

Presidenza del Consiglio

Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo
approvata dall'IHRA

(International Holocaust Remembrance Alliance)

Rapporto finale

STRATEGIA NAZIONALE DI LOTTA ALL'ANTISEMITISMO

- I. PREMESSA
- II. L'ANTISEMITISMO IN ITALIA
- III. LA DEFINIZIONE OPERATIVA IHRA DI ANTISEMITISMO
- IV. INDICAZIONI E RACCOMANDAZIONI PER LE ISTITUZIONI

I. PREMESSA

1. Il Gruppo tecnico di lavoro presso la Presidenza del Consiglio

La Relazione finale del **Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'IHRA** (International Holocaust Remembrance Alliance) presso la Presidenza del Consiglio ha lo scopo di presentare alle istituzioni e alla società indicazioni e raccomandazioni per l'attuazione in Italia di tale definizione, a distanza di dieci anni dalla conclusione del Rapporto del Comitato di Indagine Conoscitiva sull'Antisemitismo della Camera dei Deputati che rilevava una recrudescenza del fenomeno. La presente Relazione, elaborata dal Gruppo, ha l'obiettivo di proporre una **Strategia nazionale contro l'antisemitismo** in attuazione di quanto richiesto dal Consiglio dell'Unione Europea nella Dichiarazione n. 13637/20 del 2 dicembre 2020, in cui si chiede agli Stati membri l'integrazione della lotta all'antisemitismo trasversalmente ai vari ambiti politici. <https://www.consilium.europa.eu/media/47065/st13637-en20.pdf>

Il 17 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri, in coerenza con la risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo adottata dal Parlamento europeo il 1° giugno 2017 e con le conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018, 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". Inoltre, in questa data il Consiglio dei Ministri ha nominato la prof.ssa Milena Santerini come Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.

Il 27 gennaio il Consiglio dei Ministri, in occasione della Giornata della Memoria, ha ribadito l'impegno a promuovere e a rafforzare la memoria della Shoah (Olocausto) e a contrastare l'antisemitismo in tutte le sue forme. A tale scopo il Governo ha accolto l'intero documento IHRA sull'antisemitismo, compresi gli esempi, facendo riferimento ad esso per avviare un percorso di ricognizione delle espressioni e delle condotte di antisemitismo, al fine di giungere a un'adozione della definizione in diversi contesti sociali e istituzionali.

A tale scopo è stato costituito con Decreto della Presidenza del Consiglio del 16 giugno 2020 il **Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'IHRA**, cui partecipano rappresentanti delle istituzioni, di vari Ministeri e di organismi del mondo ebraico, nonché esperti, presieduto dalla Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo (in allegato n.1 la composizione del Gruppo). Dopo aver svolto 14 audizioni oltre agli incontri riservati ai membri, il Gruppo ha consegnato la Relazione finale nel gennaio 2021.

Una tale Strategia, per affrontare un fenomeno così complesso ed eterogeneo, che si esprime in un ampio spettro di forme, deve essere concepita in modo olistico ed integrato, su diversi piani operativi, come richiesto dal Consiglio dell'Unione Europea nella *Council Declaration on the fight against antisemitism and the development of a common security approach to better protect Jewish communities and institutions in Europe* del 6.12.18 per agire sul piano preventivo, culturale e dei comportamenti collettivi insieme al contrasto e alla repressione dei fenomeni discriminatori.

La Strategia presentata in questo Rapporto si ispira anche all' *Handbook on the practical use of the IHRA definition of antisemitism* elaborata dalla Commissione Europea e dall'IHRA e diffusa nel gennaio 2021. Inoltre, scaturisce dalle esperienze, acquisizioni e azioni svolte in questi anni in Italia sulla memoria della Shoah (Olocausto), come documentato nel Country Report sull'Italia presentato dalla Delegazione italiana presso l'IHRA nel dicembre 2020. Infine, si colloca all'interno del nuovo *EU Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*.

Sul piano nazionale, elementi portanti della Strategia sono il coordinamento e la promozione di una concreta collaborazione tra le istituzioni interessate, le comunità ebraiche, il mondo della cultura, delle Università, della scuola, della formazione, del sociale, dello sport, dei media, della politica. In particolare, si intende attuare una collaborazione con la *Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, creata al Senato con la Mozione n. 136 proposta dalla Senatrice a vita Liliana Segre, approvata il 29 ottobre 2019.

La Strategia nazionale qui proposta, partendo dalla definizione e le casistiche individuate dall'IHRA quale punto di ricognizione autorevole e condiviso, si articola in un processo composto da vari passaggi:

- conoscenza/comprendimento delle radici storiche e caratterizzazioni del fenomeno;
- valutazione e misurazione del fenomeno (pregiudizio antisemita e *hate crimes*);
- inquadramento/comprendimento del problema nel contesto italiano;

- applicazione di politiche di contrasto per combatterlo, e loro periodico aggiornamento (https://anendtoantisemitism.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/p_anendtoantisemitism/PDF/Catalogue_FINAL_webversion_complete.pdf)

Cos'è l'IHRA

L'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) è un forum intergovernativo 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 e il sostegno degli impegni della Dichiarazione del Forum internazionale di Stoccolma. Fino al gennaio 2013, l'organizzazione era conosciuta come *Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research*.

Attualmente i paesi membri sono 34 (Argentina, Australia, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Israele, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Ungheria). Vi sono inoltre sette paesi osservatori (Albania, Bosnia, El Salvador, Moldavia, Monaco, Turchia, Uruguay) e sono in corso le adesioni di altri paesi.

La Presidenza viene assunta a rotazione annuale (nel 2020 la Germania, nel 2019 il Lussemburgo, nel 2018 l'Italia). Sono partner l'ONU, l'UNESCO, il Consiglio d'Europa e l'UE.

I membri dell'IHRA aderiscono alla Dichiarazione del Foro Internazionale di Stoccolma sulla Shoah approvata nel 2000.

Il 1° giugno 2017, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo ([2017/2692\(RSP\)](#)) che invita gli Stati membri dell'Unione europea e le loro istituzioni ad adottare e applicare la definizione operativa di antisemitismo proposta dall'IHRA (p.2) e a nominare coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo (p.5).

Nell'IHRA sono attivi tre Gruppi di Lavoro (Accademia, Educazione, Musei e Siti) e tre Comitati (Antisemitismo e diniego dell'Olocausto; Olocausto, Genocidio e Crimini contro l'umanità; Genocidio dei Rom).

2. La Definizione di antisemitismo dell'IHRA (Working Definition of Antisemitism)

Il Comitato per l'antisemitismo e la negazione dell'Olocausto dell'IHRA ha lavorato sulla ***non-legally binding Working Definition of Antisemitism***, poi adottata nella Plenaria del 26 maggio 2016 a Bucarest, come strumento operativo per gli Stati membri per combattere odio e discriminazione a livello nazionale.

Come tutti i documenti dell'IHRA, la **Working Definition of Antisemitism**, “definizione operativa” sull'antisemitismo, non giuridicamente vincolante, è frutto di compromessi tra le sensibilità politiche dei vari Stati membri dell'Alleanza ma anche delle expertise scientifiche degli studiosi che integrano le Delegazioni nazionali. Quella attuale è stata preceduta da altre versioni redatte dall'EUMC (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*) e altre sono in fase di elaborazione da parte di istituzioni internazionali.

Si tratta di uno strumento utile per il suo linguaggio concreto e i suoi esempi che illustrano il concetto di antisemitismo e il modo in cui si concretizza un atteggiamento antisemita, utilizzando fenomeni tipici e ricorrenti. Per sua natura, una “*working definition*” indica uno strumento di lavoro operativo che serve a riconoscere, monitorare, combattere manifestazioni di un fenomeno, l'antisemitismo, sempre in via di evoluzione e trasformazione.

Il documento contiene linee guida per comprendere le manifestazioni dell'antisemitismo e una *guida pratica* per identificarlo, per classificare e raccogliere dati e per sostenere l'implementazione di norme contro il fenomeno.

Il Governo italiano, come su menzionato, ha accolto la WDA e ha assegnato alla Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo il compito di effettuare una ricognizione delle espressioni e delle condotte di antisemitismo per individuare i possibili interventi in merito alla sua attuazione.

Utilizzando l'intera WDA quale punto di riferimento e di partenza, l'Italia colloca la sua azione nazionale di contrasto all'antisemitismo in un contesto più ampio di cooperazione multilaterale, che si situa in primis in seno all'Unione Europea e al Consiglio d'Europa, e si estende poi all'ONU, all'Unesco, all'OSCE, alla FRA, organizzazioni partner che interagiscono attivamente e costantemente con l'IHRA. Vari paesi hanno finora recepito la WDA con svariate modalità e attuazioni pratiche.

