

*REPORT “HIDEANDOLA”*

***La normativa nazionale e sovranazionale  
e i profili di rilevanza penalistica  
in materia di antisemitismo***

**Dott.ssa Carla Cucco**  
Università degli Studi di Palermo  
Dipartimento di Giurisprudenza

**SOMMARIO:** 1. Oggetto e scopi della ricerca: un'introduzione. – 2. La controversa definizione di antisemitismo e alcune distinzioni terminologiche rilevanti a fini penalistici. – 3. L'ambito normativo italiano. – 3.1. *Hard law* interno. – 3.2. Gruppi di lavoro nazionali e documenti di *soft law*. – 4. Ambito normativo e operativo della Piccola e della Grande Europa. – 4.1. L'Unione europea e gli atti di interesse. – 4.2. Il Consiglio d'Europa: *hard* e *soft law*. – 4.3. Il ruolo dell'OSCE. – 5. Le Convenzioni internazionali e gli altri atti sovranazionali. – 6. Tabelle riassuntive e sistematiche.

**1. Oggetto e scopi della ricerca: un'introduzione.**

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

In materia di antisemitismo i due percorsi innanzi citati risultano complessi, poiché l'incriminazione di condotte mosse da spirito antisemita è ora di farraginoso descrizione normativa, ora di difficile individuazione nella realtà sociale, la cui evoluzione ha condotto alla poliedricità delle manifestazioni antisemite sia nella realtà concreta che in quella virtuale. Fino alla sua codificazione, la mancanza di una disposizione *ad hoc* che intercettasse gli atti negazionisti e antisemiti induceva a ricondurre le stesse all'interno di fattispecie riguardanti altri delitti<sup>1</sup>. Dalla fine del secolo scorso, invero, ciascuno Stato ha avviato il dibattito criminologico in tema, costruendo reati nuovi e specifici che incriminano principalmente il negazionismo e che valorizzano beni giuridici fino ad allora non contemplati dall'ordinamento.

L'Italia solo nel 2018 ha accolto all'interno del Codice penale, all'art. 604-*bis* c.p., la c.d. “aggravante di negazionismo”, già presente nella normativa *extra-codicistica* dal 2016<sup>2</sup> sebbene

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda FRONZA, *Il negazionismo come reato*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 22.

<sup>2</sup> L'art. 1 della L. 16 giugno 2016 n. 115, modificando l'art. 3 della L. 654/1975 che puniva la commissione di talune condotte espressive di discriminazione razziale, ha aggiunto all'articolo citato un nuovo co. 3-*bis* che in origine puniva la sola negazione (alla base di condotte di propaganda, istigazione e incitamento di cui al co. 1, purché in dipendenza di un “concreto pericolo di diffusione”) “della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini

compendiata all'interno di una norma, l'art. 3 della L. 654/1975, volta a reprimere più genericamente tutte le forme di discriminazione e violenza commesse per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Un ritardo nella stesura di una figura normativa specificatamente rivolta all'evento della Shoah che, con ogni probabilità, secondo taluni, è determinato non tanto dalla complessa delineazione dei rapporti con la libertà di espressione, ma dalla necessità di postergare, da parte dell'Italia, il riconoscimento delle proprie responsabilità verso gli ebrei nel periodo del governo fascista, al fine di non definire chiaramente quale sia stato l'effettivo ruolo italiano nello sterminio ebraico<sup>3</sup>.

Il percorso codificatorio ha trovato un'importante spinta propulsiva nella Decisione quadro 2008/913/GAI<sup>4</sup>, la quale ha orientato in misura diversa tra i vari Stati membri la stesura di una fattispecie in materia di razzismo e xenofobia, proponendo tre modelli di punibilità delle condotte antisemite e discriminatorie, dei quali uno assunto come metodo principale e i restanti rimessi alla libera scelta degli Stati dell'Unione.

Il primo modello, delineato al par. 1 dell'art. 1, fa leva sulla punibilità di espressioni o atti intenzionali di istigazione alla violenza o all'odio desumibili da circostanze estrinseche. Tra i comportamenti dolosi rilevanti a fini penali, si dà risalto all'incitamento pubblico all'odio, anche commesso mediante diffusione o distribuzione di materiali visivi, e al condono, alla negazione o alla banalizzazione grossolana, idonei ad incitare all'odio, di crimini di portata mondiale, diretti contro un gruppo, o il singolo appartenente a un gruppo, identificato per un carattere peculiare minoritario.

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

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

---

contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232". Con una successiva modifica realizzata con la L. 167/2016, il legislatore ha implementato il novero dei linguaggi espressivi di disprezzo verso, in particolare, il popolo ebraico e le sue storiche vicissitudini, introducendo la "minimizzazione in modo grave" e l'"apologia" dei suddetti eventi storici.

<sup>3</sup> BIFULCO, *Negare l'evidenza, Diritto e storia di fronte alla "menzogna di Auschwitz"*, Milano, 2012, pp. 77-82.

<sup>4</sup> Per un'analisi del relativo Rapporto della Commissione europea sull'attuazione della Decisione quadro si veda MONTANARI, *L'attuazione italiana della Decisione quadro 2008/913/GAI in materia di negazionismo, nel rapporto della Commissione europea*, in *Dir. Pen. Cont.*, 18 febbraio 2014, su <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/2845-1-attuazione-italiana-della-decisione-quadro-2008913gai-in-materia-di-negazionismo-nel-rapporto-del>.

