

Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza –

Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alle evoluzioni della normativa europea in materia - 21 settembre 2021 h.12

**Prof.ssa MILENA SANTERINI,
Coordinatrice Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo
presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.**

Sommario 1. Il profilo della Coordinatrice e la Strategia Nazionale contro l'antisemitismo; 2. Una breve sintesi del fenomeno; 3. Le nuove forme dell'antisemitismo; 4. Indicazioni per le istituzioni e il Parlamento.

1. Il profilo della Coordinatrice e la Strategia Nazionale contro l'antisemitismo.

Il Parlamento Europeo nella **Risoluzione del 1° giugno 2017 sulla lotta contro l'antisemitismo** (2017/2692(RSP) ha invitato gli stati membri a nominare un **Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo**. (art.5).

A seguito di tale Risoluzione sono stata nominata Coordinatrice per la lotta contro l'antisemitismo il 17 gennaio 2020. Vari paesi europei tra cui Germania, Regno Unito, Francia e molti altri hanno questa figura.

Nella stessa data il Consiglio dei Ministri ha accolto la seguente definizione di antisemitismo: *“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”*.

La definizione – corredata da 11 esempi – è stata elaborata dall'IHRA - International Holocaust Remembrance Alliance. L'IHRA è un organismo intergovernativo di 34 paesi fondato nel 1998, che unisce i governi e gli esperti per rafforzare, promuovere e divulgare l'educazione sulla Shoah (Olocausto), la ricerca e il ricordo in tutto il mondo. L'Italia ha una Delegazione presso l'IHRA.

Per effettuare la ricognizione chiesta dal Governo e capire come applicare la definizione di antisemitismo dell'IHRA integrata dagli esempi è stato costituito con Decreto della Presidenza del Consiglio del 16 giugno 2020 un **Gruppo tecnico di lavoro**, cui hanno partecipato rappresentanti delle istituzioni, di vari Ministeri e di organismi del mondo ebraico, nonché esperti. Il Gruppo ha consegnato la Relazione finale (QUI ALLEGATA) nel gennaio 2021.

L'Italia si dota così per la prima volta di una Strategia contro l'antisemitismo. Lo ha fatto l'Austria, e altri paesi hanno piani di intervento contro il razzismo, l'odio compreso l'antisemitismo. Inoltre, in ottobre al Forum internazionale sull'antisemitismo di Malmö (Svezia) verrà presentata una Strategia a livello europeo.

Ritengo che una tale Strategia sia necessaria al nostro Paese e ne illustro le principali caratteristiche.
La Strategia

- ha un carattere olistico e integrato perché l'antisemitismo è un fenomeno complesso, eterogeneo, che cambia nel tempo. Bisogna agire quindi sul piano preventivo, culturale, della mentalità e dei comportamenti collettivi insieme al contrasto e alla repressione dei fenomeni discriminatori.
- Permette di dare indicazioni alle diverse istituzioni su come utilizzare la definizione di antisemitismo dell'IHRA e vigilare sulle politiche e le pratiche concrete.

2.Una breve sintesi del fenomeno

Sarebbe impossibile in breve tempo fornire un quadro completo della diffusione dell'antisemitismo in Italia (rimando a questo proposito all'audizione dei rappresentanti del CDEC (Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea). Inoltre le varie indagini, anche se accurate, non riescono a fotografare in modo esauriente il fenomeno, soprattutto a causa della mancanza di meccanismi di segnalazione adeguati e coordinati. Alcuni dati:

Nel 2020 l'Osservatorio antisemitismo del CDEC ha registrato 230 episodi di antisemitismo, di cui 180 online. Il numero è minore del 2019 (251 episodi di antisemitismo), ma molti più del 2018 (197) e del 2017 (130).

In termini generali si può affermare che il fenomeno dell'antisemitismo è in aumento così come la sua visibilità. Il picco dell'intolleranza si è raggiunto nel periodo delle minacce ricevute dalla senatrice a vita Liliana Segre e con l'attribuzione della sua scorta nel 2019.