3. Riferimenti internazionali ed europei

La lotta all'antisemitismo trova i suoi riferimenti nei seguenti Documenti internazionali:

Council Declaration on mainstreaming the fight against antisemitism across policy areas 13637/20 del 2 dicembre 2020

<https://www.consilium.europa.eu/media/47065/st13637-en20.pdf>

Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=EN#:~:text=Gli%20Stati%20membri%20ri conoscono%20che,gravi%20mediante%20il%20diritto%20penale.>

European Council Declaration on the fight against antisemitism and the development of a common security approach to better protect Jewish communities and institutions in Europe del 6 Dicembre 2018

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/en/pdf>

Dichiarazione del Foro Internazionale di Stoccolma sulla Shoah del 2000

<https://www.holocaustremembrance.com/it/about-us/stockholm-declaration>

EU Anti-racism Action Plan 2020-2025

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en

Convenzione sulla criminalità informatica, Budapest del 23 Novembre 2001

<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>

II. L'ANTISEMITISMO IN ITALIA

1. Perché la lotta all'antisemitismo

- Il contrasto all'antisemitismo – pregiudizio e/o odio verso gli ebrei in quanto ebrei – non va inteso, come alcuni credono, per errore o per pregiudizio, come 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'immane tragedia che ne è derivata, 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.
- Affrontare il tema dell'antisemitismo in Italia comporta la chiara assunzione di responsabilità per l'adozione delle leggi razziste del 1938 di stampo antisemita che hanno segnato una svolta nella storia del nostro Paese. Come ha affermato il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, il fascismo fu "un regime che non ebbe alcun merito, e nel quale la caccia agli ebrei non fu affatto una deviazione ma fu insita stessa alla natura violenta e intollerante di quel sistema".
- L'antisemitismo in Italia ha una storia plurisecolare che ha visto la segregazione nei ghetti, le umiliazioni quotidiane e il disprezzo conservatosi in alcune espressioni del linguaggio popolare (“rabbino” o “fariseo”) nonostante il diritto all'uguaglianza conquistato con l'emancipazione. Tale fenomeno ha avuto conseguenze devastanti per la vita ebraica (esclusione, deportazione e poi sterminio), e per l'impoverimento umano, civile e morale che ne è derivato per tutta la società italiana.
- Gli atti antisemiti - che colpiscono anche simbolicamente tutti gli ebrei in quanto gruppo e non solo i singoli colpiti– rappresentano una minaccia non solo verso una parte dei cittadini, ma anche contro la convivenza sociale, la stabilità e la sicurezza. Molti atti di antisemitismo tra l'altro spesso non vengono denunciati (fenomeno dell'under-reporting).
- Per comprendere e contrastare il fenomeno vanno considerate la percezione soggettiva e la prospettiva dal punto di vista ebraico, e va instaurata una sistematica collaborazione con le comunità ebraiche e le loro istituzioni.
- L'antisemitismo si può concretamente manifestare con espressioni di ostilità e minacce nei confronti degli ebrei negli spazi pubblici, graffiti e vandalismi negli edifici, profanazioni dei cimiteri ebraici, antisemitismo nello spazio digitale e nei social media, antisemitismo nella vita politica, negazionismo, revisionismo, riduzionismo e distorsione della Shoah (Olocausto), offese, insulti e derisioni negli stadi, revisionismo culturale nell'insegnamento e nelle pubblicazioni e in varie altre forme.

- L'ostilità antisemita si manifesta a diversi livelli: attraverso veri e propri reati di matrice razzista (crimini di odio o *hate crimes*) quali attacchi all'integrità fisica o alle proprietà di ebrei e istituzioni ebraiche ma anche dichiarazioni verbali o scritte, o attraverso atti discriminatori, o infine convinzioni, pregiudizi o stereotipi finalizzati a denigrare gli ebrei, cioè un linguaggio d'odio, disprezzo, allusioni o derisioni che tende a divenire *mainstream* anche se non costituisce reato. La distinzione tra questi tre diversi livelli è cruciale per lottare contro di esso.
- La Shoah (Olocausto) ha sconvolto i fondamenti della civiltà ed è un punto di non ritorno nella coscienza dell'umanità. Come afferma la Dichiarazione di Stoccolma del 2000, il carattere senza precedenti della Shoah (Olocausto) avrà sempre significato universale. Esso rappresenta l'esempio più estremo di antisemitismo nella storia.
- Pur essendo un oggetto di storia come gli altri, spiegabile e comparabile con altri fatti storici, e pur non esistendo una gerarchia di sofferenza tra le vittime dei genocidi, tuttavia nella Shoah (Olocausto) emerge la singolarità di un progetto a dimensione mondiale che tendeva alla distruzione totale degli ebrei e che univa antisemitismo, ideologia razzista e tecniche moderne. Proprio questo "unicum", però, "obbliga" chi si accosta ad essa ad una apertura all'universalità e alla solidarietà verso tutte le altre vittime della storia. Attraverso la Shoah (Olocausto) si realizza un riconoscimento del dolore di tutti i perseguitati e discriminati. Nella prospettiva della costruzione di una cultura condivisa, lo studio e la didattica della Shoah (Olocausto) devono stimolare e rafforzare i sentimenti di empatia e il senso di una cittadinanza condivisa che non ha confini.
- L'antisemitismo, pur avendo varie caratteristiche in comune con altre forme di odio o di razzismo, si presenta come un fenomeno specifico e distinto dal punto di vista storico, politico e psicosociale, per il suo profondo radicamento e continuità nella storia e per le sue caratteristiche demonologiche e persecutorie. Tuttavia, la lotta all'antisemitismo non va disgiunta da quella contro tutte le altre forme di odio e di intolleranza. Tali processi devono rafforzarsi e alimentarsi a vicenda. Le politiche contro l'antisemitismo possono rappresentare un potenziale modello per contrastare tutti i fenomeni di intolleranza, razzismo e discriminazione, anche in un'ottica di intersezionalità.
- La diffusione dell'antisemitismo avviene attraverso vari mezzi, tra cui crescenti - in particolare in Italia- il web e i nuovi social media. Hate speech e banalizzazione/ negazione/distorsione della Shoah (Olocausto) online chiedono un nuovo particolare impegno della società.
- L'incitamento all'odio presente nel linguaggio antisemita spesso non viene condannato a causa della difesa di una malintesa libertà d'espressione del pensiero, specie sul piano artistico o della presunta satira. L'articolo 21 della Costituzione non può essere chiamato in causa per legittimare comportamenti che di fatto vanno a colpire valori e diritti costituzionalmente tutelati.

- L'antisemitismo può essere considerato come una concezione del mondo manichea e primitiva in cui l'odio verso l'Ebreo si colloca come "grande mito esplicativo" (J.P. Sartre). È una *messa in scena della paura* che, come il complotto, *re-incanta il mondo*.
- L'antisemitismo subisce continue metamorfosi e si evolve nel tempo. Le sue mutazioni sono spesso collegate ai momenti di crisi economica e all'obiettivo di fare degli ebrei il bersaglio e capro espiatorio del malessere sociale.
- L'antisemitismo può assumere anche la forma del terrorismo politico. In quest'ottica le sedi delle istituzioni religiose e culturali ebraiche divengono potenziali obiettivi di attentati sanguinari (in Italia il più grave è stato l'attentato alla Sinagoga maggiore di Roma dell'Ottobre del 1982, per opera di un commando terroristico palestinese).
- Nelle sue forme preconciliari l'antisemitismo persiste all'interno di alcune aree della cultura cattolica, che non hanno adeguatamente assimilato l'insegnamento postconciliare, e in altre confessioni religiose.
- Oggi, oltre che nelle forme tradizionali dell'antigiudaismo cristiano e del razzismo biologico, esso si presenta in forma culturale, connesso anche al diverso modo di recepire la memoria della Shoah (Olocausto) da parte delle nuove generazioni.
- La crescita dell'ostilità antiebraica in ambito islamico è il risultato di una saldatura pericolosa tra pregiudizi religiosi più antichi e una lettura politica portata avanti dal radicalismo islamista imperniata sull'idea di uno scontro radicale con la cultura occidentale (implicante anche la demonizzazione degli Ebrei e di Israele).
- L'antisemitismo di stampo nazi-fascista riemerge nelle attuali formazioni di estrema destra che compiono crimini d'odio utilizzando elementi, simboli, gesti, immagini tipici della propaganda nazista e svolgono una diretta o indiretta apologia del fascismo, per ideologia o per fini commerciali. Le teorie razziste e suprematiste di stampo nazifascista sono ancora presenti e pericolose, anche se spesso nascoste, nei gruppi di estrema destra attivi politicamente e socialmente.
- Tra le nuove forme di antisemitismo è diffuso l'odio contro Israele, la sua demonizzazione e l'equiparazione con il nazismo. Specie da parte di alcune correnti arabo-musulmane o islamiste o filo-palestinesi o di estrema sinistra si nega legittimità allo Stato di Israele e il suo diritto di esistere e si manifesta ostilità verso l'ebreo in quanto tale. Permangono le spiegazioni che attribuiscono tutte le disgrazie dell'umanità ad un agente centrale: l' "ebreo" ieri, "Israele" oggi. L'incitamento al boicottaggio politico, economico, accademico o culturale viene utilizzato in chiave antisemita da queste correnti.
- Il mito della cospirazione ebraica mondiale e del suo potere finanziario/economico/ mediatico è ancora molto presente nella società italiana e in alcune frange della sinistra, associato all'anti mondialismo no-global e al mito dell'ebreo cosmopolita e alimentato dal web.