Il primo schema di punibilità risulta critico sul piano dell'idoneità offensiva, incorrendo nei dubbi già espressi dalla dottrina italiana in relazione alla figura dell'istigazione<sup>5</sup>, e fa leva su comportamenti ritenuti rilevanti in quanto commessi "in modo da" produrre un incitamento all'odio o alla violenza, giocando così su una condotta, l'incitamento pubblico, addirittura sostituito dal legislatore italiano ben due anni prima dell'adozione dell'atto europeo, con la più conforme, per quanto sfuggente, figura dell'istigazione<sup>6</sup>.

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

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

Il presente *report* si prefigge lo scopo di individuare le disposizioni normative interne e di selezionare gli atti di *soft law* e le altre previsioni sovranazionali di maggior interesse, in grado di orientare i pratici del diritto penale nell'individuazione di condotte antisemite – anche occulte – e nella corretta costruzione delle relative imputazioni.

---

<sup>5</sup> I dubbi relativi alla misura della rilevanza penale delle condotte istigatorie e apologetiche di cui all'art. 414 c.p. furono fugate dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 65 del 1970, con la quale la Consulta individua nella "concreta idoneità" e nella "contestualizzazione" delle stesse i due parametri per una legittima incriminazione della parola e per evitare la punibilità di mere espressioni costituzionalmente libere e garantite (si veda Corte cost., sent. 23 aprile 1970 - 4 maggio 1970, n. 65, in [www.giurcost.org/decisioni/1970/0065s-70.html](http://www.giurcost.org/decisioni/1970/0065s-70.html), con nota di BOGNETTI, *Apologia di delitto punibile ai sensi della Costituzione e interpretazione della norma dell'art. 414 c.p. u.c.*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1971, p. 18 e ss.).

<sup>6</sup> Ha affermato la giurisprudenza, in particolare, con riferimento alla modifica "terminologica" intervenuta sull'allora fattispecie di cui all'art. 3 della L. 654/1975, che la modifica normativa della condotta di "incitamento" con quella di "istigazione" non incide sulla portata della norma ma vale solo come precisazione linguistica, chiarendo inoltre che, per il perfezionamento della fattispecie non conta l'immediato "recepimento" dell'istigazione, vale a dire la traduzione del messaggio in azione concreta, ma è necessario che la portata discriminatoria di esso sia stata "percepita" come tale dalla vittima (Cass., Sez. III, Sent. n. 36906 del 14 settembre 2015; Cass., Sez. III, Sent. n. 35781 del 7 maggio 2008).

L'auspicio è quello di poter dare qualche strumento di ausilio aggiuntivo per affrontare il problema oggetto della ricerca del progetto, finanziato dall'Unione europea, dall'emblematica denominazione *Hidden Antisemitism and Communicative Skills of Criminal Lawyers and Journalists (HIDEANDOLA - Cerv-2021-equal)*, che è tra l'altro volto a comprendere cosa sia, se esista e se, alla luce della normativa in esame, possa essere facilmente intercettata e magari criminalizzata una forma di antisemitismo "nascosto", di dubbia definizione.

È infatti preliminarmente dubbio se questo neo-antisemitismo riguardi i casi in cui la critica antisemita è il fine di condotte che, in prima battuta, sembrerebbero essere dirette a ledere un bene giuridico differente. E se, quindi, in tal caso, valga come concetto utile al solo penalista, per aprire all'applicazione generalizzata dell'"aggravante dell'antisemitismo" a tutti i fatti cui è sottesa tale motivazione discriminatoria e xenofoba.

O se esso emerga, piuttosto, in tutti i casi in cui la critica lecita al sionismo e allo Stato di Israele trasmodi in una lesione a beni giuridici di rilevanza penale, ponendo interrogativi sui confini reali tra lecita critica e manifestazione del pensiero e legittima repressione penale. In relazione a quest'ultima ipotesi, merita segnalare quanto affermato dalla Plenaria di Bucarest dell'*International Holocaust Remembrance Alliance* (d'ora in poi, *IHRA*) secondo la quale (in traduzione) "le manifestazioni potrebbero includere il prendere di mira lo stato di Israele, concepito come una collettività ebraica. Tuttavia, una critica a Israele simile a quella rivolta a qualsiasi altro paese non può essere considerata antisemita"<sup>7</sup>.

Il tema costituirà, pertanto, lo sfondo delle classificazioni di atti e documenti di *hard* e *soft law* che saranno di seguito riportati, attraverso i quali si intende verificare in che misura il fenomeno dell'antisemitismo sia normato e quale sia l'ampiezza dello spazio attribuito al diritto penale.

## **2. La controversa definizione di antisemitismo e alcune distinzioni terminologiche rilevanti a fini penalistici.**

Va chiarito, in prima istanza, che quasi nessun Codice penale nazionale presenta una definizione di antisemitismo. Pochi, inoltre, menzionano al loro interno il suddetto concetto, il quale è però sotteso alle nozioni di discriminazione verso gli ebrei o di *Shoah*. Parimenti, non sembra che l'antisemitismo sia impiegato in modo espresso all'interno delle convenzioni internazionali, ma pare emergere solo in conclusioni, risoluzioni e dichiarazioni non

---

<sup>7</sup> Le informazioni in merito sono rinvenibili al seguente indirizzo: <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antisemitism>.

giuridicamente vincolanti<sup>8</sup>. Ad esempio, la già citata Decisione quadro 2008/913/GAI, il documento europeo principale in materia di lotta contro le forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, lo cita solo una volta nel secondo considerando; del pari, in un solo caso il termine antisemitismo figura all'interno della Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del suddetto atto.