Le azioni violente di ostilità antiebraica contraddistinguono i gruppi politici estremisti (destra, sinistra, islamisti) mentre la condivisione di stereotipi e di pregiudizi è trasversale ai ceti socio-culturali e alle appartenenze politiche e ideologiche.

Secondo i dati della FRA (*Fundamental Rights Agency*) del 2018 sulla percezione dell'antisemitismo in 12 Paesi dell'Unione si registra tra i cittadini ebrei un senso di pericolo, un'ansia diffusa per l'antisemitismo che incombe con maggiore gravità rispetto alla prima indagine del 2012-13.

Euromedia Research: il 16,1% degli italiani si dichiara «*poco/per niente favorevole*» alla religione ebraica, l'11,6 pensa che gli ebrei abbiano un eccessivo potere economico-finanziario internazionale.

La ricerca IPSOS 2017 per il CDEC dimostra la permanenza di una vasta area di pregiudizio e stereotipi saldi e molto difficili da smantellare.

In generale, emerge una scarsa conoscenza diretta e indiretta degli ebrei. il 36% ne sovrastima la presenza in Italia, spesso indice di pregiudizio o relativa ostilità; quasi il 20% pensa siano da 500.000 a più di un milione, mentre sono meno di 35.000.

Circa il 60% condivide pienamente o in parte affermazioni relative al potere economico

3. Le nuove forme dell'antisemitismo

Gli esempi che corredano la Definizione di Antisemitismo dell'IHRA (International Remembrance Alliance) sono importanti perché mostrano come l'antisemitismo sia un camaleonte che muta secondo delle epoche storiche e dei contesti. In sintesi le forme attuali che riscontriamo in Italia possono essere raccolte nelle seguenti categorie.

ANTI GIUDAISMO DI MATRICE RELIGIOSA

Esiste ancora una forma di antisemitismo che può attingere alle antiche accuse di omicidio rituale, sacrilegio dell'ostia, avvelenamento dei pozzi e contaminazione anche se la svolta del Concilio Vaticano II ha rappresentato una rottura radicale aprendo la strada allo sviluppo di un dialogo e di un'amicizia con le istituzioni

ANTISEMITISMO NEONAZISTA/NEOFASCISTA E NEGAZIONISMO DELLA SHOAH

Rientra in questo gruppo di indicatori la demonizzazione e disumanizzazione (ad esempio nel paragone con animali). Sono espressione di questa forma di antisemitismo che giustifica la persecuzione e l'eliminazione degli ebrei il negazionismo, il revisionismo, il riduzionismo, la banalizzazione, la derisione e la distorsione della Shoah (Olocausto). Questa forma di antisemitismo si manifesta anche attraverso l'esaltazione dei simboli del nazismo e del fascismo (figura di Hitler o Mussolini, svastiche) e la denigrazione delle vittime (ad esempio Anne Frank).

ODIO VERSO LO STATO DI ISRAELE

Tale nuovo antisemitismo ha come sfondo la demonizzazione di Israele e la delegittimazione della sua esistenza, con la falsa rappresentazione delle vittime di ieri come i "carnefici" di oggi, nonché l'assoggettamento di Israele a un doppio standard di giudizio. In questo senso, l'antisemitismo può mascherarsi da antisionismo quando si oppone alla piena esistenza di Israele.

Sono quindi manifestazioni di questa forma di antisemitismo demonizzare e delegittimare lo Stato di Israele in quanto tale, con forme e contenuti equivalenti alla negazione del diritto all'esistenza e all'autodeterminazione, per esempio sostenendo che l'esistenza stessa dello Stato di Israele è espressione di razzismo. Non è in discussione il diritto/dovere alla critica verso i singoli governi israeliani e le loro politiche, ma occorre evitare che tali critiche possano riversare i loro effetti su tutti gli ebrei.

POTERE EBRAICO SULL'ECONOMIA E LA FINANZA

Secondo questa forma di antisemitismo gli ebrei, come singoli o collettività, sono accusati di avere il controllo della finanza mondiale, dei media, delle banche, dell'economia, del governo o di altre istituzioni.

