/Relazione-annuale-2018-stampa.pdf>.
- CDEC (2019). *Relazione annuale 2019*: <https://www.cdec.it/antisemitis>
- mo-in-italia-2019-relazione-annuale/.
- Chanes, J.A. (2004). *Antisemitism. A Reference Handbook*. California: Abc-Clío.
- Chevalier, Y. (1991). *L'antisemitismo. L'ebreo come capro espiatorio*. Milano: Istituto propaganda libraria.
- Colombo F..2007. *Post-giornalismo. Notizie sulla fine delle notizie*. Roma: Ed.Riuniti.
- Colombo, F. (2020). *Ecologia dei media. Manifesto per una comunicazione gentile*. Milano: Vita e Pensiero.
- Couldry N. (2015). *Sociologia dei nuovi media. Teoria sociale e pratiche mediali digitali*. Milano: Pearson.
- Davis, A. (1981). *Women, Race and Class*, New York: Random House.
- Ewick, P., Silbey S. (1995). *Subversive Stories and Hegemonic Narratives*. *Law&Society Review*, 29,2, 197-2267.
- Faloppa, F. (2020). #Odio. *Manuale di resistenza alla violenza delle parole*. Milano: UTET.
- Fein, H. (a cura di) (1987). *The persisting question: sociological perspective and social contexts of modern antisemitism*. Berlin-New York: De Gruyter.
- Ferrini, C., Paris, O. (2019). *I discorsi dell'odio. Razzismo e retoriche xenofobe sui social network*, Roma: Carrocci.
- Finelli P., Fruci G., Galimi V. (a cura di) (2012). *Parole in azione*.

- Strategie comunicative e ricezione del discorso politico in Europa fra Otto e Novecento, Le Monnier-Mondadori.
- Foxman, A. H. (2003). *Never again? The threat of the new anti-Semitism*. New York: HarperOne.
- Fronza E. (2012). *Il negazionismo come reato*. Milano: Giuffrè.
- Galluccio, A. (2020). *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, discorso d'odio e libertà di espressione nell'era di Internet*, Milano: Giuffrè.
- Galli, M. (2019). *Soltanto parole? Discorso d'odio e intervento penale*, in Petrilli I. (a cura di), *Hate speech. L'odio nel discorso pubblico*, Roma: Robin Editrice.
- Gans, H. J. (2018). *Sociology and Journalism: A Comparative Analysis*. Contemporary.
- Gökalp, S. (2021), *De l'Histoire à l'objet, comment exposer le racisme et l'antisémitisme?*, in *Hommes & Migrations*, Vol. 1334, N. 3, 2021, 115-119.
- Gold N. (2004). *Sexism and antisemitism as experienced by canadian jewish women: results of a national study*, in "Women's studies international forum", Vol.27, 55-74.
- hooks, bell (1981). *Ain't I a Woman?: Black women and feminism*, Boston: South End Press.
- hooks, bell (2000). *Feminism is for everybody: passionate politics*. Cambridge: South End Press, 2000.
- Jo Cox Committee (2017). *Relazione finale Camera dei Deputati XVII Legislatura*, testo disponibile al sito: https://www.camera.it/applicazione/xmanager/projects/leg17/attachments/commissione_intolleranza_resoconti/resoconti/000/000/012/resoconto_2017_03_09_def.pdf.
- Josefowitz Siegel R. (2008). *Antisemitism and sexism in stereotypes of Jewish women*, in "Women & Therapy", Vol. 5, 249-257.
- JPost (2021), *2021 was the most antisemitic year in the last decade*: <https://www.jpost.com/diaspora/antisemitism/article-694197>
- Horvilleur D., (2020). *Riflessioni sulla questione antisemita*, Torino: Einaudi.
- Klein, E. (2020), *Why We're Polarized*, Avid Reader Press, New York.
- Littler, M., & Lee, B. (2020). *Digital extremisms*. Berlin: Springer International Publishing.
- Lockwood, D. (1992). *Disorder and Schism*, Oxford: Clarendon Press.
- Lupton, D. (2014). *Digital sociology*. London: Routledge.
- Luzzatto Voghera, G. (2007). *Antisemitismo a Sinistra*, Torino: Einaudi.
- McCombs, M. E. (2004). *Setting the Agenda. Mass Media and Public Opinion*. Boston: Polity Press.
- McIntyre, K., Gylden, C. (2017). *Constructive Journalism: Applying Positive Psychology Techniques to News Production*, *The Journal of Media Innovation* 4, 2, pp.20-34.
- Mian, A., Khan, S. (2020). *Coronavirus: the spread of misinformation*, *BMC Mead*, 18, 19.
- Monaci, S. (2022). *Odio social*. Milano: Egea.
- Nalbone, D., Puliafito, A. (2019). *Slow Journalism. Chi ha ucciso il giornalismo?* Roma: Fandango Libri.
- Neuman, W.R. (2017). *A Coming Singularity in Media Regulation: The American Case*, *International Journal of Communication* 11, pp.1-17.
- Neville-Shepard, R. (2018). *Paranoid Style and Subtextual From in Modern Conspiracy Rhetoric*, *Southern Communication Journal*, 83,2, pp. 119-132.
- Osservatorio Vox (2023), *La Mappa dell'Intolleranza 7*: <http://www.voxdiritti.it/la-nuova-mappa-dellintolleranza-7/>
- Papakyriakopoulos, O., Serrano, J.C.M., Hegelich, S. (2020). *The spread of Covid-19 conspiracy theories on social media and the effect of content moderation*, *Misinformation Review*, 1.
- Park, R. E. (1940). *News as a form of Knowledge*, *American Journal of Sociology*, 45, pp. 669-686.