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

Su impulso della Commissione sull'antisemitismo e sulla negazione dell'Olocausto e ponendo alla base la Dichiarazione di Stoccolma, la Plenaria di Bucarest dell'*IHRA* ha adottato la nota *non-legally binding working definition of antisemitism* in ossequio all'art. 6 della Dichiarazione ministeriale del medesimo ente del 2020 secondo cui "(n)oi, i Paesi membri dell'*IHRA*, esprimiamo le nostre più profonde preoccupazioni per il crescente antisemitismo"<sup>9</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Tanto è osservato anche da NAAMAT, DEUTCH (a cura di), *Legislating against Antisemitism and Holocaust Denial*, The Kantor Center for the Study of Contemporary European Jewry, Fall 2013.

<sup>9</sup> Come ricordato dalla *Strategia Nazionale di lotta all'Antisemitismo. Rapporto finale*, (a cura di) Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'*IHRA*, 2021, l'*IHRA* "è un *forum* intergovernativo nato nel 1998 in ottemperanza agli 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*". Racchiude 34 paesi, 7 osservatori e altri in corso di adesione. L'Italia ha avuto la presidenza nel 2018.

Essa costituisce, attualmente, il principale approdo di numerosi tentativi di stesura della definizione di un concetto relativo a un fenomeno difficilmente afferrabile e sempre mutevole nel suo estrinsecarsi. Un primo tentativo definitorio da parte della stessa *IHRA*, non a caso, poneva quale suo oggetto non l'antisemitismo in sé ma la negazione dell'Olocausto. Si fa qui riferimento alla "*IHRA working definition of Holocaust denial and distortion*" del 10 ottobre 2013<sup>10</sup>, che non si riduce ad un'unica definizione, ma ad un articolato elenco di cosa sia la negazione dell'Olocausto, cosa possa includere, quali siano gli obiettivi, a cosa "tra l'altro" essa si riferisca. La differenza rispetto alla successiva *working definition* risiede anzitutto e principalmente nella scelta, quale suo oggetto specifico e puntuale, della negazione e distorsione dell'evento dell'Olocausto, espressamente definito "nelle sue varie forme" come "un'espressione di antisemitismo". Sembra quindi che, nell'incertezza in ordine al concetto di categoria, gli studiosi dell'organismo citato abbiano provato a darne un'implicita definizione attraverso una delle sue possibili manifestazioni.

Altri organi sovranazionali hanno invece coraggiosamente tentato di definire direttamente l'antisemitismo, offrendo soluzioni che non sono state, però, in grado di raccogliere forti consensi istituzionali. Tra tali enti è possibile far cenno all'*EUMC* (*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*), istituito nel 1997 e poi trasformato nella *FRA* (*European Union Agency for Fundamental Rights*), che si avvaleva della *RAXEN* (Rete Informativa Europea sul Razzismo e la Xenofobia) come intermediaria tra gli uffici di coordinamento nazionali ed il Centro per la Ricerca sull'Antisemitismo (*CRA*) di Berlino, e che è autore di una definizione abbastanza simile a quella poi meglio sviluppata dall'*IHRA*<sup>11</sup>.

Esistono poi definizioni coniate da singoli studiosi, e tra queste, quella della ricercatrice sull'Olocausto Helen Fein, è raccomandata dallo stesso *EUMC* in un rapporto del 2003 come valida. La Fein ritiene che l'antisemitismo sia "un ambito persistente e latente di convinzioni ostili riguardanti gli ebrei in quanto collettività, che si manifesta nei singoli con atteggiamenti, e nella cultura con miti, ideologie, folklore e retorica, nonché con azioni - di discriminazione

---

<sup>10</sup> La *IHRA working definition of Holocaust denial and distortion* è disponibile al seguente link: <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-holocaust-denial-and-distortion>.

<sup>11</sup> La definizione prodotta dagli esperti dell'*EUMC* è accessibile a questo indirizzo: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-monitoring-centre-on-racism-and-xenophobia>. Al seguente link è inoltre possibile rinvenire un documento, prodotto nel 2005 dal suddetto ente, che offre una definizione e una guida all'identificazione di incidenti antisemiti: <https://osservatorioantisemitismo.b-cdn.net/wp-content/uploads/2014/11/AS-WorkingDefinition-draft.pdf>.

sociale o legale, di mobilitazione politica contro gli ebrei, e di violenza collettiva o di Stato - che porta a/o è concepita per dislocare, perseguire o distruggere gli ebrei in quanto ebrei.”<sup>12</sup>.