- L'odio antisemita può presentarsi anche sotto la forma di un rafforzamento identitario etnico e xenofobo, in quanto contrappone una mitica purezza al mescolamento dei gruppi portato dall'immigrazione e dagli ebrei come "stranieri".
- In occasione di traumi collettivi, come la pandemia da Covid-19, riemergono antichi miti cospiratori come l'accusa agli ebrei di essere *untori del virus* (come per l'avvelenamento dei pozzi nel Medio Evo) o *l'accusa del sangue* (accusa rivolta agli ebrei di usare il sangue dei cristiani per i loro riti), oggi trasposti nelle leggende online (ad esempio QAnon).
- Anche se la memoria della Shoah (Olocausto) rappresenta un antidoto alle manifestazioni di odio antiebraico, a distanza di decenni dalla fine della Seconda guerra mondiale l'indebolimento della diga morale e la progressiva scomparsa dei testimoni hanno contribuito a far riemergere l'antisemitismo, invertendo i termini del discorso e trasformando le vittime in colpevoli.
- L'odio antiebraico e la delegittimazione dell'esistenza di Israele possono essere falsamente declinati come "antirazzismo" e "anticolonialismo" assegnando agli ebrei e a Israele, in quanto tali, il ruolo di oppressori ricchi e potenti. Anche movimenti antirazzisti, che pure sostengono giuste cause civili basati sull'uguaglianza e il rispetto dei diritti, possono in alcuni casi includere aspetti di antisemitismo quando assumono antichi stereotipi e visioni cospiratorie.
- Gli stereotipi e il pregiudizio antisemita possono esprimersi e consolidarsi a livello di immaginario collettivo. L'odio e l'avversione originata da motivazioni basate sul pregiudizio oltre che sulla percezione soggettiva si esprimono non solo a livello razionale ma anche a livello emotivo e subliminale.

2. I dati sull'antisemitismo in Italia

Si richiamano qui alcune fonti di dati e statistiche sull'antisemitismo in Italia. In allegato (n. 2) il report completo a cura del CDEC – Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea.

Va precisato che 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. Si rende quindi necessario potenziare i sistemi di segnalazione e di reporting dell'antisemitismo ai diversi livelli (dal discorso d'odio ai crimini).

Nel 2019 l'**Osservatorio antisemitismo del CDEC** ha registrato 251 episodi di antisemitismo, un numero nettamente superiore rispetto a quello 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 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.

Da un'indagine dell'**Eurobarometro della Commissione Europea** sulla percezione dell'antisemitismo svolta nel gennaio 2019 tra la popolazione in 12 paesi dove risiede il 96% degli ebrei europei, risulta che il 58% degli italiani pensa che il problema dell'antisemitismo sia *molto* (16%) o *abbastanza* importante (42%).

Secondo i dati della **FRA (Fundamental Rights Agency)** del 2018 sulla percezione dell'antisemitismo in 12 Paesi dell'Unione (16.000 cittadini ebrei intervistati) si registra un senso di pericolo, un'ansia diffusa per l'antisemitismo che incombe con maggiore gravità rispetto alla prima indagine del 2012-13. La precedente ricerca già rilevava un marcato senso di minaccia, anche in Italia, non tanto di violenza fisica, quanto verbale. Complessivamente, nove intervistati su 10 (89%) nell'indagine del 2018 ritengono che l'antisemitismo sia aumentato nel loro paese nei cinque anni prima dell'indagine; più di otto su 10 (85%) lo considerano un problema serio. L'Italia è sopra la media per quanto riguarda la percezione che sia un "*problema molto e abbastanza importante*" l'antisemitismo in Internet e sui media.

Il Rapporto della FRA *Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019* riporta dati e azioni per l'Italia fino al dicembre 2019 (quindi non include le successive azioni come l'accoglimento della definizione IHRA e la nomina della Coordinatrice, avvenute nel gennaio 2020).

Euromedia Research, in collaborazione con Osservatorio Solomon sulle Discriminazioni, nel 2019 ha curato - su un campione rappresentativo della popolazione italiana di 1000 casi - lo studio "*Antisemitismo, le percezioni degli italiani*". Il 16,1% si dichiara «*poco/per niente favorevole*» alla religione ebraica, l'11,6 pensa che gli ebrei abbiano un eccessivo potere economico-finanziario internazionale. L'ampia gamma di pregiudizi dimostra che la percentuale che si dichiara apertamente antisemita (6,1%) è inferiore a quella degli antisemiti inconsapevoli, latenti e celati.

La ricerca IPSOS 2017 per il CDEC dimostra la permanenza di una vasta area di pregiudizio a distanza di 10 anni dall'indagine demoscopica su un campione di popolazione del CDEC realizzata nel 2007. La stabilità delle risposte mostra che gli stereotipi sono saldi e molto difficili da smantellare e che gli ebrei "rappresentano nell'immaginario collettivo immutabilmente: il potere, la ricchezza, la coesione, la solidarietà intra-gruppo".

In generale, emerge una scarsa conoscenza diretta e indiretta degli ebrei. La loro consistenza numerica è sconosciuta alla maggior parte degli intervistati ma soprattutto 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; ben il 33% pensa che muovano la finanza mondiale a loro vantaggio e il 25% che approfittino dello sterminio nazista per giustificare la politica dello Stato di Israele; la metà degli intervistati pensa che la Shoah (Olocausto) sia stata una grande tragedia ma ce ne sono state anche altre di cui si parla meno.

Sul tema della Memoria, l'indagine SWG **“Gli italiani e il Giorno della memoria” del 2020**, mentre registrava una crescita dei fenomeni di intolleranza e di negazionismo che ha portato il Governo a istituire la figura del coordinatore per la lotta all'antisemitismo, ha registrato altresì un aumento della sensibilità negli italiani di alcune tendenze politiche nella percezione dell'antisemitismo e del Giorno della Memoria.

Uno dei fenomeni più rilevanti degli ultimi anni, cioè l'aumento della diffusione del linguaggio d'odio su Internet, viene monitorato dall'Osservatorio sull'antisemitismo del CDEC. Nel 2019 tra i 251 episodi di antisemitismo segnalati all'Osservatorio antisemitismo 173 erano sul web.

Vox – Osservatorio Italiano sui diritti nell'indagine *“La Mappa dell'Intolleranza Anno 5”* evidenzia che su 104.345 tweet negativi dal marzo al maggio 2020 il 18,4 erano relativi all'antisemitismo, con picchi intorno al 25 aprile o al compleanno di Liliana Segre. *“La Mappa dell'Intolleranza 4”* del novembre-dicembre 2019 evidenzia la crescita numerica e anche il livello di aggressività delle offese contro gli ebrei, un dato in linea con l'andamento generale dello *hate speech* su Twitter. L'antisemitismo cresce rispetto alla precedente rilevazione del 2018. Il totale dei tweet riguardanti gli ebrei è stato di 63.724, contro i circa 19.000 dei mesi precedenti; tra questi, i tweet con polarità negativa sono stati 44.448, contro i circa 15.000 del periodo marzo-maggio. In percentuale, sul totale dei tweet negativi, siamo al 24,81% rispetto al 10,01% dei mesi precedenti.

Una ricerca di **Mediavox, Osservatorio sull'odio online dell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano** sui tweet contenenti parole chiave relative al mondo ebraico e al coronavirus tra marzo e maggio 2020 ha rilevato il 16% di contenuti d'odio, che per il 95% imputano agli ebrei e/o a Israele la responsabilità di diffondere il virus nel mondo.

Secondo un'indagine **Eurispes** contenuta nel *Rapporto Italia 2020*, il 15,6% degli intervistati - dato in aumento negli ultimi 15 anni - nega la Shoah (Olocausto). Il sondaggio sottolinea inoltre l'aumento del complottismo e della diffusione di un linguaggio basato su odio e razzismo.

III. LA DEFINIZIONE IHRA DI ANTISEMITISMO

La STRATEGIA NAZIONALE PER LA LOTTA ALL'ANTISEMITISMO si basa sul testo integrale della Definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA, qui riportata nella traduzione italiana dal sito IHRA.

“L’antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio per gli ebrei. Manifestazioni di antisemitismo verbali e fisiche sono dirette verso gli ebrei o i non ebrei e/o alle loro proprietà, verso istituzioni comunitarie ebraiche ed edifici utilizzati per il culto”.

Per orientare l’operato dell’IHRA le seguenti spiegazioni possono servire come esempi:

Le manifestazioni possono avere come obiettivo lo Stato di Israele perché concepito come una collettività ebraica. Tuttavia, le critiche verso Israele simili a quelle rivolte a qualsiasi altro paese non possono essere considerate antisemite. L’antisemitismo spesso accusa gli ebrei di cospirare per danneggiare l’umanità, e se ne fa ricorso di frequente per dare la colpa agli ebrei quando “le cose non funzionano”. L’antisemitismo si esprime nel linguaggio scritto e parlato, con immagini e con azioni, usa sinistri stereotipi e fattezze caratteriali negative per descrivere gli ebrei.