- Pisanty, V. (2020). I guardiani della memoria e il ritorno delle destre xenofobe, Milano: Bompiani.
- Pollicino O. (2011). Il negazionismo nel diritto comparato: profili ricostruttivi. Diritti umani e diritto internazionale, vol. 5, n. 1, p. 86.
- Prosperi A. (2011). Il seme dell'intolleranza. Ebrei, eretici, selvaggi: Granada 1492, Bari: Laterza.
- Quattrociochi, W., Vicini, A. (2017). Misinformation. Guida alla società dell'informazione e della credulità. Milano: Franco Angeli.
- Puglisi G. (2016). A margine della c.d. "aggravante di negazionismo": tra occasioni sprecate e legislazione penale simbolica, Diritto Penale Contemporaneo.
- Rosenfeld A. H. (2019). Anti-zionism and antisemitism. The dynamics of delegitimization, Bloomington: Indiana University Press.
- Santerini, M. (2020). Mismanagement of Covid-19: lessons learned from Italy, Journal of Risk Research, 1-14.
- Santerini M. (2020), I mille volti del neo-antisemitismo, in "Vita e Pensiero", Issue 2, 2020.
- Spena A. (2007). Libertà di espressione e reati di opinione. Rivista italiana di diritto e procedura penale, fasc. 2-3, p. 689 e ss.
- Spena A. (2016). La parola (-) odio. Sovraesposizione, criminalizzazione e interpretazione dello hate speech. Criminalia, p. 593.
- Sorrentino, C. (2008). La società densa. Materiali per riflettere intorno alle nuove forme di sfera pubblica. Firenze: Le Lettere.
- Sorrentino, C. (2015). Dove sta andando il giornalismo?, Sociologia della Comunicazione, pp. 68-78.
- Sorrentino, C., Splendore, S. (2022). Le vie del giornalismo. Come si raccontano i giornalisti italiani. Bologna: il Mulino.
- Stefani, P. (2004). L'antigiudaismo. Storia di un'idea. Roma-Bari: Laterza.
- Stögner K. (2021), Antisemitism and Intersectional Feminism: Strange Alliances, in "Confronting Antisemitism in Modern Media, the Legal and Political Worlds", Berlin-New York: De Gruyter.
- Stone G. R. (1978). Restrictions of Speech Because of its Content: The Peculiar Case of Subject-Matter Restrictions. University of Chicago Law Review, vol. 46.
- Taguiedd, P. A. (2015). L'antisemitismo. Milano: Raffaello Cortina editore.
- Taguieff, P. A. (2004), Rising from the Muck: The New Anti-Semitism in Europe, Ivanr. Dee, Chicago (IL)
- van Dijck, Poel e de Waal (2018). Platform Society. Valori pubblici e società connessa. Milano: Guerini.
- Visconti C. (2008). Aspetti penalistici del discorso pubblico, Torino: Giappichelli.
- Voci A., Pagotto, L. (2010). Il pregiudizio. Che cosa è, come si riduce, Roma-Bari: Laterza.
- Walzer, M. (2020). Antisemitismo, una versione dell'antisemitismo, in Vita e Pensiero, 13-22.
- Wieviorka, M. (2018). A New Anti-Semitism?, Jewish Political Studies Review, 29(3/4), 43-46.
- Wieviorka, M. (2005). La tentation antisemite. Haine des Juifs dans la France d'aujourd'hui, Paris: Robert Laffont.
- Wolton, D. (2021). Informer n'est pas communiquer. Paris: CNRS Editions.
- Yehoshua, A.B. (2001). Ebreo, israeliano, sionista: concetti da precisare, Roma.
- Yehoshua, A.B. (2004). Antisemitismo e sionismo. Una discussione, Torino.
- Ziccardi, G. (2016). L'odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete: Milano: Raffaello Cortina editore.

APPENDICE: TABELLE RIASSUNTIVE E SISTEMATICHE RELATIVE ALL'ANTISEMITISMO NEL DIRITTO SOVRANAZIONALE

TABELLA 1. ATTI NON VINCOLANTI DELL'UNIONE EUROPEA

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE DI RIFERIMENTO	DATA	È CITATO L'ANTISEMITISMO?	DA RILEVANZA ALL'INTERVENTO PENALE?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
Relazione della commissione d'inchiesta sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in europa	Commissione istituita dal parlamento europeo	1985	Si	Si	link pubblicazioni	Contiene una panoramica della normativa in materia negli stati membri, evidenziando la necessità di adottare disposizioni penali specifiche. È collegata alla risoluzione del 16 gennaio 1986.
Risoluzione	Parlamento europeo	16 gennaio 1986	No	No	Gu c 36 del 17.02.1986, p.142 (link)	È collegata alla relazione della commissione d'inchiesta sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in europa.
Dichiarazione congiunta contro il razzismo e la xenofobia	Parlamento europeo; consiglio; rappresentanti dei governi degli stati membri riuniti in sede di consiglio; commissione	11 giugno 1986	No	No	G.u. c. 158 del 25.06.1986, p. 1 (link)	
Risoluzione sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia	Consiglio; rappresentanti dei governi degli stati membri, riuniti in sede di consiglio	29 maggio 1990	No	No	Gu c 157 del 27.06.1990, p. 1-3 (link)	
Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo	Parlamento europeo	30 ottobre 1992	No	No	Gu c 305, 23.11.1992, p.590 (link)	

Risoluzione sulla recrudescenza del razzismo e della xenofobia in europa e il pericolo della violenza estremista di destra	Parlamento europeo	Del 21 aprile 1993	Si	Si	Gu c 150 del 31.5.1993, p.127 (Si prende coscienza del fatto che le legislazioni nazionali in materia devono “basarsi sulla consapevolezza che gli atti di matrice razzista devono essere considerati un crimine perseguibile a livello penale”.
Risoluzione sul razzismo e la xenofobia,	Parlamento europeo	2 dicembre 1993	Si	Si	Gu c 342 del 20.12.1993, p. 19 (link)	Si constata che “l’incitamento al razzismo è da considerarsi un vero e proprio reato” e si “chiede agli stati membri di superare la fase delle dichiarazioni e delle prese di posizioni in materia di razzismo e di xenofobia adottando quanto prima misure concrete a livello nazionale e comunitario per combattere il fenomeno, in particolare mediante l’applicazione di norme specifiche”.
Risoluzione sulle «epurazioni» etniche	Parlamento europeo	20 aprile 1994	No	Si	Gu c 128 del 9.5.1994, p. 221 (link)	Si evidenzia la necessità “che il consiglio si impegni a fondo per sottoporre a procedimento penale coloro i quali istigano alla purificazione etnica e coloro che la mettono in pratica [...]”.
Conclusioni del consiglio europeo di corfù sul razzismo e la xenofobia	Consiglio europeo	24 e 25 giugno 1994	No	No	https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_it.htm	
Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo	Parlamento europeo	27 ottobre 1994	Si	Si	Gu c 323 del 21.11.1994, p. 154 (link)	
Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e	Parlamento europeo	27 aprile 1995	Si	Si	Gu c 126 del	Il parlamento europeo affronta la questione penalistica sul piano