Ancora, il 25 marzo 2021 è stata pubblicizzata la *Jerusalem Declaration on Antisemitism* (JDA), secondo la quale l’antisemitismo è “la discriminazione, il pregiudizio, l’ostilità o la violenza contro gli ebrei come ebrei (o contro le istituzioni ebraiche in quanto ebraiche)”<sup>13</sup>. La definizione, che si compone di un preambolo, una definizione vera a propria e 15 linee guida, è stata elaborata da un gruppo di intellettuali allo scopo di colmare le lacune della *IHRA’s working definition* in relazione la profilo dell’ostilità nei confronti di Israele, rilevando, negli intenti dei suoi redattori, che la frequenza di manifestazioni di antisionismo da sinistra che nella definizione dell’*IHRA* paiono mascherare un *animus* antisemita, in realtà sono una lecita critica allo Stato di Israele. Non a caso, nello stesso preambolo si chiarisce che degli undici esempi di antisemitismo presenti, la maggioranza si concentrano sullo Stato di Israele, distinguendo quelli a prima vista non antisemiti da quelli invece che lo appaiono. La definizione ha ricevuto accese obiezioni da parte degli studiosi in materia, che tacciano i redattori di voler assolvere i filopalestinesi anche quando, talvolta, l’antiebraismo da questi propugnato sfocia in vero antisemitismo<sup>14</sup>.

Come sostenuto, la *working definition* di antisemitismo dell’*IHRA* è stata accolta in modo prevalente a livello nazionale ed internazionale, per quanto tra gli studiosi non sia penetrato il medesimo entusiasmo istituzionale.

La definizione prende in considerazione vari linguaggi (incitamento, sostegno, giustificazione, negazione, revisionismo e distorsione della *Shoah*, accusa, complottismo, insinuazioni calunniose, stereotipizzazioni), taluni luoghi (spazio digitale, vita pubblica, luoghi di insegnamento e culturali, luoghi di lavoro, spazi religiosi) e diversi comportamenti (commissione di reati di matrice razzista e ideologica radicale; espressione di dichiarazioni verbali o scritte con linguaggio d’odio e di disprezzo, con allusioni, derisione, anche non idonei ad integrare un reato; compimento di atti discriminatori; attacchi veri e propri a persone e cose; distribuzione di materiale) in cui l’antisemitismo può manifestarsi, perseguendo lo scopo di intercettare tutte le possibili manifestazioni, anche latenti, dell’antisemitismo. Per quanto la *working definition* possa prestare il fianco a critiche, essa ha tuttavia il pregio di essere,

---

<sup>12</sup> BERGMANN, WETZEL (a cura di), *Manifestazioni di anti-semitismo nell’Unione Europea. Primo semestre 2002. Rapporto sintetico per conto dell’EUMC*, marzo 2003, p. 12, accessibile al seguente link: [https://download.repubblica.it/pdf/primo\\_antisemitismo.pdf](https://download.repubblica.it/pdf/primo_antisemitismo.pdf).

<sup>13</sup> La *Jerusalem Declaration on Antisemitism* è offerta in consultazione a questo indirizzo: <https://jerusalemdeclaration.org/>.

<sup>14</sup> Per le critiche alla definizione si vedano i seguenti indirizzi: [https://www.osservatorioantisemitismo.it/articoli/commenti-ed-analisi-alla-jerusalem-declaration-on-antisemitism-jda/#:~:text=Jerusalem%20Declaration%20on%20Antisemitism%20\(JDA\)%3A%20analisi%20e%20commenti,-Fonte%3A&text=La%20Jerusalem%20Declaration%20on%20Antisemitism.ebraiche%20in%20quanto%20ebraiche\)%E2%80%9D,](https://www.osservatorioantisemitismo.it/articoli/commenti-ed-analisi-alla-jerusalem-declaration-on-antisemitism-jda/#:~:text=Jerusalem%20Declaration%20on%20Antisemitism%20(JDA)%3A%20analisi%20e%20commenti,-Fonte%3A&text=La%20Jerusalem%20Declaration%20on%20Antisemitism.ebraiche%20in%20quanto%20ebraiche)%E2%80%9D,) <https://www.dw.com/en/the-jerusalem-declaration-redefining-antisemitism/a-57895132>.

letteralmente, una definizione “aperta”, sempre “in lavorazione”. La sua natura di strumento operativo le consente di trasformarsi al variare delle situazioni e dei contesti, al fine di meglio individuare, monitorare e garantire la repressione di manifestazioni antisemite nel tempo e nello spazio.

La definizione risulta maggiormente interessante nella parte in cui propone taluni esempi di condotte antisemite, che ben si prestano ad essere calate nella realtà concreta e nella normativa per la costruzione delle imputazioni, utilizzandole a mo’ di ausilio ricostruttivo nella contestazione, per l’ordinamento italiano, delle fattispecie-base in combinato disposto con l’aggravante dell’odio razziale, o direttamente della norma di cui all’art. 604-*bis* c.p.