Considerando il contesto generale, esempi contemporanei di antisemitismo nella vita pubblica, nei mezzi di comunicazione, nelle scuole, al posto di lavoro e nella sfera religiosa includono (ma non si limitano a):

- Incitare, sostenere o giustificare l’uccisione di ebrei o danni contro gli ebrei in nome di un’ideologia radicale o di una visione religiosa estremista.
- Fare insinuazioni mendaci, disumanizzanti, demonizzanti o stereotipate degli ebrei come individui o del loro potere come collettività – per esempio, specialmente ma non esclusivamente, il mito del complotto ebraico mondiale o degli ebrei che controllano i mezzi di comunicazione, l’economia, il governo o altre istituzioni all’interno di una società.
- Accusare gli ebrei come popolo responsabile di reali o immaginari crimini commessi da un singolo ebreo o un gruppo di ebrei, o persino da azioni compiute da non ebrei.
- Negare il fatto, la portata, i meccanismi (per esempio le camere a gas) o l’intenzione del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania Nazionalsocialista e dei suoi seguaci e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l’Olocausto).
- Accusare gli ebrei come popolo o Israele come stato di essersi inventati l’Olocausto o di esagerarne i contenuti.
- Accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele o a presunte priorità degli ebrei nel mondo che agli interessi della loro nazione.

- Negare agli ebrei il diritto dell'autodeterminazione, per esempio sostenendo che l'esistenza dello Stato di Israele è una espressione di razzismo.
- Applicare due pesi e due misure nei confronti di Israele richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro stato democratico.
- Usare simboli e immagini associati all'antisemitismo classico (per esempio l'accusa del deicidio o della calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani.
- Fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei Nazisti.
- Considerare gli ebrei collettivamente responsabili per le azioni dello Stato di Israele.

Gli atti di antisemitismo sono considerati crimini quando vengono definiti tali dalla legge del paese (per esempio, negazione dell'Olocausto o la distribuzione di materiali antisemiti in alcuni paesi).

Gli atti criminali sono considerati antisemiti quando l'obiettivo degli attacchi, sia che siano persone o proprietà – edifici, scuole, luoghi di culto o cimiteri – sono scelti perché sono, o sono percepiti, ebrei, ebraici o legati agli ebrei.

La discriminazione antisemita è la negazione nei confronti degli ebrei di opportunità o servizi che sono disponibili agli altri ed è illegale in molti paesi.

- - -

La WDA è in primo luogo un documento operativo e di orientamento, reso necessario dall'acuirsi delle manifestazioni di antisemitismo a livello internazionale. La lista dei paesi che hanno in vari modi adottato la definizione è in continuo aggiornamento ed è consultabile al link <https://www.holocaustremembrance.com/working-definition-antisemitism?focus=antisemitismandholocaustdenial>.

La WDA, non giuridicamente vincolante, è una definizione di lavoro, di carattere pratico (Mark Weitzman, *Simon Wiesenthal Center*), elaborata con obiettivi principalmente di orientamento formativo, politico e culturale (Robert Williams, *WG Antisemitism Chair, IHRA*), punto di partenza per identificare l'applicabilità nella realtà italiana (Gadi Luzzatto, *CDEC*).

Nella Dichiarazione del 2 dicembre 2020, il Consiglio dei ministri europeo afferma:

Consistent use of the non-legally binding working definition of antisemitism employed by the International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) to identify bias indicators can help government agencies and non-governmental organisations alike to respond more sensitively and identify and address antisemitism more reliably.

We welcome the fact that 18 Member States have already followed up on the Council declaration of 6 December 2018 by endorsing the IHRA working definition as a useful guidance tool in education and training. Member States that have not yet done so are invited to join the other Member States and endorse the IHRA working definition as soon as possible.

Anche se molti paesi l'hanno sostenuta, al momento attuale non tutti coloro che l'hanno adottata hanno attuato misure concrete (Henri Nickels, *European Union Agency for Fundamental Rights*), mentre ECRI (*European Commission against Racism and Intolerance*) - ente che fa parte del Dipartimento Antidiscriminazione e della Direzione Antidiscriminazione all'interno della Direzione Generale della Democrazia del Consiglio d'Europa (DG II) - ritiene che occorra considerare accanto ad essa anche approcci diversi. La WDA può e deve essere alla base dell'adozione di strategie nazionali (Katharina von Schnurbein, *Coordinatrice EU per la lotta all'antisemitismo*).

Nel gennaio 2021 la Commissione Europea ha pubblicato un **Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism**.

Secondo l'Handbook «*The non-legally binding International Holocaust Remembrance Alliance working definition of antisemitism [...] has become a widely used definition of antisemitism across the world. Since its adoption by the International Holocaust Remembrance Alliance in 2016 to guide the IHRA in its work, dozens of countries, cities, government institutions, universities, civil society organisations and sport clubs have used the definition as a resource in projects that seek to educate on the ways that antisemitism appears, as well as for initiatives focused on recognising and countering manifestations of antisemitism*».

L'Handbook chiarisce anche le possibilità di utilizzo degli “esempi orientativi”:

«To provide a better understanding of antisemitism, the IHRA Working Definition of Antisemitism includes eleven examples of how antisemitism can manifest itself. Such manifestations can emerge in various contexts, including in public life, the media, schools, the workplace and the religious sphere. This is why it is important to bear in mind the context in which antisemitism might appear.

The IHRA Working Definition notes that “overall context” must be “taken into account” and that antisemitism is “not limited” to the examples given. It furthermore states that the “examples may serve as illustrations” to “guide IHRA in its work,” and points to the practical utility of the definition ».

1. Classificazione sulla base della definizione IHRA di antisemitismo

Al fine di garantire l'efficace adozione e attuazione della WDA nella società italiana, a livello normativo, istituzionale, politico, culturale, formativo, si presenta una possibile classificazione che aggrega in modo organico gli esempi orientativi IHRA sopra citati (in linea con l'esemplificazione del “*broad spectrum*” di manifestazioni dell'antisemitismo operata nell'*Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism*).

Tale classificazione può servire da strumento non esclusivo di **ricerca** per le indagini, le analisi e il monitoraggio dei fenomeni di antisemitismo, per l'individuazione e il riconoscimento delle sue manifestazioni nell'ambito di **attività formative, culturali e educative**, nonché per gli **orientamenti**

in campo giudiziario e legale. (Si veda analoga proposta di categorizzazione sulla base della definizione di antisemitismo dell'IHRA del CRIF – *Conseil représentatif des institutions juives de France*)

[http://www.crif.org/sites/default/fichiers/images/documents/crif -
_observatoire_de_lantisemitisme_sur_internet_0.pdf](http://www.crif.org/sites/default/fichiers/images/documents/crif_-_observatoire_de_lantisemitisme_sur_internet_0.pdf)

○ **ANTIGIUDAISMO TRADIZIONALE**

L'antigiudaismo di matrice cristiana affonda le sue radici nell'insegnamento del disprezzo e della demonizzazione antiebraica che faceva da sfondo alla teologia preconciliare della sostituzione del "Vecchio Israele" con il "Nuovo Israele", rappresentato dalla Chiesa. In conseguenza di una presunta "condanna divina" il popolo ebraico testimoniava, con la sua "caduta" e condizione "errante", il trionfo della nuova fede su quella più antica. In epoca moderna l'antisemitismo di matrice preconciliare e di origine marcionica si è innervato nell'antisemitismo moderno di matrice "razziale", fornendo un serbatoio di immagini negative e demoniache e contribuendo a fissare una rappresentazione negativa, di svalutazione, di estraneità e di pericolosità per il resto della popolazione.

La svolta del Concilio Vaticano II ha rappresentato una rottura radicale con una rappresentazione che è stata fonte di tragedie e persecuzioni, aprendo la strada allo sviluppo di un dialogo e di un'amicizia con le istituzioni ebraiche che è andato negli anni consolidandosi e rafforzandosi. Da "perfidì" (traduzione errata del latino *perfideles*) gli ebrei sono diventati "fratelli maggiori", particolarmente "cari" a Dio, verso i quali la Chiesa ha degli obblighi di riconoscenza e una necessità di riparazione. Il rifiuto antiebraico in ambito cristiano persiste in alcuni ambienti che si oppongono alla svolta e all'insegnamento del Magistero della Chiesa, che si è fatto interprete di un dialogo costante con l'ebraismo e di una seria revisione del suo modo di vedere l'ebraismo e gli ebrei.

Oggi è possibile parlarne come di una forma di antisemitismo che può attingere alle antiche accuse di omicidio rituale, sacrilegio dell'ostia, avvelenamento dei pozzi e contaminazione. Ne sono esempio le false "accuse del sangue" (uso del sangue per rituali ebraici) anche in raffigurazioni di stampo antisemita sul "culto" di Simonino da Trento (abolito dalla Chiesa già dal 1965). Questa forma di antisemitismo, quindi, può consistere nell'accusare gli ebrei di deicidio (uccisione di Gesù), di compiere omicidi rituali, di idolatria e sacrilegi. Possono rientrare in questo gruppo di indicatori l'attacco a pratiche religiose o usi tipici degli ebrei a motivo di pregiudizio antisemita.