l'antisemitismo					22.5.1995, p. 75 (link)	transnazionale, auspicando che “qualora sussista il pericolo che organizzazioni o persone impegnate in comportamenti di tipo razzista, xenofobo o antisemita sviluppino contatti attraverso i confini di uno stato membro, l'europol ne esamini gli aspetti penali”.
Risoluzione sulla giornata commemorativa dell'olocausto	Parlamento europeo	15 giugno 1995	Si	No	Gu c 166 del 03.07.1995 p. 132 (link)	
Conclusioni della presidenza del consiglio europeo di cannes sul razzismo e la xenofobia	Consiglio europeo	26 e 27 giugno 1995	No	No	https://www.europa.eu/summits/can1_it.htm	Nel testo si chiede alla commissione c.d. Di kahn di “studiare, in stretta collaborazione con il consiglio d'europa, la fattibilità di un osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia”.
Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo	Parlamento europeo	26 ottobre 1995	Si	No	Gu c 308 del 20.11.1995 p. 140 (link)	
Risoluzione sulla restituzione alla comunità ebraica dei beni depredati	Parlamento europeo	14 dicembre 1995	Si	No	Gu c 17 del 22.01.1996 p. 199 (link)	
Conclusioni della presidenza del consiglio europeo di madrid	Consiglio europeo	15 e 16 dicembre 1995	No	No	https://www.europa.eu/summits/mad1_it.htm	Si ritiene necessaria l'adozione di una azione comune per combattere il razzismo e la xenofobia per un ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri, specie per incrementare in tale settore la cooperazione giudiziaria. Si palesa come opportuno, inoltre, uno studio di fattibilità di un futuro osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia.

Risoluzione su auschwitz	Parlamento europeo	13 maggio 1996	Si	No	Gu c 141 del 13.05.1996 p.209 (link)	
Risoluzione sulla comunicazione e della commissione contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo, del 1996	Parlamento europeo	9 maggio 1996	Si	No	Gu c 152 del 27.05.1996 p. 57 (link)	Si concentra anche sul ruolo comunicativo svolto dai giornalisti attraverso i media.
Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sull'anno europeo contro il razzismo	Parlamento europeo	30 gennaio 1997	Si	Si	Gu c 055 del 24.02.1997 p. 17, link	Sollecita gli stati membri adottare o rafforzare le sanzioni e l'efficacia dell'azione penale contro la diffusione delle tesi negazioniste.
Dichiarazione relativa alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo nel mondo giovanile	Consiglio e rappresentanti dei governi degli stati membri riuniti in sede di consiglio	24 novembre 1997	Si	No	Gu c 368 del 05.12.1997, p. 1 (link)	
Carta dei partiti politici europei per una società non razzista	Commissione consultiva razzismo e xenofobia (c.d. Commissione Kahn)	5 dicembre 1997	No	No	https://rm.coe.int/1680703f44	
Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sui risultati dell'anno europeo contro il razzismo (1997)	Parlamento europeo	29 gennaio 1998	Si	Si	Gu c 056 del 23.02.1998 p. 3 (link)	Si chiede un intervento della commissione funzionale ad armonizzare le legislazioni penali degli stati nell'individuazione come reati di alcune condotte di negazionismo, istigazione e attività di diffusione di materiale antisemita. Si invitano poi gli stati a

						“prevedere come circostanza aggravante del reato il movente razzista, xenofobo e antisemita”.
Comunicazione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni sulle attività dell'osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e proposte di rifusione del regolamento (ce) 1035/97 del consiglio	Commissione europea		Si	No	Com (2003) 483 def. Non pubblicata sulla gazetta ufficiale (link)	
Risoluzione su razzismo, xenofobia e antisemitismo nonché sulle ulteriori misure di lotta contro la discriminazione razziale	Parlamento europeo	18 dicembre 1998	Si	No	Gu c 98, 09.04.1999, p.488 (link) .	Di interesse il punto 4 ove il parlamento “sollecita i politici ad astenersi dallo sfruttare ed incoraggiare, sotto qualsiasi forma, sentimenti xenofobi, a condannare tutte le forme di intolleranza e le affermazioni a carattere razzista in modo da annullare i loro effetti e ad intervenire contro eventuali tendenze o gruppi razzisti presenti nelle loro file”.
Accordo tra la comunità europea e il consiglio d'europa per l'istituzione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento	Consiglio dell'unione europea e consiglio d'europa	10 febbraio 1999	Si	No	Gazzetta ufficiale L 44 del 18.02.1999, p. 34 (link)	