Si riportano di seguito (in traduzione) i suddetti esempi: 1. Invocare, addurre o giustificare l’uccisione o la lesione di ebrei in nome di un’ideologia radicale o di una visione estremista della religione; 2. Fare accuse mendaci, disumanizzanti, demonizzanti o stereotipate sugli ebrei in quanto tali o sul potere degli ebrei come collettività - come, in particolare ma non esclusivamente, il mito di una cospirazione ebraica mondiale o di ebrei che controllano i media, l’economia, il governo o altre società istituzioni; 3. Accusare gli ebrei come popolo di essere responsabili di illeciti reali o immaginari commessi da una singola persona o gruppo ebreo, o anche per atti commessi da non ebrei; 4. Negare il fatto, la portata, i meccanismi (ad esempio le camere a gas) o l’intenzionalità del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania nazionalsocialista e dei suoi sostenitori e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l’Olocausto); 5. Accusare gli ebrei come popolo, o Israele come stato, di aver inventato o esagerato l’Olocausto; 6. Accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele, o alle presunte priorità degli ebrei nel mondo, che agli interessi delle proprie nazioni; 7. Negare al popolo ebraico il diritto all’autodeterminazione, ad esempio affermando che l’esistenza di uno Stato di Israele è un’espressione di razzismo; 8. Applicare doppi *standard* mediante la richiesta di un comportamento non previsto o richiesto da qualsiasi altra nazione democratica; 9. Utilizzare i simboli e le immagini associate all’antisemitismo classico (ad es. affermazioni di ebrei che uccidono Gesù o calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani; 10. Fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei nazisti; 11. Ritenere gli ebrei collettivamente responsabili delle azioni dello stato di Israele.

Si tratta di utili riferimenti per uno sviluppo della definizione e, magari, per una possibile individuazione di fattispecie concrete di antisemitismo “nascosto”, a cui fa buon gioco anche l’interessante *Handbook* esplicativo degli esempi, pubblicato nel 2021 dall’*IHRA* in collaborazione con la Commissione Europea, che lo ha commissionato, e con il sostegno della



presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione Europea<sup>15</sup>. Nella prima parte, infatti, l'*IHRA* affianca ad ogni esempio alcuni casi di cronaca verificatisi in Stati membri dell'Unione europea, i quali avrebbero la funzione di dar corpo e concretezza a ciascuno degli esempi cui si riferiscono e di consentire alle istituzioni sia europee che nazionali una più agevole identificazione dei comportamenti antisemiti, ai fini sia della costruzione delle norme, sia della loro concreta attuazione.

Il Consiglio dei ministri italiano, in data 17 gennaio 2020, ha accolto la definizione dell'*IHRA*, offrendo una definizione che è frutto di una traduzione mera, non particolarmente attenta all'uso dei vocaboli, secondo la quale “L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio nei loro confronti. Le manifestazioni retoriche e fisiche di antisemitismo sono dirette verso le persone ebraiche, o non ebraiche, e/o la loro proprietà, le istituzioni delle comunità ebraiche e i loro luoghi di culto”.

A prescindere dalle critiche rivolte alla definizione istituzionalmente avallata, si ritiene che gli sforzi definitivi compiuti possano essere di interesse per lo studioso e l'operatore del diritto penale, poiché utili sia per una lettura del fenomeno, sia come strumenti tecnici da impiegare quali lenti di ingrandimento sulla realtà dei singoli casi, per la costruzione delle imputazioni e per la decisione in ordine alla responsabilità penale dei singoli.

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

La stessa giurisprudenza ha avuto modo di affrontare e distinguere le condotte mosse da intento revisionista dai comportamenti espressivi di vero e proprio negazionismo, attribuendo rilevanza penale esclusivamente al secondo<sup>16</sup> e configurando il revisionismo come elemento indefettibile del lavoro degli storici<sup>17</sup>. Come chiarito in una recente pronuncia, “mentre ogni storico che rispetti è revisionista, nel senso che è disposto a rimettere costantemente in gioco le proprie conoscenze qualora l'evidenza documentaria lo induca a rivedere le sue posizioni, il negazionista è colui che nega l'evidenza storica stessa, come accade in questo caso per

---

<sup>15</sup> EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR JUSTICE AND CONSUMERS, STEINITZ, STOLLER, POENSGEN ET AL., *Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism*, Publications Office, 2021, accessibile a <https://data.europa.eu/doi/10.2838/72276>.

<sup>16</sup> La prima norma sul negazionismo è la *Israel Denial of Holocaust (Prohibition) Law*, n. 5746-1986, pubblicata in *Sefer Ha-Chukkim* No. 1187 of the 9th Tammuz, 5746 (16th July, 1986), p. 196.

<sup>17</sup> Sulla distinzione tra revisionismo e negazionismo si veda BUSCEMA, *Giustizia riparativa e negazionismo: ricordare, rimediare e riflettere per riconciliare*, in *Sist. Pen.*, 14 giugno 2022, p. 4.

l'Olocausto ebraico"<sup>18</sup>. Così, mentre il revisionismo è parte integrante della critica storica ed è sintomatico di uno studio attento alle fonti a cui ancorare la corretta ricostruzione dei fatti, anche dando nuova linfa a taluni convincimenti storici, il negazionismo è un uso manipolatorio non veritiero dei dati, poiché si atteggia come un tentativo non scientifico e non fondato di negare (anche sotto forma di minimizzazione o distorsione) un fatto invece acclarato nella sua realtà e veridicità sia su basi documentali sia per il tramite di testimoni diretti. Non solo, pertanto, si tenta di negare "che la Shoah abbia mai avuto luogo", escludendo *in toto* che il regime nazista abbia già solo programmato lo sterminio, o che lo abbia commesso con la costruzione dei campi di concentramento e l'uso delle camere a gas, ma si addivene altresì a dimostrare "che, anche se degli ebrei sono morti nel corso del secondo conflitto mondiale, il loro numero sarebbe stato assolutamente inferiore a quello accertato dalla storiografia ufficiale"<sup>19</sup>. Il negazionismo costituisce parte integrante delle teorie che denunciano una cospirazione mondiale progettata dagli ebrei per accumulare denaro e rendere più potente lo Stato di Israele. I negazionisti si servono di stereotipi antisemiti che usano per avallare la loro posizione, priva, come detto, di alcuna base scientifica o suffragata da prove razionali.