L'accusa rivolta agli ebrei di complottare per dominare il mondo risale, in particolare, alla propaganda nazista, che si è anche ispirata a falsi come "I Protocolli dei Savi Anziani di Sion". Oggi riemerge un antisemitismo "no global" che accusa gli ebrei di congiurare contro gli oppressi. Ieri la famiglia *Rothschild* e oggi *George Soros* diventano simboli di questo potere.

Tale antisemitismo si nutre di una mentalità cospiratoria che tende ad attribuire agli ebrei tutti i mali del mondo, compresa la pandemia da Covid-19. Vengono anche riesumate le antiche accuse del sangue (come nella setta di QAnon che mischia temi antisemiti ad attacchi contro gli avversari politici).

Tutte queste forme di antisemitismo sono gravi. Si diffondono soprattutto online, non necessariamente nella forma del razzismo biologico ma possono esprimere pregiudizi, disprezzo, derisione. Sono la base della piramide dell'odio che ha al vertice la violenza anche genocidaria. Vorrei ricordare che la distanza emotiva dal destino degli altri apre la strada alla discriminazione e anche agli esiti estremi che abbiamo conosciuto. Contrastare l'antisemitismo quindi non è un "privilegio"

accordato agli ebrei rispetto ad altri gruppi sociali, etnici e religiosi. Per le sue peculiarità storiche, politiche, religiose e culturali rispetto ad altre forme di discriminazione, e per l'immenso dramma che ne è derivato, la lotta all'antisemitismo rappresenta una sfida imprescindibile nell'interesse generale di tutto il Paese e un compito indispensabile per la tenuta democratica, la coesione sociale e la convivenza pacifica della nostra società.

4. Indicazioni per le istituzioni e il Parlamento.

La Strategia contiene proposte al mondo della scuola, della cultura, dello sport delle religioni. Stiamo avviando una campagna di formazione che proporremo alle forze di polizia, alla magistratura, avvocati, insegnanti, coinvolgendo allo stesso tempo il mondo del calcio.

A livello del Parlamento e del Governo proponiamo le seguenti sollecitazioni esposte in modo più articolato nella Strategia Nazionale allegata.

1 Ampliare l'ambito di rilevanza penale e le misure sanzionatorie delle condotte di apologia del fascismo.

Sanzionare sia la propaganda attiva diretta dei contenuti del partito fascista o nazionalsocialista (produzione, distribuzione, diffusione o vendita di materiale propagandistico, immagini, oggettistica, gadgets, simboli) sia i comportamenti pubblici (simboli e gestualità).

La propaganda di idee proprie del partito fascista, basate sulla superiorità della razza e sull'odio antiebraico ed espressive del ripudio delle forme democratiche, può assumersi come lesiva della dignità umana e della uguaglianza. Oggi non può essere sufficiente la mera finalità di ricostituzione del partito fascista per sanzionare un comportamento che può costituire un incitamento all'odio, di per sé pericoloso per i fondamenti della convivenza sociale

2 Valutare l'eventuale ampliamento delle norme del Codice penale (in particolare art.604bis e 604ter) che attualmente non coprono adeguatamente le motivazioni o finalità di discriminazione o di odio antisemita o pregiudizio antisemita.

Le finalità di "discriminazione / odio etnico, razziale, religioso" non esprimono compiutamente la realtà dell'antisemitismo, anche se dovrebbero comprenderla. Il mondo ebraico oggetto di questo odio, infatti, non può essere caratterizzato né sotto il profilo della cosiddetta "razza" (concetto scientificamente infondato) né dell'etnia (comunità culturale omogenea) né della nazionalità (gli ebrei presentano svariate appartenenze nazionali), né della religione (gli ebrei sono colpiti in quanto tali e non per la religione professata - peraltro non da tutti).