(ce) n. 1035/97 del consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'osservatorio e il consiglio d'europa						
Conclusioni della presidenza del consiglio europeo di tampere	Consiglio europeo	15 e 16 ottobre 1999	No	Indirettamente	https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm	Si chiede "un'intensificazione della lotta contro il razzismo e la xenofobia". In particolare, si invita la commissione a presentare proposte di applicazione dell'articolo 13 del trattato ce concernente la lotta al razzismo e alla xenofobia e gli stati membri a combattere la discriminazione più in generale con propri strumenti interni.
Risoluzione del parlamento europeo sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia nell'unione europea	Parlamento europeo	16 marzo 2000	-	-	Gu c 377 del 29.12.2000, p. 366 (link)	
Risoluzione sulla comunicazione della commissione: «lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo»	Parlamento europeo	16 marzo 2000	Si	Si	Gu c 377 del 29.12.2000, p. 376 (link)	Ci si rifà alla comunicazione della commissione (com (1999) 256 - c5-0094/1999). Si prevede, in specie, che l'unione e gli stati candidati cooperino "strettamente nella lotta contro le organizzazioni razziste estremiste e

o nei paesi candidati»						criminali e contro la criminalità organizzata, tra cui il traffico di migranti, e a condurre con risolutezza l'azione penale nei confronti dei reati violenti di matrice razzista”.
Comunicazione e al consiglio e al parlamento europeo sull'aggiornamento semestrale (secondo semestre 2000) del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell'unione europea	Commissione europea	24 marzo 2000	No	Si	Com (2000) 167 def. - non pubblicata nella gu (link)	Si collega la materia penale alla questione dell'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi (punto 1.3) e della lotta contro determinate forme di criminalità (3.3).
Dichiarazione scritta sul ricordo dell'olocausto	Parlamento europeo	7 luglio 2000	Si	No	Gu c 121 del 24.4.2001, p. 503 (link)	
Risoluzione sulla posizione dell'unione europea nella conferenza mondiale contro il razzismo e sull'attuale situazione nell'unione	Parlamento europeo	21 settembre 2000	Si	Si	Gu c 146 del 17.5.2001, p. 110 (link)	Si riporta il punto 12: “invita gli stati membri che non l'hanno ancora fatto ad adottare o potenziare leggi antirazziste basandole sul principio «il razzismo è un reato» che si commette indifferentemente con atti, dichiarazioni o diffusione di messaggi (specie su internet)”.

Conclusioni della presidenza del consiglio europeo	Consiglio europeo	12 e 13 dicembre 2003	Si	No	Atto 5381/04 (link)	Si interviene solo in merito all'osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia e si conviene di allargarne l'ambito operativo, trasformandolo in una agenzia per i diritti dell'uomo.
Programma dell'aia sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'unione europea	Consiglio europeo	4 e 5 novembre 2004	Si	No	Gu c 53 del 03.03.2005 p. 1 (link)	Richiama la comunicazione della commissione sull'osservatorio e la sua trasformazione in agenzia. Si chiede inoltre di agire per contrastare le manifestazioni di antisemitismo, senza indicare però i metodi.
Risoluzione sul ricordo dell'olocausto , l'antisemitismo e il razzismo	Parlamento europeo	27 gennaio 2005	Si	Indirettamente	Doc. P6_ta (2005)0018 (link)	Di interesse l'esortazione al consiglio "a raggiungere un accordo per vietare in tutta l'unione europea l'incitamento all'odio razziale e religioso pur difendendo il diritto alla libertà di espressione".
Risoluzione sulla lotta contro l'intensificarsi dell'estremismo in europa,	Parlamento europeo	13 dicembre 2007	Si	Indirettamente	Doc. P6_ta (2007)0623 (link)	Il parlamento "insiste affinché la commissione controlli la piena applicazione della legislazione esistente diretta a vietare l'istigazione alla violenza politica e religiosa, al razzismo e alla xenofobia; invita gli stati membri a controllare la rigorosa applicazione e il costante miglioramento delle leggi antirazziste".
Conclusioni sul contrasto dei reati d'odio nell'unione europea	Consiglio dell'unione europea	6 dicembre 2013	Si	Si	Doc. 17057/13 (link)	Si richiamano alcuni documenti rilevanti a fini penali ma si chiarisce che "(l)'efficacia della risposta data dalla giustizia penale ai reati d'odio è indebolita dal numero insufficiente

						di denunce da parte delle vittime”.
Relazione al parlamento europeo e al consiglio sull’attuazione e della decisione quadro 2008/913/gai del consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale	Commissione	27 gennaio 2014	Si	Si	Com (2014) 27 final (link)	
Nomina coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo	Commissione europea	Dicembre 2015	-	-	link	
Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all’odio online	Commissione europea	Maggio 2016	Si	Si	link Vi sono ulteriori valutazioni del codice di condotta, compiute nel 2016 , 2017 e 2018 .	Alle originarie firmatarie (<i>facebook, microsoft, twitter e youtube</i>) la platea delle aziende coinvolte si è poi estesa a <i>instagram e google+, snapchat, dailymotion, jeuxvideo.com, bytedance e tiktok</i> . Si chiarisce preliminarmente che le aziende informatiche citate, pur favorendo la libertà di espressione online, “condividono inoltre l’impegno della commissione europea e degli stati membri dell’ue a lottare contro le forme illegali di incitamento all’odio online. Conformemente alla decisione quadro 2008/913/gai [...]”.

Costituzione del gruppo ad alto livello dell'ue sulla lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio	Commissione europea	Giugno del 2016	-	-	link	
Risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo o n. 2692	Parlamento europeo	1 giugno 2017	Si	Si	Doc. 2017/2692 (rsp) (link)	Il parlamento invita gli stati membri sia "ad adoperarsi per far sì che la decisione quadro del consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale sia integralmente e correttamente recepita e applicata", sia "ad adottare e applicare la definizione operativa di antisemitismo" dell'ihra e a nominare coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo.
Comunicazione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: "tackling illegal content online towards an enhanced responsibility of online platforms"	Commissione europea	28 settembre 2017	No	Si	Com (2017) 555 final (link)	La comunicazione muove dall'assunto che "(l)'incitamento al terrorismo, i discorsi xenofobi e razzisti che incitano pubblicamente all'odio e alla violenza e il materiale pedopornografico sono illegali nell'ue".
Dichiarazione relativa alla lotta contro l'antisemitismo e allo sviluppo di un	Consiglio dell'unione europea	6 dicembre 2018	Si	Si	Doc. 15213/18 (link)	Si esortano gli stati membri a garantire un'azione penale efficace contro i reati generati dall'odio e l'incitamento