Il negazionismo fa leva su pregiudizi antisemiti, da intendersi come manifestazioni di odio verso gli ebrei, e può assumere le fattezze di vero e proprio razzismo, ostilità violenta o mero pregiudizio. Lo stesso, storicamente, ha assunto specifiche morfologie<sup>20</sup>: in origine si configurava solo come anti giudaismo religioso (prima cristiano, poi islamico), successivamente assume le fattezze di razzismo biologico, etnico e nazionale; oggi è antisemitismo culturale e, in modo dubbio come si dirà, odio contro lo Stato di Israele e avversione agli ebrei come perni del sistema finanziario globale, pur rischiando di potersi evolvere a terrorismo politico contro gli ebrei e le istituzioni ebraiche, a cui i primi sono arbitrariamente assimilati. L'antisemitismo, pertanto, è avversione nei confronti di un popolo in cui il singolo si iscrive, a prescindere da quale sia la sua specifica cittadinanza o le possibili ideologie che lo caratterizzano come uomo. Invero, il secondo fenomeno da cui esso va distinto fa leva proprio sulla dimensione ideologico-politica e pone in rilievo il problematico confine tra lecita critica ad un governo ed illegittima avversione ad un popolo in quanto tale. L'antisemitismo non è infatti sempre del tutto coincidente con l'antisionismo, che è la specifica opposizione all'esistenza dello Stato di Israele in Palestina e che potrebbe essere un'idea condivisa anche da soggetti di religione ebraica. L'antisionismo, quindi, si pone in antitesi allo specifico movimento sionista, nato nella Germania

---

<sup>18</sup> Cass., Sez. I, sent. 19 novembre 2021 (dep. il 27 gennaio 2022) n. 3808.

<sup>19</sup> Entrambe le citazioni sono tratte dal sito della Osservatorio Antisemitismo Fondazione CDEC.

<sup>20</sup> Numerose informazioni di tipo storiografico sono a disposizione all'interno del sito del CDEC al seguente link: <https://www.osservatorioantisemitismo.it/antisemitismo/>.

di fine Ottocento, che predica il ritorno del popolo ebraico nella “terra promessa”. Se in certa misura un antisionismo con certe caratteristiche potrebbe atteggiarsi anche “nascostamente” come la più recente delle forme dell’antisemitismo, sarebbe però irragionevole un’automatica assimilazione tra una critica libera di matrice dichiaratamente politica e un atteggiamento volto a negare legittimità allo Stato di Israele attraverso espressioni, segni e condizioni tipiche di un discorso discriminatorio e xenofobo verso gli ebrei come popolo.

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

Il tema, oggetto di ampi dibattiti nella società civile<sup>21</sup>, non passa indenne nemmeno all’analisi del penalista, il quale è chiamato a fornire utili strumenti per trovare una soluzione, oltre che in linea generale, anche caso per caso.

La questione dei fenomeni collaterali da cui distinguere l’antisemitismo si allaccia inscindibilmente anche al modo in cui quest’ultimo può manifestarsi. Sebbene oggi paia darsi rilevanza pregnante al negazionismo come forma più nota di avversione al popolo di Israele, non a caso valorizzata dal legislatore penale all’art. 604-*bis* co. 3 c.p., invero la stessa non è né il più diffuso né il più tipico linguaggio dell’odio antisemita. L’individuazione dei diversi linguaggi in cui esso può esprimersi non paia mero esercizio linguistico, perché assume invece concrete ricadute pratiche, sia sul piano della costruzione normativa sia su quello applicativo, e soprattutto in materia penale.

Quanto al linguaggio dell’antisemita, oltre al negazionismo “puro” o “qualificato”<sup>22</sup>, valorizzato in misura diversa nella quasi totalità degli ordinamenti nazionali, il legislatore italiano dà rilievo anche alla “minimizzazione”, circoscrivendo la sua rilevanza penale al solo caso in cui essa sia commessa “in modo grave”. Con il citato termine si fa riferimento all’atteggiamento consistente nel non negare *in toto* la *Shoah*, ma nel circoscrivere i numeri delle vittime, nel ridimensionare gli eventi, nel tentare di ridicolizzare la portata dello sterminio. La

---

<sup>21</sup> È di un certo interesse l’appello firmato da alcuni membri di spicco della comunità ebraica statunitense con il quale si invita la comunità internazionale a non operare indebite sovrapposizioni tra la critica allo Stato e al governo di Israele e l’antisemitismo, osservandosi che anche dalla comunità ebraica può sorgere un dibattito lecito e critico di stampo sionista, che nulla ha a che fare con illecite e penalmente rilevanti manifestazioni antisemite. Ne dà notizia: <https://ytali.com/2023/02/02/criticare-il-governo-disraele-non-e-antisemitismo/>.

<sup>22</sup> POLLICINO, *Il negazionismo nel diritto comparato: profili ricostruttivi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 5, n. 1, 2011, p. 86.

minimizzazione è oggi particolarmente diffusa e ad essa, in effetti, fa ricorso chi voglia evitare di cadere in una negazione piena e come tale potenzialmente più facilmente penalmente rilevante<sup>23</sup>.