3 Rivedere le norme che puniscono il vilipendio alle bandiere degli stati esteri, evitando che ad esempio nelle manifestazioni di piazza si offenda non solo un paese intero ma anche simboli rappresentativi del popolo di quel paese L.85 24.2.2006 art 299 cp

4 Approvare proposte parlamentari che favoriscano il cambiamento delle policy delle piattaforme dei social media al fine di garantire un sistema uniforme ed efficiente di segnalazione e rimozione del linguaggio d'odio (anche prevedendo sanzioni amministrative pecuniarie per i gestori che non ottemperino a tali indicazioni).

E' necessario chiedere alle grandi piattaforme di social media di provvedere con adeguati investimenti alla rimozione dell'*hate speech*. Infatti, le obiezioni alla limitazione e alla moderazione dell'*hate speech* online risultano difficilmente sostenibili. Inoltre, sull'esempio di paesi come la Germania, occorre prevedere un efficace sistema di rimozione una volta che contenuti di odio siano già stati pubblicati e diffusi. Ciò significa chiedere di equilibrare la libertà di espressione con un principio altrettanto importante, cioè l'uguaglianza dei cittadini e la difesa della loro dignità, art.3 e art.21.

Le espressioni di *hate speech* non rientrano necessariamente nella sfera penale: non sempre si deve "punire la parola pericolosa". Ma sempre la si deve stigmatizzare e impedirne la diffusione.

Quindi, se il discorso d'odio non è sempre sanzionabile sul piano penale, tuttavia non per questo non è dannoso: ci sono altri strumenti che possiamo adottare specie sul piano amministrativo, soprattutto contribuendo a rimuovere contenuti dannosi incidendo sulle policy delle piattaforme.

Le aziende dovrebbero assumere una maggiore responsabilità morale nei confronti delle vittime sviluppando la loro capacità - potenzialmente straordinaria e finora non utilizzata pienamente - di filtrare i contenuti d'odio non solo ex post.

Nel maggio 2021 il CCDH (Center for Countering Digital Hate) ha registrato 714 post da Facebook, Instagram, Twitter, YouTube e TikTok contenenti contenuti antisemiti che violavano le policy delle piattaforme visti 7,3 milioni di volte (distorsione dell'Olocausto, meme offensivi, paragoni con animali, odio contro Israele) scoprendo che **l'84% dei post contenenti odio anti-ebraico non sono stati presi in considerazione dalle aziende di social media** dopo che sono stati segnalati come contenenti odio anti-ebraico. **YouTube ha risposto solo al 21% delle segnalazioni** rimuovendo i video o i canali che li ospitavano. **Instagram ha risposto al 13% delle segnalazioni.** Molti dei post antisemiti di Facebook presenti in questo rapporto provengono da gruppi di Facebook dedicati alla diffusione dell'odio antisemita. Collettivamente questi gruppi hanno 37.500 membri. Al momento di questo rapporto, nessuno di questi gruppi è stato rimosso, nonostante sia stato segnalato almeno una volta negli ultimi due mesi.

Concludo con due osservazioni. La definizione di istigazione è molto difficile da verificare quando si parla di linguaggio d'odio. Il passaggio "dalla parola ai fatti", con l'istigazione, la propaganda sovversiva, l'apologia è un criterio chiaro anche se estremamente difficile da verificare (quanto, infatti, alcuni atti sono *diretta conseguenza* di un linguaggio d'odio? Come posso dimostrare che un certo fatto è causato da un certo discorso?). In alcuni casi è evidente l'incitamento, la propaganda e l'istigazione alla violenza, in altri meno. Internet, tuttavia, ha cambiato la situazione. Può non esserci istigazione diretta ma il web crea un contagio emotivo che suscita ira, rabbia e costituisce un elemento di pericolo.

Ci si chiede, quindi, se non dovrebbe essere considerato abusivo il contenuto stesso quando costituisce offesa e quando, in ogni caso, viola la dignità di qualcuno, creando una tendenza all'odio anche se non dovesse incitare *espressamente* alla violenza. Sappiamo che ci sono parole che avvelenano la comunicazione, ma il linguaggio "solo" offensivo rimane dannoso, anche quando non si hanno prove dirette che abbiano provocato atti di violenza.