<p>approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in europa</p>						<p>alla violenza o all'odio nei confronti degli ebrei.</p>
<p>Conclusioni</p>	<p>Consiglio europeo</p>	<p>13-14 dicembre 2018</p>	<p>Si</p>	<p>No</p>	<p>Euco 17/18 (link)</p>	<p>Intervengono sulla materia della lotta contro il razzismo e la xenofobia solo accogliendo la dichiarazione del consiglio del 6 dicembre 2018.</p>
<p>Dichiarazione sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutte le Aree politiche</p>	<p>Consiglio dell'unione europea</p>	<p>2 dicembre 2020</p>	<p>Si</p>	<p>Si</p>	<p>Doc. 13637/20 link</p>	<p>Si chiarisce, tra l'altro, che "(i) miti cospirativi antisemiti sono spesso il passo iniziale che può portare all'odio, al discorso d'odio, Incitamento ad atti di violenza e a crimini d'odio. Garantire la sicurezza delle comunità e delle Istituzioni ebraiche deve quindi avere la massima priorità in tutti gli stati membri."</p>
<p>Comunicazione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: "un'unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'ue contro il razzismo 2020-2025", per l'attuazione</p>	<p>Commissione europea</p>	<p>18 settembre 2020</p>	<p>Si</p>	<p>Si</p>	<p>Com (2020) 565 final (link)</p>	<p>L'antisemitismo è inquadrato come una forma di razzismo e si dà rilievo alla decisione quadro del 2008 per una efficace lotta in senso penalistico contro condotte siffatte.</p>

del quale è stato creato un sottogruppo che riunisce i rappresentanti degli stati membri.						
Comunicazione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo, al comitato delle regioni: "action plan on integration and inclusion 2021-2027"	Commissione europea	24 novembre 2020	Si	No	Com (2020) 758 final (link)	
Dichiarazione sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutti i settori d'intervento	Consiglio dell'unione europea	2 dicembre 2020	Si	Si	Doc. 13637/20 (link)	Si evidenzia come necessaria una risposta giudiziale a fatti antisemiti.
Manuale dal titolo "handbook for the practical use of the working definition of antisemitism"	Commissionato dalla commissione europea	1 luglio 2021	Si	Si	https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en	
Relazione sull'applicazione della direttiva 2000/43/ce del consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e	Commissione europea	Del 19 marzo 2021	No	Si	Com/2021/139 final (link)	

dall'origine etnica ("direttiva sull'uguaglianza razziale")						
Comunicazione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: "la strategia dell'ue sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)"	Commissione europea	5 ottobre 2021	Si	Si	Com (2021) 615 final (link)	
Parere "un'unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'ue contro il razzismo 2020-2025"	Comitato europeo delle regioni	7 maggio 2021	Si	No	Doc. 2021/c 300/05 (link)	
Conclusioni	Consiglio europeo	21 e 22 ottobre 2021	Si	No	Euco 17/21 (link)	Il consiglio accoglie la strategia dell'ue per la lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica e rileva che "il forum internazionale di malmö sulla memoria dell'olocausto e sulla lotta contro l'antisemitismo del 13 ottobre 2021 ricorda che non deve essere risparmiato alcuno sforzo nella lotta contro tutte le forme di antisemitismo, razzismo e xenofobia".
Comunicazione dal titolo "un'europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'ue all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio",	Commissione europea	9 dicembre 2021	Si	Si	Com (2021) 777 final (link)	Già al punto 1 si riferisce che "(l)a commissione intende proporre un'estensione dell'elenco delle sfere di criminalità riconosciute dall'ue per includervi l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio. Nell'unione europea non c'è posto per l'odio, che dovrebbe essere combattuto con

						tutti i mezzi possibili, compreso il diritto penale”.
Conclusioni sulla lotta contro il razzismo e l'antisemitismo	Consiglio dell'unione europea	2 marzo 2022	Si	Si	Doc. 6406/1/22 (link)	
Risoluzione sul ruolo della cultura, dell'istruzione, dei media e dello sport nella lotta contro il razzismo	Parlamento europeo	8 marzo 2022	Si	Si	Gu c 347 del 9.9.2022, p. 15 (link)	
Studio: “protection against racism, xenophobia and racial discrimination, and the eu anti-racism action plan (protezione contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione razziale e piano d'azione dell'ue contro il razzismo)”	Commissionato dal parlamento europeo per conto della commissione libe	Maggio 2022	Si	Si	https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/stud/2022/730304/ipol_stu(2022)730304(sum01)_it.pdf	
Parere “la strategia dell'ue sulla lotta contro l'antisemitismo e sul sostegno alla vita ebraica (2021-2030)”	Comitato europeo delle regioni	29 giugno 2022	Si	Si	Gu c 375 del 30.09.2022, p. 21 (link)	Si ritiene indispensabile combattere l'antisemitismo sia in chiave preventiva che repressiva, anche mediante il diritto penale.
Risoluzione sulla giustizia razziale, la non discriminazione e la lotta al razzismo nell'ue	Parlamento europeo	10 novembre 2022	Si	Si	Doc. P9_ta (2022)038 (link)	Si prende atto di numerosi casi di antisemitismo che non risultano utilmente perseguiti per le “carenze dello stato di diritto nei sistemi giudiziari penali”.

TABELLA 2. ATTI VINCOLANTI DELL'UNIONE EUROPEA

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE DI RIFERIMENT O	DATA	È CITATO L'ANTISEMITIS MO?	DA RILEVANZA ALL'INTERVENT O PENALE?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
Azione comune 96/443/GAI, nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia	Consiglio dell'Unione e Europea	15 luglio 1996	NO	SI	GU L 185 del 24.07.1996, P. 5 (link)	Superata da Direttiva 2000/43/CE e Decisione quadro 2008/913/GAI.
Regolamento (CE) n. 1035/97 che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC)	Consiglio dell'Unione e Europea	del 2 giugno 1997	SI	NO	<i>GU L 151 del 10.06.1997 p. 1</i> (link) .	L'EUMC è stato sostituito dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA).
Decisione relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il Consiglio d'Europa per l'istituzione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'Osservatorio e il Consiglio d'Europa	Consiglio Ue e Consiglio d'Europa	21 dicembre 1998	NO	NO	GU L 44 del 18.02.1999, p. 33 (link)	L'accordo prevede l'istituzione di contatti regolari tra il direttore dell'Osservatorio e il Segretariato generale del Consiglio d'Europa, in particolare il Segretariato della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).

Direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica	Consiglio dell'Unione e Europea	29 giugno 2000	SI	INDIRETTAMENTE	GU L 180 del 19.7.2000, p. 22 (link)	
Decisione quadro 2001/220/GAI c.d. "direttiva sui diritti delle vittime"	Consiglio dell'Unione e europea	15 marzo 2001	NO	SI	GU L 82, 22.03.2001, p. 1 (link)	Si può ritenere che la "l'ebreo" possa essere incluso nella categoria di "soggetto vulnerabile", in quanto vittima di condotte antisemite che costituiscono reato. È stata recepita in Italia con D.lgs. 212/2015.
Decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale	Consiglio dell'Unione e Europea	28 novembre 2008	SI	SI	GU L 328 del 06.12.2008, p. 55 (link)	È il testo principale in tema di contrasto con gli strumenti del diritto penale alle condotte antisemite che costituiscono reato.
Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI	del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione e Europea	25 ottobre 2012	NO	SI	GU L 315 del 14.11.2012, p. 57 (link)	La Direttiva menziona specificamente le vittime di reati basati sull'odio come soggetti cui la stessa si applica. In tale categoria possono farsi rientrare gli ebrei oggetto di condotte antisemite che costituiscono reato.

TABELLA 3. ATTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE	DATA	È CITATO L'ANTISEMIT ISMO?	DA RILEVANZA ALL'INTERVENTO PENALE?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo	Stati membri del Consiglio d'Europa	4 novembre 1950	NO	INDIRETTAMENTE	link	Rilevano, in particolare, gli artt. 10, 14, 17 e il Protocollo addizionale n. 12.
Risoluzione (885) sul contributo ebraico alla comunità europea	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	5 ottobre 1987	SI	NO	link	
Raccomandazione (1222) sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	29 settembre 1993	SI	SI	link	Si chiede, in particolare, agli Stati di "adottare una legislazione in linea con i principi e le linee guida che saranno elaborate dal Consiglio d'Europa per la punizione delle persone che esprimono commenti o atti razzisti, xenofobi o antisemiti, nonché per qualsiasi atto di discriminazione di questo tipo perpetrato dalle autorità pubbliche."
Creazione di DOMINO	-	Prima stesura tra il 1994 e il 1995	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	link	È una risorsa pedagogica, adottata nell'ambito della campagna giovanile del Consiglio d'Europa "Tutti diversi - Tutti uguali". Si tratta di un manuale educativo come mezzo di lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

Raccomandazione n. 10 e Risoluzione n. 15	Congresso dei Poteri Locali e Regionali	30 maggio-1 giugno 1995	SI	SI	link	Si condannano le forme di violenza antisemita, stimolando gli Stati ad adottare una legislazione punitiva adeguata.
Raccomandazione (1275) sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	28 giugno 1995	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	link	
Raccomandazione (1291) sulla cultura ebraica	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	20 marzo 1996	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	link	
Raccomandazione (20) sull'incitamento all'odio	Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	30 ottobre 1997	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	Si chiede agli Stati di immaginare possibili sanzioni penali per fatti di <i>hate speech</i> .
Raccomandazione (1396) su religione e democrazia	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	27 gennaio 1999	SI (YIDDISH)	NO	link	
Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità Informatica di Budapest	Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari	23 novembre 2001	NO	SI	link	
Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica di Bucarest, concernente	Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari	28 gennaio 2003	NO	SI	link	

la criminalizzazione di atti di natura razzista o xenofobica commessi attraverso sistemi informativi						
Risoluzione (1345) sui discorsi razzisti, xenofobi e intolleranti in politica	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	29 settembre 2003	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	Si chiede agli Stati di "garantire che la legislazione penale includa un'adeguata gamma di reati e sanzioni che siano pienamente ed efficacemente attuate, anche, senza distinzioni o esitazioni, contro politici e partiti politici", con ulteriori specificazioni in relazione al loro <i>status</i> .
Progetto di Risoluzione relativa al dialogo interculturale e interreligioso: iniziative e responsabilità delle autorità locali	Congresso dei Poteri Locali e Regionali	31 maggio – 2 giugno 2005	SI	NO	link	
Risoluzione (1563) sulla lotta all'antisemitismo in Europa	dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	27 giugno 2007	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	Si riportano talune indicazioni di criminalizzazione di condotte antisemite e discriminatorie.
Libro Bianco sul dialogo interculturale "Vivere insieme in pari dignità"	Consiglio d'Europa	7 maggio 2008	SI	NO	link	

Manual on Hate Speech	Consiglio d'Europa	2009	-	-	A pagamento al seguente link	
Raccomandazione (1962) sulla dimensione religiosa del dialogo interculturale	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	12 aprile 2011	NO	NO	link	
Raccomandazione (1975) "Convivere nell'Europa del XXI secolo: seguito del rapporto del Gruppo di eminenti personalità del Consiglio d'Europa"	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	22 giugno 2011	SI	NO	link	
Risoluzione (1883) sui cimiteri ebraici	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	25 maggio 2012	SI	NO	link	
Rapporto "Vivere insieme. Conciliare diversità e libertà nell'Europa del XXI secolo"	Gruppo di eminenti personalità del Consiglio d'Europa	16 novembre 2012	SI	INDIRETTAMENTE	link	Di interesse la seguente affermazione in tema di libertà di espressione: "Riconosciamo che, in certe situazioni, l'applicazione di tali principi non è sempre agevole. Resta sempre la questione di sapere fino a che punto, nelle loro attività legislative, gli Stati dovrebbero tenere conto delle opinioni, dei convincimenti e delle tradizioni specifiche dei gruppi minoritari. Su tali questioni, spetta ai cittadini di ogni democrazia decidere dove porre il limite."