Non ha invece rilevanza penale in Italia né la distorsione della *Shoah* né la giustificazione degli eventi, per quanto le stesse potrebbero in qualche misura rientrare negli altri linguaggi valorizzati dalla fattispecie codicistica. La differenziazione rispetto al negazionismo non è però irrilevante. Merita segnalare, con riguardo al secondo dei due, una sentenza pronunciata dal *Tribunal Constitucional* spagnolo nel 2007, con cui i giudici ispanici dichiararono l'incostituzionalità della norma di cui all'art. 607 co. 2 c.p.sp., che sanziona i comportamenti apologetici di genocidio, nella parte in cui prevedeva la punibilità delle condotte di “negazione”, mentre affermarono la validità della stessa ove prevede una sanzione penale per comportamenti “giustificatori”<sup>24</sup>. Proprio nella distinzione tra i due linguaggi risiede l'opposto trattamento giuridico previsto per gli stessi, l'uno (il fatto di “negare”) ritenuto lecita manifestazione del pensiero e l'altro (“giustificare”) qualificato come illecito penale. La Corte fonda la distinzione sul giudizio di valore che caratterizza la giustificazione e che manca nella negazione: si sostiene infatti in motivazione che “negare” dà luogo ad un mero giudizio di fatto che non può produrre alcun effetto pericoloso per i beni giuridici cui l'ordinamento appresta tutela, al contrario di “giustificare”, che postula un giudizio valoriale (che propugna valori antidemocratici in aggiunta alla mera negazione di un fatto storico accertato) che mira a istigare all'odio e alla discriminazione verso il popolo ebraico. Per quanto la soluzione prescelta possa prestare il fianco a dubbi e critiche, ha certamente il merito di valorizzare la differenza e la conseguente diversa rilevanza penale di linguaggi che producono un'attitudine lesiva ultronea rispetto al contenuto espresso.

Va da ultimo segnalato il rilievo del linguaggio complottista, che costituisce certamente possibile mezzo di espressione autonomo, ma che invero può atteggiarsi come sostrato presente in tutti gli altri codici espressivi sin qui descritti, finendo per amplificare e spesso radicare più in profondità la portata dei messaggi trasmessi che, nell'onda delle teorie del complotto di volta in volta propugate, potrebbero anche assumere una portata concretamente pericolosa tale da giustificare l'intervento del diritto penale.

### **3. L'ambito normativo italiano.**

---

<sup>23</sup> Per quanto non abbia avuto ricadute di tipo penalistico, il linguaggio minimizzatore è quello utilizzato da un professore che, nella giornata della memoria del 2023, interrompendo lo spettacolo sulla *Shoah* in corso nella sua scuola, sosteneva che gli attori e gli autori avessero “gonfiato i numeri”, esagerando la portata dell'evento (si veda la notizia giornalistica riportata al seguente *link*: [https://milano.repubblica.it/cronaca/2023/01/30/news/shoah\\_prof\\_negazionista\\_istituto\\_curie\\_sraffa\\_contesta\\_spettacolo\\_teatro-385767133/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2023/01/30/news/shoah_prof_negazionista_istituto_curie_sraffa_contesta_spettacolo_teatro-385767133/)).

<sup>24</sup> Per un'analisi approfondita e attenta della questione, FRONZA, *Il negazionismo come reato*, cit., p. 111 e ss.

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

Centrale è certamente il concetto di “crimini d’odio”<sup>25</sup>, costituiti da comportamenti spesso già penalmente rilevanti, a cui dà un valore aggiunto la sussistenza di motivazioni basate sul pregiudizio, sintomatiche di un’ulteriore carica offensiva. Non sempre sono riconosciuti come tali, potendo il concetto di “odio” variare in relazione alla comunità sociale di riferimento e alla possibilità che taluni Stati non possiedano, nel loro bagaglio giuridico, la categoria dei reati di opinione.

Essi colpiscono la vittima in quanto afferente a un gruppo, negandole individualità. Per il diritto penale, però, la vittima riceve per lo più tutela in modo autonomo, così che, se il reato è motivato da ragioni differenti individuali (es. l’orientamento sessuale o la disabilità della persona), l’ordinamento potrebbe finire per attribuire preminenza a tale carattere piuttosto che a quello avente ad oggetto un bene a dimensione collettiva. È per questo che assume centralità l’impiego dell’intersezionalità<sup>26</sup> come concetto giuridico ampio, che orienti gli applicatori del diritto nell’individuazione di tutti i pregiudizi che possono essere compresenti in un discorso antisemita.

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

---

<sup>25</sup> All’interno della macrocategoria dei crimini d’odio è opportuno distinguere tra discorsi d’odio e reati ispirati dall’odio: in questi ultimi il fatto, già penalmente rilevante, si colora di un elemento aggiuntivo che ne accresce l’offensività. I discorsi d’odio, invece, non esistono come reati se non in forza della motivazione che spinge a istigare, propagandare o esprimere il pensiero illecito. Si è ad esempio argomentato che “(l’)istigazione alla violenza, a prescindere dal motivo, costituisce un reato autonomo e, quando commesso con una motivazione basata sul pregiudizio, presenta entrambi gli elementi costitutivi del reato ispirato dall’odio”: OSCE-IAP, *Perseguire giudizialmente i crimini d’odio. Una guida pratica*, 2016, p. 26. Di interesse SPENA, *La parola (-) odio. Sovraesposizione, criminalizzazione e interpretazione dello hate speech*, in *Criminalia*, 2016, p. 593.