○ **ANTISEMITISMO NEONAZISTA/NEOFASCISTA E NEGAZIONISMO DELLA SHOAH (OLOCAUSTO)**

Le teorie razziste, in base alle quali l'umanità può dividersi in razze superiori (sostanzialmente quella "caucasica" bianca) e razze inferiori, si sono saldate con l'antisemitismo nella Germania nazista. Il mito ariano vedeva negli ebrei una razza inferiore, degenerata. La teoria razzista si innesta in un progetto di nuovo ordine mondiale dominato dalla cosiddetta "razza ariana", in cui gli ebrei sono destinati allo sterminio nei campi.

Rientra in questo gruppo di indicatori considerare gli ebrei come una “razza” inferiore, demonizzandoli e disumanizzandoli (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) (negare il fatto, la portata, i meccanismi – ad esempio le camere a gas – o l’intenzione del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania nazionalsocialista e dei suoi seguaci o complici durante la Seconda guerra mondiale).

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). Frequente è l’accusa agli ebrei come popolo o Israele di aver inventato la Shoah (Olocausto) o esagerarne i contenuti.

○ **ODIO VERSO LO STATO DI ISRAELE**

Il pregiudizio antisemita compie una falsa e arbitraria equazione quando identifica gli ebrei (cittadini italiani come gli altri) con Israele, in quanto Stato o nazione e li considera *collettivamente responsabili per le sue azioni*.

Ciò fa da sfondo a un processo di identificazione e colpevolizzazione delle comunità ebraiche nel mondo in relazione al conflitto mediorientale. Un esempio di questo pregiudizio è stata la bara posta di fronte alla Sinagoga di Roma durante una manifestazione sindacale del 1982 e le ripetute minacce contro le comunità ebraiche in relazione all’evolversi della questione mediorientale.

Si può parlare quindi di un “nuovo antisemitismo” in cui Israele viene identificato con l’ebreo collettivo e le immagini negative che un tempo avvolgevano gli ebrei e l’ebraismo sono state trasferite sullo Stato ebraico, equiparato talvolta al nazismo. Le immagini, gli archetipi e i simboli sono gli stessi.

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 come nazione libera.

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; accusare infondatamente i cittadini ebrei di essere più fedeli agli interessi dello stato di Israele o a presunte priorità degli ebrei nel mondo che agli interessi della loro nazione; boicottare economicamente e culturalmente Israele (e suoi esponenti) in quanto identificato/i con l’ebreo collettivo; usare simboli e immagini associati all’antisemitismo classico (per esempio l’accusa di deicidio o la calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani.

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, come avviene anche nel caso del boicottaggio, disinvestimento e sanzioni (bds) delle istituzioni o delle Università israeliane o di prodotti israeliani. La critica è invece legittima quando esercitata in modo argomentato

e riferita a fatti specifici addebitati al Governo israeliano, senza amalgama con il pregiudizio antisemita.

○ **POTERE EBRAICO SULL'ECONOMIA E LA FINANZA**

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, immaginato come un controllo *totale* sul mondo. Tale antisemitismo, attinto dalle mitologie antiche, 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).

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. Tipica manifestazione è l'accusa di una cospirazione ebraica mondiale e la denigrazione di figure come George Soros in quanto parte del complotto ebraico capitalista. Si può esprimere con *meme* basati sul pregiudizio antisemita (come l'immagine dell'"happy merchant") associati alla politica attuale. Spesso questa visione antisemita considera gli ebrei come globalisti che cospirano per sostituire i cittadini di un paese con gli immigrati. Inoltre, arriva a considerare gli ebrei come "untori" dei virus e propagatori di pandemie (o di vaccini nocivi) a fine di profitto economico.

○ **ODIO VERSO GLI EBREI IN QUANTO TALI**

Questa forma di antisemitismo incita, sostiene o giustifica l'uccisione degli ebrei o danni contro gli ebrei (o edifici, oggetti o luoghi di culto) per lo più in nome di un'ideologia radicale o di estremismo religioso. In tal modo si incita alla violenza e/o a discriminare ebrei o persone qualificate come ebrei, odiati in quanto tali.

Gli ebrei vengono accusati come popolo di essere responsabile di reali o immaginari crimini commessi da un ebreo o gruppo da ebrei o persino di azioni compiute da non ebrei. Possono essere elaborate politiche o provvedimenti diretti contro gli ebrei con lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il godimento o l'esercizio in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico e sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

Anche le attività di studio e di ricerca possono essere orientate su ipotesi riconducibili a pregiudizio verso gli ebrei. Possono essere costituite organizzazioni, associazioni aventi lo scopo di realizzare o propagandare atti e atteggiamenti antisemiti, sia offline che online.

IV. INDICAZIONI E RACCOMANDAZIONI PER LE ISTITUZIONI

La definizione dell'IHRA è un punto di partenza importante per garantire un'azione coerente e ben coordinata anche a livello europeo e internazionale. Per prevenire e arginare il fenomeno dell'odio antisemita al di là delle mere dichiarazioni di intenti, si presentano qui alcune indicazioni/raccomandazioni concrete che costituiscono la Strategia nazionale per la lotta all'antisemitismo.

Al fine di realizzare queste linee di azione, si propongono i seguenti compiti per il Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo:

Realizzare in modo costante un monitoraggio del fenomeno aggiornando periodicamente la Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.

Curare il raccordo con le Comunità ebraiche.

Curare il raccordo con i colleghi coordinatori a livello UE che svolgono lo stesso incarico, - di concerto e con la collaborazione del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale ex Art. 1 del DPR.18 del 1967 - con le organizzazioni internazionali come ONU, Consiglio d'Europa, Unesco, OSCE contribuendo in tal modo a valorizzare sul piano multilaterale quanto fa l'Italia per tutelare i diritti umani e lottare contro l'antisemitismo.

Collaborare con l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), oltre che con istituzioni pubbliche e del privato sociale, Università e associazionismo, per facilitare le segnalazioni degli atti di antisemitismo, la raccolta dei dati sul fenomeno in Italia e sulla formazione della Pubblica Amministrazione e delle realtà interessate al fenomeno. Contribuire a coordinare e rafforzare i canali e i meccanismi di segnalazione degli atti di antisemitismo e dei crimini d'odio.

Sostenere la partecipazione della Delegazione italiana presso l'IHRA.

1. Indicazioni a Governo/Parlamento sugli aspetti normativi

Le indicazioni qui proposte intendono dare rilievo giuridico autonomo al fenomeno dell'antisemitismo, a motivo della sua specificità storica, delle modalità peculiari con cui si presenta e della minaccia che rappresenta per la democrazia.

1.1 Ambito penale

In base alla **Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio dell'Unione Europea, art. 1 § 1 lett. c)**, *“Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché siano punite, con sanzioni penali, efficaci e dissuasive le condotte di apologia, di negazione o minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità, dei crimini di guerra ..., dirette pubblicamente contro un gruppo di persone o un membro di tale gruppo, definito in relazione alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando la condotta sia realizzata in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro”*.

Dal punto di vista giuridico, numerosi sono gli strumenti normativi che in Italia - sulla base della suddetta Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio Europeo sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale e della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle vittime - permettono di colpire reati commessi su base di pregiudizio, discriminazione o “odio” (si veda l'Allegato n. 3 del Ministero della Giustizia sui procedimenti e condanne dal 2016 al 2019).

1. Art. 2. della Costituzione - La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.
2. Art. 3 della Costituzione - Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
3. Legge 20 giugno 1952, n.645 –Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione (c.d. Legge Scelba).
4. Legge 9 ottobre 1967, n. 962 - Prevenzione e repressione del delitto di genocidio.
5. Legge 13 ottobre 1975, n. 654 – Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966;
6. Legge 5 febbraio 1992, n. 104 - Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. All'art. 36 è previsto un aggravamento delle sanzioni penali.
7. Decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, coordinato con la legge di conversione 25 giugno 1993, n. 205, recante: “Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa”. (c.d. Legge Mancino).
8. Legge 15 dicembre 1999, n. 482 “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche” (art.18bis -introdotto dall'art. 23 della Legge 23 febbraio 2001, nr. 38 – 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).
9. La legge 16 giugno 2016, n. 115 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.

10. Articoli del Codice penale:

- art. 403 (Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio di persone);
- art. 404 (Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio o danneggiamento di cose);
- art. 408 (Vilipendio delle tombe).

11. I provvedimenti sul tema del razzismo, pregiudizio e odio, compreso quello di natura antireligiosa, negli anni più volte modificati, sono attualmente contenuti (ai sensi del d.lgs. 21/2018) nell'art. 604bis del Codice penale ("Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa"), e nel 604ter per quanto riguarda le aggravanti.

A. *Apologia del fascismo*

INDICAZIONI:

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).

L' ammissibilità di un intervento normativo in materia nasce anche dalla considerazione che la libertà di manifestazione del pensiero incontra un limite nel rispetto della dignità e della libertà delle persone, nella tutela del segreto e nell'esigenza di non consentire istigazioni a delinquere, che costituiscono offese all'ordine pubblico. 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.