Risoluzione (2076) e Raccomandazione (2080) sulla libertà di religione e convivenza in una società democratica	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	30 settembre 2015	NO	NO	link	
Risoluzione (2106) sull'impegno rinnovato alla lotta contro l'antisemitismo in Europa	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	20 aprile 2016	SI	SI	link	Si parla espressamente di "condanna e perseguimento di reati antisemiti"
Risoluzione (2309) sulla conservazione e del patrimonio culturale ebraico	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	4 ottobre 2019	SI	NO	link	
20th National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the government of Italy	Dipartimento della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa	4 marzo 2020	NO	NO	link	
Raccomandazione (5) agli Stati membri sulla trasmissione della memoria dell'Olocausto e la prevenzione dei crimini contro l'umanità, del 17 marzo 2022.	Comitato dei Ministri	17 marzo 2022	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	link	Il testo si rivolge prevalentemente agli studenti come destinatari finali delle misure adottate dagli Stati.

Raccomandazione (16) agli Stati membri sulla lotta all'incitamento o all'odio	Comitato dei Ministri	20 maggio 2022	INDIRETTAMENTE (può farsi rientrare tra i "genocidi")	SI	link	Si effettua un quadro delle espressioni di incitamento all'odio che devono essere affrontate con gli strumenti del diritto penale e tra queste figurano "istigazione pubblica a commettere genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra, incitamento pubblico all'odio, alla violenza o alla discriminazione; negazione pubblica, banalizzazione e condono di genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra".
--	-----------------------	----------------	---	----	----------------------	--

Tabella 4. Atti degli organismi/enti di rilevanza europea

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE	DATA	È CITATO L'ANTISEMITISMO?	DÀ RILEVANZA ALL'INTERVENTO PENALE?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
Raccomandazioni di politica generale	ECRI	Dal 1996 al 2016	SI	SI	https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2019/168094b101	Di interesse per il diritto penale le Raccomandazioni nn. 1 (link), 2 (link), 4 (link), 6 (link), 7 (link), 9 (link), 10 (link), 11 (link), 12 (link), 14 (link), 15 (link).
Rapporti sull'Italia	ECRI	Primo, del 13 giugno 1997; Secondo, del 22 giugno 2001; Terzo, del 16 dicembre 2005; Quarto, del 6 dicembre 2011;	SI	SI	primo secondo terzo quarto quinto	Disponibile qui un elenco generale. Disponibili ai seguenti link le osservazioni dello Stato italiano rispettivamente al secondo e terzo report: link2 link3 .

		Quinto del 18 marzo 2016				
Conclusioni sull'Italia	ECRI	14 dicembre 2014 – 24 febbraio 2015; 3 aprile 2019 - 6 giugno 2019	SI	INDIRETTAMEN TE	Conclusioni 2014 Conclusioni 2019	
Opinione sulla <i>Working Definition</i> di Antisemitismo dell'IHRA	ECRI	2 dicembre 2020	SI	SI	link	
Parere sul concetto di "razzialisazio ne"	ECRI	8 dicembre 2021	SI	NO	link	
"Manifestatio ns of Antisemitism in the EU 2002 – 2003"	FRA	3 marzo 2004	SI	SI	link	
"Discover the past for the future – The role of historical sites and museums in Holocaust education and human rights education in the EU"	FRA	26 gennaio 2010	SI	NO	link	
"Making hate crime visible in the European Union: acknowledgin g victims' rights"	FRA	27 novembre 2012	SI	SI	link	
"FRA Opinion on the Framework Decision on	FRA	22 ottobre 2013	SI	SI	link	

Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime”						
“Survey on discrimination and hate crime against Jews in EU (2012)”	FRA	3 luglio 2014	SI	NO	link	
“Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union”	FRA	17 novembre 2016	SI	SI	link	
“Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition”	FRA	21 marzo 2018	SI	SI	link	
“Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU”	FRA	10 dicembre 2018	SI	SI	link	
“Young Jewish Europeans: perceptions and experiences of antisemitism” del 4 luglio 2019	FRA	4 luglio 2019	SI	SI	link	

"Antisemitism - Overview of data available in the European Union 2008-2018"	FRA	8 novembre 2019	SI	SI	link	
"Antisemitism : Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019"	FRA	del 10 settembre 2020	SI	SI	link	
"Antisemitism : Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2010-2020"	FRA	9 novembre 2021	SI	SI	link	
"Antisemitism - Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2011-2021"	FRA	3 novembre 2022	SI	SI	link	

TABELLA 5. ATTI DELL'OSCE

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE	DATA	È CITATO L'ANTISEMITISMO?	DÀ RILEVANZA ALL'INTERVENTO PENALE?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
Dichiarazione di Berlino (PC.DEL/347/04)	Seconda Conferenza OSCE sull'antisemitismo	29 aprile 2004	SI	NO	link	
Decisione n. 4/03 sulla tolleranza e la non	Consiglio dei ministri dell'OSCE	2 dicembre 2003	SI, sebbene ancora con la	SI	link	

discriminazione			dicitura "anti-semitism"			
Decisione n. 12/04 sulla tolleranza e non discriminazione e annesse Decisioni nn. 607, 621, 633	Consiglio dei ministri dell'OSCE	7 dicembre 2004	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	
Preventing and Responding to Hate Crimes: A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region	OSCE/ODIHR	15 ottobre 2009	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	
Hate Crime Laws - A Practical Guide	OSCE/ODIHR	9 marzo 2009	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	
Decisione n. 9/09 sulla lotta ai crimini ispirati dall'odio	Consiglio dei ministri dell'OSCE	2 dicembre 2009	SI	NO	link	
Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms- A Practical Guide	OSCE/ODIHR	29 settembre 2014	SI	SI	link	
Dichiarazione sul potenziamento degli sforzi per combattere l'antisemitismo	Consiglio dei ministri dell'OSCE	5 dicembre 2014	SI	SI		Il testo riferisce solo in modo stringato l'invito agli Stati a "indagare in modo efficace, tempestivo e imparziale su atti di violenza motivati dall'antisemitismo e perseguire i responsabili".

Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide	OSCE/ODIHR e IAP (International Association of Prosecutors)	2016	SI	SI	link	
Understanding Anti-Semitic Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Jewish Communities: A Practical Guide	OSCE/ODIHR	15 maggio 2017	SI	SI	link	
Understanding Antisemitic Hate Crime: Do the Experiences, Perceptions and Behaviors of Jews Vary by Gender, Age and Religiosity?	OSCE/ODIHR	29 maggio 2017	SI	NO	link	
Addressing Anti-Semitism through Education: Guidelines for Policymakers	OSCE/ODIHR ed UNESCO	31 maggio 2018	SI	SI	link	
Coalition Building for Tolerance and Non-Discrimination: A Practical Guide	OSCE/ODIHR	25 giugno 2018	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	
Anti-Semitic Hate Crime	OSCE/ODIHR	18 settembre 2019	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	link	

Affrontare l'antisemitismo o con l'istruzione: Conoscere meglio gli Ebrei e l'ebraismo, Sussidio didattico da 1 a 9	OSCE/ODIHR	4 dicembre 2019	SI	NO	link	
Holocaust Memorial Days in the OSCE Region"	OSCE/ODIHR	dal 2008 al 2022	SI	NO	link	

TABELLA 6. ALTRI ATTI DI RILEVANZA INTERNAZIONALE

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE	DATA	È CITATO L'ANTISEMITISMO?	DÀ RILEVANZA ALL'INTERVENTO PENALE?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo	Nazioni Unite	10 dicembre 1948	NO	NO		In particolare, l'art. 18, che sancisce la libertà di pensiero, coscienza e religione di ogni individuo.
Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata con la Risoluzione 2106 (XX)	Assemblea generale delle Nazioni Unite	del 21 dicembre 1965	NO	NO	link	
Patto internazionale sui diritti civili e politici	Nazioni Unite	16 dicembre 1966	NO	NO		In particolare, l'art. 18, che reitera quanto affermato nella Dichiarazione Universale del 1948.
Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione e sulla lotta contro il razzismo, la	Nazioni Unite – Conferenza mondiale sui diritti umani	25 giugno 1993	NO	SI	link	

<p> xenofobia e l'intolleranza</p>						
<p>Dichiarazione sull'Olocausto</p>	<p>Foro internazionale di Stoccolma</p>	<p>28 gennaio 2000</p>	<p>SI</p>	<p>NO</p>	<p>link</p>	<p>A tale Dichiarazione ha aderito anche l'IHRA, rendendolo suo documento fondante.</p>
<p>Dichiarazione e Programma di Azione di Durban</p>	<p>della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione e razziale, la xenofobia e le forme di intolleranza relative</p>	<p>8 settembre 2001</p>	<p>SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"</p>	<p>SI</p>	<p>link</p>	
<p>Risoluzione A/RES/60/7 sulla memoria dell'Olocausto</p>	<p>Assemblea generale delle Nazioni Unite</p>	<p>21 novembre 2005</p>	<p>SI</p>	<p>NO</p>	<p>link</p>	
<p>Risoluzione A/RES/61/255 sulla negazione dell'Olocausto</p>	<p>Assemblea generale delle Nazioni Unite</p>	<p>22 marzo 2007</p>	<p>SI</p>	<p>NO</p>	<p>link</p>	
<p>Risoluzione A/HRC/RES/16/18</p>	<p>Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite</p>	<p>12 aprile 2011</p>	<p>NO</p>	<p>SI</p>	<p>link</p>	<p>L'unica menzione della materia penale è legata alla necessità di prevedere sanzioni penali per l'istigazione all'odio religioso e in relazione alla "istigazione a una violenza diretta basata sulla religione o credo".</p>
<p>Risoluzione A/RES/66/167 sulla lotta contro l'intolleranza, gli stereotipi negativi, la stigmatizzazione, la discriminazione, l'incitamento alla violenza e alla violenza contro le persone basate</p>	<p>Assemblea generale delle Nazioni Unite</p>	<p>19 dicembre 2011</p>	<p>NO</p>	<p>NO</p>	<p>link</p>	<p>Essa è relativa alla risoluzione A/HRC/RES/16/18 adottata dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 12 aprile 2011.</p>

sulla religione o il credo						
Report annuale A/HRC/22/17/Add. 4 sui <i>workshops</i> di esperti sulla proibizione dell'incitamento all'odio nazionale, razziale a religioso	Alto Commissario dei Diritti Umani	11 gennaio 2013	NO	SI	link	Si veda in particolare l'appendice "Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence".
Non-legally binding working definition of Holocaust denial and distortion	IHRA	10 ottobre 2013	SI	SI	link	
Piano d'Azione per prevenire l'antisemitismo violento	Nazioni Unite	2015	NO	SI	link	Al Piano si accompagnano 70 raccomandazioni agli Stati e una Lettera del Segretario Generale.
Non-legally binding working definition of antisemitism	IHRA	26 maggio 2016	SI	SI	link	
Piano d'Azione per la salvaguardia dei siti religiosi, del 2019	Nazioni Unite	2019	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	link	
Strategia e piano d'azione contro l'incitamento all'odio	Nazioni Unite	maggio 2019	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	link	
Rapporto A/74/358 sulla lotta all'antisemitismo e l'eliminazione di tutte le forme di intolleranza religiosa	Assemblea generale delle Nazioni Unite	20 settembre 2019	SI	SI	link	In esso si sviluppa in modo particolarmente intenso il tema della lotta all'antisemitismo, chiarendo, a p. 21, che lo strumento penale deve essere impiegato come <i>extrema ratio</i> di tutela.

Raccomandazioni per l'insegnamento e l'apprendimento dell'Olocausto	IHRA	dicembre 2019	SI	NO	link	
Dichiarazione ministeriale	IHRA	2020	SI	NO	link	
Risoluzione A/76/L. 30 sulla negazione dell'Olocausto	Assemblea generale delle Nazioni Unite	13-20 gennaio 2022	SI	INDIRETTAMENTE	link	Cita l'antisemitismo come insito nella stessa negazione dell'Olocausto e invita ad adottare misure adeguate a combatterlo.