Ciò del resto può ritenersi conforme alla interpretazione dell'art. 10 della Convenzione EDU data dalla Grande Camera della Corte EDU, nella pronuncia sul caso *Perinçek c. Svizzera* (ric. N. 27510/08, 15 ottobre 2015). Tale norma della Convenzione prevede, tra i limiti che possono essere apposti alla libertà di manifestazione del pensiero, la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, l'impedimento della divulgazione di informazioni riservate e la protezione della salute" o, addirittura, della "morale; purché comunque la previsione sia rispettosa del principio di legalità/determinatezza della fattispecie. Si ricordi altresì, della stessa Corte EDU, la sentenza sul caso *Dieudonné* (V^a Sezione, *Dieudonné M'Bala M'Bala c. Francia*, ric. 25239/13) che ha ritenuto esclusa la protezione accordata dall'art. 10 alla libertà di espressione, ravvisando un abuso di tale

libertà riconducibile all'art. 17 CEDU, trattandosi di spettacolo configurabile, in base al contesto complessivo, come «una presa di posizione d'odio e antisemita, camuffata sotto l'aspetto di una produzione artistica e pericolosa al pari di un attacco diretto e frontale».

B. Riferimento all'antisemitismo nella normativa antidiscriminatoria vigente

INDICAZIONI:

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.

Inoltre, nella convinzione che, nel caso di specie, svolgano una più efficace funzione di prevenzione educativo/deterrente rispetto agli stessi dispositivi penali, si ritiene opportuno introdurre un sistema integrato di illeciti amministrativi. Oltre alla previsione di sanzioni fisse, si chiede di valutare l'adozione di sanzioni proporzionali, individualizzate, commisurate alla concreta gravità dell'illecito, nonché alla condizione personale e patrimoniale del soggetto.

Si ritiene particolarmente efficace, rispetto agli scopi programmaticamente perseguiti, la previsione di adempimenti volontari a contenuto congiuntamente riparativo e conformativo, adeguati al caso concreto.

Per individuare, descrivere e delimitare in concreto gli illeciti relativi al pregiudizio antisemita si può fare riferimento agli indicatori proposti, nonché ai “segnali di contesto” proposti dall'OSCE per l'accertamento di tali indicatori.

Si rileva, con questa indicazione, che gli articoli 604 bis e ter sui reati connessi alle discriminazioni potrebbero essere modificati tenendo conto della necessità di contrastare più efficacemente l'antisemitismo. Si propone quindi di dare rilievo giuridico all'antisemitismo per la sua specificità storica e per le particolari modalità con cui si evolve nel tempo.

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).

Tali modifiche, oltre che contrastare gli attacchi alla dignità collettiva dei cittadini di origine o religione ebraica e la pericolosità per l'ordine pubblico dei fatti considerati, avrebbe anche l'effetto “simbolico” di riaffermare l'adesione a valori di uguaglianza e non discriminazione che fondano la

nostra società e di rafforzare e preservare la memoria di fatti storici che hanno segnato profondamente la nostra identità italiana ed europea. A crimini “simbolici” come quelli fondati sul pregiudizio è infatti opportuno opporre la valenza “simbolica” della sanzione *penale* (o di un aggravamento della sanzione penale, comunque configurata), al fine di riaffermare i valori dell’uguaglianza e della solidarietà.

Si pone l’avvertenza che alla componente simbolica della reazione penale potrebbe corrispondere la natura parimenti simbolica delle sanzioni comminate per questi fatti, ad esempio con la prescrizione di specifici adempimenti riparativi (in alternativa rispetto alle tradizionali pene detentive e pecuniarie), da intendersi come impegni ad adoperarsi efficacemente, in quanto possibile, da parte della persona accusata, nell’eliminazione o attenuazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato.

Ai fini del presente articolo, gli elementi [segnali] di contesto da cui accertare la presenza degli indici di “pregiudizio antisemita” - da intendersi come l’attribuzione di qualità negative a singoli, gruppi o istituzioni percepiti come ebrei solo sulla base di tale appartenenza - possono essere le caratteristiche della vittima, e dell’oggetto materiali dei fatti; le caratteristiche, la condotta e gli eventuali precedenti penali e giudiziari dell’autore; le circostanze di tempo e di luogo in cui si sono svolti i fatti; l’assenza di altri motivi che possano spiegarli. Cfr. *Documento OSCE Perseguire giudizialmente i crimini d’odio. Una Guida pratica*, pp.53-54.

C. *Contrasto all’hate speech online*

INDICAZIONI:

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).

Tale intervento è motivato dal costante incremento del linguaggio d’odio in rete, incluso il linguaggio d’odio antisemita. In rete il confine fra lecito e illecito tende a sbiadire e condotte che sarebbero sanzionate se tenute nel mondo reale, più difficilmente lo sono se tenute nel web. Inoltre, i contenuti d’odio postati nelle piattaforme social rischiano di acquisire una viralità e una persistenza senza precedenti.

Accanto a strumenti di *soft law*, come il “Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all’odio online”, adottato nel 2016 dalla Commissione Europea insieme ad alcuni importati gestori di piattaforme, è necessario un intervento normativo volto a contenere la diffusione dell’*hate speech*. Sul modello della legge tedesca (NetzDG, Network Enforcement Act), si raccomanda quindi di imporre ai gestori delle piattaforme social la rimozione dei contenuti d’odio

(post, video, immagini), tali cioè da integrare le fattispecie previste dagli artt. 604-bis e 604-ter c.p., entro un determinato lasso di tempo dalla segnalazione da parte degli utenti.

D. Ratifica Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica

INDICAZIONI:

Ratificare il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici aperto alla firma a Strasburgo, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il 28 gennaio 2003, ed entrato in vigore a livello internazionale il 1° marzo 2006.

Il Protocollo comporta una estensione della Convenzione sulla criminalità informatica, mirante a includere nella sua portata i reati legati alla propaganda a sfondo razzista e xenofobo, consentendo in tal modo alle Parti di poter utilizzare gli strumenti della cooperazione internazionale stabiliti nella Convenzione anche per il contrasto a detti reati. La sempre crescente diffusione del linguaggio d'odio online rende auspicabile l'approvazione del Protocollo in cui sono definiti come reato la diffusione o altre forme di messa a disposizione del pubblico di materiale razzista o xenofobico o che neghi o minimizzi la fattispecie di genocidio o crimine contro l'umanità *anche per il tramite di un sistema informatico*.

2. Ambito Istituzionale

Istituzioni interessate (Presidenza del Consiglio, UNAR, Oscad, Ucei, Cdec e altri)

INDICAZIONI:

Creare un unico punto di raccolta dati sugli atti di antisemitismo, sia per quanto riguarda i crimini d'odio sia per quanto riguarda gli incidenti di carattere antisemita, al fine di acquisire una visione più completa del fenomeno in Italia e un'azione di monitoraggio coordinata tra gli organismi che attualmente svolgono questo compito.

Attualmente, il compito di monitorare e segnalare gli atti di antisemitismo è svolto principalmente da Unar, Ministero dell'Interno-OSCAD, UCEI e CDEC. Coordinare tali procedure, pur nell'autonomia dei singoli enti, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio – Coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo, permetterebbe di usufruire di un unico centro di raccolta dati e quindi di compiere un'analisi più completa del fenomeno dell'antisemitismo, sia sotto il profilo dei reati (*hate crimes*) sia degli atti e incidenti che non hanno rilevanza penale. In questo modo si potrà ovviare al problema di una inadeguata registrazione dei crimini d'odio e dell'under-reporting, segnalato

anche dalla *European Union Agency for Fundamental Rights - FRA* per la maggioranza dei paesi europei.

2.1 Ministero della Pubblica Amministrazione

INDICAZIONI:

Adottare/utilizzare la definizione di antisemitismo IHRA e gli esempi/indicatori proposti, all'interno dei codici di condotta della Pubblica Amministrazione (in particolare il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici ex. DPR n. 62/2013 che definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare).

Tra i vari punti in cui potrebbe essere inserito un riferimento all'antisemitismo, si segnala l'art. 3, comma 5, attualmente così formulato:

“Nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, il dipendente assicura la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni basate su sesso, nazionalità, origine etnica, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute, età e orientamento sessuale o su altri diversi fattori”.

Analoghi interventi potrebbero essere adottati nei codici etici e nei modelli di gestione e organizzazione delle imprese. Si ricorda peraltro che tali modelli già oggi devono tener conto dell'inserimento dell'art. 604-bis (*infra* 2.4) tra i reati presupposto della responsabilità penale-amministrativa degli enti ex d.lgs. n. 23, per effetto del nuovo art. 25-terdecies 23.

2.2 Regioni, Enti Locali, istituzioni, partiti e gruppi politici

INDICAZIONI:

Per garantire che la lotta all'antisemitismo sia condotta a tutti i livelli amministrativi (nazionale, regionale, locale) si raccomanda alle Amministrazioni locali di adottare/utilizzare concretamente nel loro ambito la definizione di antisemitismo IHRA con gli esempi e gli indicatori presentati nella Relazione come criteri per identificarne le espressioni.

3. Mondo dell'istruzione e della formazione

3.1 Ministero dell'Istruzione, scuole, enti di formazione, servizi educativi

INDICAZIONI:

Elaborare apposite Linee guida sull'antisemitismo sulla base della definizione IHRA e degli esempi/indicatori proposti, destinate ai docenti e al personale scolastico di ogni ordine e grado.

Attuare un vasto piano di formazione degli insegnanti e degli educatori sulla base della definizione IHRA e degli esempi/indicatori, in connessione con le iniziative già attive sulla memoria della Shoah (Olocausto), fornendo strumenti per affrontare la banalizzazione e la distorsione della Shoah (Olocausto). Integrare la formazione degli insegnanti e degli educatori con le conoscenze teorico-pratiche intorno ai pregiudizi e agli stereotipi, specie impliciti, e alla tendenza al complottismo.

Modificare e integrare le Indicazioni nazionali valorizzando la storia, la cultura e la presenza ebraica nel nostro Paese e il contributo dato allo sviluppo della società. Potenziare la conoscenza della cultura, della storia, dell'identità ebraica e della religione ebraica nei curricula scolastici.

Intraprendere, in collaborazione con l'Associazione Italiana Editori, una revisione dei libri di testo per valorizzare le tematiche della cultura e della storia ebraica, dare spazio alla storia della Shoah (Olocausto), eliminare ogni tipo di stereotipo e pregiudizio anche in relazione ai luoghi comuni sul conflitto mediorientale.

Dare rilievo all'educazione interculturale e al rispetto delle differenze, per combattere stereotipi e pregiudizi, all'interno del curriculum di educazione civica e nella vita della scuola.

Qualora si verificano episodi di antisemitismo in ambito scolastico, vigilare affinché i Dirigenti scolastici, gli insegnanti e gli altri membri del personale siano adeguatamente preparati per reagire a tali problemi in modo efficace, anche attraverso l'istituzione di sportelli di ascolto e consulenza.

Tra le fonti utilizzabili a livello educativo e formativo:

<https://www.holocaustremembrance.com/sites/default/files/inline-files/IHRA-Recommendations-Teaching-and-Learning-about-Holocaust.pdf>

<https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/education/antisemitism>

www.scuolaememoria.it

3.2 Ministero dell'Università e della ricerca

INDICAZIONI:

Favorire l'adozione/l'utilizzo della definizione IHRA e gli esempi/indicatori proposti inserendoli nei codici etici dei docenti universitari e non, nel rispetto della libertà di insegnamento e di ricerca, ma legando tale libertà al rispetto dei principi di non discriminazione.

Favorire l'elaborazione di percorsi educativi specificatamente dedicati all'antisemitismo nell'ambito dei curricula di studio universitari e della Terza missione

Vigilare sulle eventuali limitazioni della libertà d'espressione nel dibattito a livello accademico e universitario per motivi di pregiudizio antisemita

Promuovere una rilevazione periodica delle opinioni degli studenti, del personale tecnico amministrativo (PTA) e del personale docente in alcuni atenei per conoscere la presenza e lo sviluppo di mentalità discriminatorie.

4. Ministero della Giustizia/CSM

INDICAZIONI:

Adottare/utilizzare la definizione IHRA e gli esempi/indicatori proposti nella formazione degli appartenenti all'ordine giudiziario e forense, in particolare dei magistrati e dei responsabili degli uffici giudiziari da parte della Scuola Superiore della Magistratura e del Consiglio Nazionale Forense.

Attivare un monitoraggio dei provvedimenti giudiziari riguardanti questo tipo di reati (antisemitismo, negazionismo, hate speech, razzismo) e delle prassi organizzative degli uffici; attivare una ricognizione costante dei procedimenti penali aventi ad oggetto reati d'odio, anche al fine di una più efficace diffusione dei relativi dati.

Monitorare e vigilare su eventuali atti ed episodi di antisemitismo nel sistema carcerario

Il flusso dei procedimenti per i c.d. reati di odio (Art. 604 bis e 604 ter CP e altre fattispecie previste da leggi speciali) nei diversi stadi procedimentali mostra un trend numericamente significativo e pressoché costante dell'andamento dei c.d. reati d'odio nel periodo 2017-2019 con riguardo al numero dei casi definiti con richiesta di rinvio a giudizio o archiviazione (quale esito delle indagini avviate e concluse). Si rileva anche un aumento delle sentenze di condanna nel primo grado di giudizio nell'ambito di procedimenti contenenti almeno uno dei tipici reati di odio o aggravanti specifiche.

L'insieme dei dati raccolti rivela che anche le definizioni con pronunce di condanna nella fase della udienza preliminare (quale esito di riti alternativi) sono aumentate, che è cresciuto il numero di procedimenti definiti con archiviazione e che nel complesso è aumentato il numero totale dei procedimenti lavorati in questa fase.

In termini generali il dato complessivo evidenzia che i processi per reati d'odio si celebrano, soprattutto a dibattimento. Questi dati statistici sono importanti perché riflettono il carico di lavoro degli uffici giudiziari e lo sviluppo delle indagini su questo tipo di reati.

Molti fattori incidono sull'emersione e l'accertamento dei reati caratterizzati da spinte di odio razziale e di matrice nazifascista. Tra queste anche la maggiore conoscenza del fenomeno, le campagne di sensibilizzazione, i gruppi di lavoro inter-istituzionali contro ogni forma di odio on e off line, nonché la specializzazione nelle indagini di questo tipo da parte di forze di Polizia (in particolare la Polizia Postale) e della magistratura.

La formazione costituisce pertanto un aspetto di importanza centrale per approfondire culturalmente e giuridicamente il fenomeno. Certamente la diffusione della definizione dell'IHRA non potrà che agevolare lo sviluppo delle conoscenze e della professionalità in questo ambito. I magistrati, come noto, devono garantire un aggiornamento costante della loro preparazione, anche partecipando a corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura.

I magistrati hanno infatti la possibilità di seguire una specifica formazione per i reati d'odio (nel 2020 è previsto - solo a livello centrale - un corso sulla libertà di espressione ed i discorsi d'odio ed un altro corso sul diritto antidiscriminatorio; nel 2018 era stato istituito, su indicazioni del Ministero, un corso appositamente dedicato alle disposizioni penali in materia di neofascismo, negazionismo e crimini d'odio).

5. Ministero dell'Interno

INDICAZIONI:

Adottare/utilizzare la definizione IHRA e gli esempi/indicatori proposti nella formazione delle forze di Polizia.

Sviluppare iniziative formative per il personale delle Forze di polizia che includano specifici focus sull'antisemitismo in cui si utilizzino la WDA e gli esempi/indicatori aggregati presentati nella Relazione, oltre agli indicatori di pregiudizio in base alla definizione OSCE¹ per sostenere l'operatore di polizia nel far emergere la natura antisemita di un reato, anche sulla base della pubblicazione OSCAD "Quando l'odio diventa reato" (in materia di prevenzione e contrasto degli HC) e della "Breve guida all'ebraismo per operatori di polizia" (realizzata da OSCAD e UCEI).

Produrre un report periodico sulle attività di monitoraggio e contrasto all'antisemitismo che, in vista di un complessivo miglioramento dell'emersione statistica del fenomeno, verranno ulteriormente rafforzate, attraverso azioni tese ad ottenere:

- la disaggregazione “per ambiti” dei dati in materia di crimini d'odio e, quindi, specifica evidenza dei casi nei quali siano presenti finalità discriminatorie di matrice antisemita;**
- la prosecuzione della raccolta dati interforze già avviata da Oscad dal 2019 sulla base degli indicatori OSCE, al fine di dotarsi nel tempo di un sistema unico di registrazione dei reati antisemiti;**
- l'ottimizzazione del sistema di scambio dati tra OSCAD, UCEI, CDEC e Comunità ebraiche attivo dal 2019, ai fini della condivisione non soltanto dei casi costituenti reato, ma anche di episodi (sia relativi al mondo reale che a quello virtuale) che, pur non oltrepassando la soglia della rilevanza penale, necessitano di un attento monitoraggio per il concreto rischio di escalation verso atti di maggiore gravità, ossia i cc.dd. “hate incidents”.**

Gli attuali limiti normativi e strutturali rendono impossibile l'estrazione di dati ufficiali in materia di reati di matrice antisemita. Inoltre, a causa delle discrepanze tra i metodi di raccolta dati risulta difficile individuare l'andamento dei crimini d'odio e paragonarli agli altri Paesi. La catalogazione

¹ “Fatti obiettivi, circostanze, modalità relative ad 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 una qualche forma di pregiudizio”.

dei reati antisemiti presuppone una specifica formazione delle forze di polizia e una modifica del sistema informatico di inserimento per individuare elementi spesso di non facile determinazione. Tuttavia, sono state avviate buone pratiche dall'Osca² che hanno consentito di fornire dati interforze, disaggregati per tipologia di reato³, migliorando in modo evidente la qualità dei dati rispetto a quelli forniti alla FRA⁴ negli anni precedenti. Si veda FRA *Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019*. Allo scopo di migliorare la capacità di riconoscimento della matrice antisemita di un reato, da parte degli operatori di polizia, potrà essere impiegato anche il modulo online sugli indicatori di pregiudizio antisemita realizzato nell'ambito del progetto di durata pluriennale (2016-2019) "Facing All the Facts"⁵ – finanziato dall'U.E., di cui OSCAD è stato partner. Inoltre, l'uso degli esempi/indicatori della definizione WDA, accanto a quelli OSCE, già avviato nel processo di *tailoring* OSCAD-UCEI, contribuirà a rendere più organiche e coerenti le azioni e le pratiche in tutto il contesto nazionale.

6. Mondo dei media e della cultura

6.1 Piattaforme dei social network (Facebook, Twitter, Google, Instagram, YouTube, Tik Tok etc.)

INDICAZIONI:

Adottare/utilizzare la definizione dell'IHRA e gli esempi/indicatori proposti come criteri per identificare le espressioni di antisemitismo e l'hate speech online e come strumento di conoscenza da diffondere nel web per contrastare il fenomeno.

Aggiungere fra le condizioni iniziali che l'utente deve accettare per iscriversi alla piattaforma l'impegno a evitare ogni forma di discriminazione antisemita, ivi compresa la negazione o la minimizzazione della Shoah, sensibilizzandolo circa le conseguenze, anche penali, di simili condotte.

² <https://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori/osservatorio-sicurezza-contro-atti-discriminatori-oscad> .

³ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-antisemitism-overview-2009-2019_en.pdf .

⁴ Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE.

⁵ <https://www.facingfacts.eu/connecting-on-hate-crime/>.

6.2 Autorità di Garanzia per le Comunicazioni (AGCOM)

INDICAZIONI:

Vigilare sul sistema delle comunicazioni per prevenire e contrastare ogni forma di antisemitismo alla luce della definizione IHRA di antisemitismo.

6.3 Federazione Nazionale della Stampa e Ordine Nazionale dei Giornalisti

INDICAZIONI:

Organizzare periodiche e regolari attività formative per comunicatori/giornalisti sui temi dell'antisemitismo e delle modalità di comunicazione ispirate agli esempi/indicatori contenuti nella definizione IHRA e nel presente documento e agli studi e alle ricerche sul tema.

Adottare Raccomandazioni analoghe alle “Raccomandazioni della Federazione Internazionale dei giornalisti per l'informazione sulla violenza contro le donne” anche in tema di informazione su episodi di antisemitismo e Shoah.

6.4 Sistema radiotelevisivo pubblico e privato

INDICAZIONI:

Adottare/utilizzare la definizione di antisemitismo e gli esempi/indicatori come criteri per identificare le espressioni di antisemitismo e assicurare la non discriminazione e il contrasto alle espressioni d'odio in tutte le forme di comunicazione

Modificare il TUSMAR (Decreto legislativo 31 luglio 2005 n. 177 - “Testo Unico della radiotelevisione”) esplicitando il riferimento all'antisemitismo e rafforzando l'azione dell'Autorità sotto il presidio sanzionatorio.

Modifiche proposte:

Art. 3 (Principi fondamentali)

1. Sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere, l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche **e alle diverse appartenenze** sociali, culturali e religiose, **nonché** la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale, **della memoria storica civile del Paese nel contrasto all'antisemitismo e alle espressioni d'odio rivolte a gruppi oggetto di discriminazione e ai loro membri**, nel rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore, garantiti dalla Costituzione, dal diritto comunitario, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali.

Art. 10 (Competenze in materia radiotelevisiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)

1. L'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona **e, attraverso apposito Regolamento, il contrasto alle espressioni d'odio o comunque lesive della dignità della persona** nel settore delle comunicazioni, anche radiotelevisive, **definito d'intesa con l'Ordine dei Giornalisti**.

2. L'Autorità, in materia di radiotelevisione, esercita le competenze richiamate dalle norme del presente testo unico, nonché quelle rientranti nelle funzioni e nei compiti attribuiti dalle norme vigenti, anche se non trasposte nel testo unico, e, in particolare le competenze di cui alla legge 6 agosto 1990, n. 223, alla legge 14 novembre 1995, n. 481 e alla legge 31 luglio 1997, n. 249.

Art. 45 (Definizione dei compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo)

1. Il servizio pubblico generale radiotelevisivo è affidato per concessione a una società per azioni, che, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 7, lo svolge sulla base di un contratto nazionale di servizio stipulato con il Ministero e di contratti di servizio regionali e, per le province autonome di Trento e di Bolzano, provinciali, con i quali sono individuati i diritti e gli obblighi della società concessionaria. Tali contratti sono rinnovati ogni tre anni.

2. Il servizio pubblico generale radiotelevisivo, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, comunque garantisce:

- a) la diffusione di tutte le trasmissioni televisive e radiofoniche di pubblico servizio della società concessionaria con copertura integrale del territorio nazionale, per quanto consentito dallo stato della scienza e della tecnica;
- b) un numero adeguato di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale, con particolare riguardo alla valorizzazione delle opere teatrali, cinematografiche, televisive, anche in lingua originale, e musicali riconosciute di alto livello artistico o maggiormente innovative; tale numero di ore è definito ogni tre

anni con deliberazione dell'Autorità; dal computo di tali ore sono escluse le trasmissioni di intrattenimento per i minori;

c) un numero adeguato di ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'educazione, all'informazione, alla formazione, alla promozione culturale in relazione alla valorizzazione della memoria storica civile del Paese, al contrasto all'antisemitismo e, in genere, alle espressioni d'odio rivolte a gruppi oggetto di discriminazione e ai loro membri o comunque lesive della dignità della persona.

Art. 51 (Sanzioni di competenza dell'Autorità)

1. L'Autorità applica, secondo le procedure stabilite con proprio regolamento, le sanzioni per la violazione degli obblighi in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi, ed in particolare quelli previsti:

xxx) **dal regolamento relativo al contrasto alle espressioni d'odio o comunque lesive della dignità della persona di cui all'art 3 e all'art. 10;**

a) dalle disposizioni per il rilascio delle concessioni per la radiodiffusione televisiva privata su frequenze terrestri adottate dall'Autorità con proprio regolamento, ivi inclusi gli impegni relativi alla programmazione assunti con la domanda di concessione;

b) dal regolamento relativo alla radiodiffusione terrestre in tecnica digitale, approvato con delibera dell'Autorità n. 435/01/CONS, relativamente ai fornitori di contenuti;

c) dalle disposizioni sulla pubblicità, sponsorizzazioni e televendite di cui agli articoli 4, comma 1, lettere c) e d), 37, 38, 39 e 40, al D.M. 9 dicembre 1993, n. 581 del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, ed ai regolamenti dell'Autorità;

d) dall'articolo 20, commi 4 e 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, nonché dai regolamenti dell'Autorità, relativamente alla registrazione dei programmi;

e) dalla disposizione relativa al mancato adempimento all'obbligo di trasmissione dei messaggi di comunicazione pubblica, di cui all'articolo 33;

INDICAZIONI:

Coinvolgere stabilmente l'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa in iniziative permanenti di formazione sui temi della lotta all'antisemitismo e a tutte le forme di linguaggio d'odio, anche a partire dalla 'Carta di Assisi' elaborata dalla categoria.

Sviluppare campagne di comunicazione istituzionale sul tema a partire dai canali del servizio pubblico radiotelevisivo.

7. Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

INDICAZIONI:

Valorizzare i luoghi della cultura e della memoria in Italia e promuovere la conoscenza della cultura ebraica nel sistema museale italiano in funzione della lotta all'antisemitismo.

8. Mondo delle religioni

INDICAZIONI:

Sviluppare un sempre più intenso dialogo tra le religioni e le fedi, come quello già avviato tra cattolici ed ebrei dopo il Concilio Vaticano II, per contrastare ogni forma di intolleranza e rifiuto e comprendere il prezioso contributo reciproco.

Sostenere l'azione di dialogo e amicizia di gruppi, associazioni e comunità che lavorano per una migliore conoscenza e scambio tra ebrei e cristiani e con le altre religioni.

Favorire le relazioni culturali tra centri culturali, Università e facoltà ecclesiastiche, Università e centri culturali non confessionali e istituzioni ebraiche in ordine alla conoscenza dell'ebraismo.

Sostenere l'azione della CEI - Conferenza Episcopale Italiana per la revisione dei testi utilizzati per l'insegnamento della Religione Cattolica nelle Scuole di I e II grado.

La revisione dei libri di testo utilizzati per l'Insegnamento della Religione Cattolica è necessaria perché siano liberati da interpretazioni, soprattutto bibliche nonché storiche, che contengono elementi che inducano l'antigiudaismo, in base all'azione già svolta dalla Commissione dei vescovi della CEI per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso.

10. Associazionismo, ordini professionali, mondo sportivo e ONG

INDICAZIONI:

Adottare/utilizzare la definizione dell'IHRA e gli esempi/indicatori come criteri per identificare le espressioni di antisemitismo, in particolare nella formazione e nelle attività associative.

Inserire la definizione IHRA nei Regolamenti e nei codici etici del CONI e FIGC e delle Federazioni sportive, anche nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Nazionale contro le discriminazioni nello Sport dell'UNAR. Promuovere momenti di formazione e conoscenza del fenomeno dell'antisemitismo.