<sup>26</sup> Per l’analisi di questa categoria si rimanda agli altri *report* di questo progetto che analizzano la tematica e le ricadute dell’intersezionalità in materia di antisemitismo.

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

Ciò che appare significativo, in ogni caso, è che un discorso di criminalizzazione per condotte antisemite può farsi non soltanto in relazione alle fattispecie che espressamente le richiamano tra gli elementi costitutivi. L'antisemitismo penalmente rilevante, infatti, può emergere con riguardo alla maggioranza delle disposizioni penali codicistiche. Potenzialmente, come detto, ogni reato del sistema penale può essere commesso con motivazione antisemita. La giurisprudenza potrebbe conoscere una serie di casi nei quali il motivo in esame è preso in considerazione non solo in relazione a quelle fattispecie in cui esplicitamente è richiamato nel fatto tipico, e non solo con riguardo alla categoria dei c.d. "reati di opinione" a cui meglio si attaglia, ma anche in relazione ad ipotesi delittuose apparentemente lontane.

Occorre pertanto distinguere la "motivazione antisemita", astrattamente in grado di coprire quasi tutte le fattispecie del Codice penale, e la "dimensione antisemita" come configurazione rintracciabile in alcune fattispecie nelle quali si rinvenga una sorta di "criterio di collegamento", sia nella loro struttura normativa, sia nella loro concreta applicazione, che le agganci a vere e proprie forme di manifestazioni antisemite.

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

### **3.1. *Hard law* interno.**

La possibilità di leggere le condotte antisemite, ascrivibili alla categoria dei crimini d'odio, passa attraverso la verifica della motivazione di pregiudizio dell'autore che, in quanto interiore, deve necessariamente estrinsecarsi per assumere rilevanza. Ove la stessa, come sovente accade, non riesca ad emergere in modo chiaro, l'autorità procedente potrebbe essere indotta a contestare

il solo reato-base, senza la sua qualificazione come crimine d'odio di tipo antisemita e magari non applicando l'aggravante *ad hoc*.

Come nel caso della verifica processuale del dolo eventuale, anche in questa ipotesi di stato interiore che si estrinseca risulta utile il ricorso ad appositi “indicatori di pregiudizio” elaborati dalla giurisprudenza di legittimità<sup>27</sup> e da intendere come in se stessi non decisivi, ma rilevanti in una lettura contestuale con altri dati fattuali<sup>28</sup>.

Un elenco chiaro di questi indici si ritrova in un testo redatto dalla Segreteria dell'Oscad<sup>29</sup>; vi si menzionano la percezione della vittima, gli eventuali messaggi lanciati dal reo a sostegno della propria condotta, la diversità sociale, religiosa o per altro carattere tra reo e vittima, l'esistenza di un incitamento a monte da parte di un gruppo radicale antisemita cui il reo non deve essere necessariamente membro ma di cui condivide gli ideali, il luogo o il momento specifico (se peculiare) di commissione del fatto, l'esistenza di antecedenti analoghi, la portata della violenza o delle offese, l'assenza di altri motivi a delinquere<sup>30</sup>.

Tra questi indicatori, certamente espressivo del disvalore del fatto in termini di pregiudizio antisemita è quello della presenza di messaggi o segnali del reo lasciati su pagine *social*, sul luogo del fatto o comunque ricorrenti nella vita del reo. A tal fine, è necessario tenere in conto che oltre ai classici simboli razziali e antisemiti (la svastica o la croce celtica, tra i più noti), vi sono moltissime altre immagini che “nascondono” l'odio antisemita, razziale, etnico o religioso. Nella maggior parte dei casi, infatti, si ricorre ad una sorta di dissimulazione, mascherando il

---

<sup>27</sup> Tra le prime, si veda Cass. 434/1999 e Cass. 16328/2012. In quest'ultima, in particolare, si legge che “correttamente la Corte territoriale ha rilevato la sussistenza dell'aggravante in questione, anche in assenza di esplicite manifestazioni “verbali” di razzismo, dalle ripetute aggressioni consumate dal ricorrente e dai suoi complici in un ristrettissimo contesto spazio-temporale, ai danni di tre cittadini stranieri della medesima razza agevolmente riconoscibili come cittadini extracomunitari in ragione di indiscutibili evidenze etniche, costretti a subire atti di microcriminalità caratterizzati da violenze gratuite in effetti significative di un atteggiamento spregiativo eccedente il fine patrimoniale”.

<sup>28</sup> «Ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 3, comma primo, lett. a), prima parte, legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modifiche, [...] l'interpretazione di tali elementi normativi deve essere compiuta dal giudice tenendo conto del contesto in cui si colloca la singola condotta, in modo da assicurare il contemperamento dei principi di pari dignità e di non discriminazione con quello di libertà di espressione, e da valorizzare perciò l'esigenza di accertare la concreta pericolosità del fatto» (Cass., Sez. III, Sent. 36906 del 23/06/2015; v. anche Sez. 5, n. 33414 del 20/11/2020).

<sup>29</sup> *Quando l'odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, (a cura di) CHIRICOGORI-ESPOSITO, Roma, 2020, pp. 11-12. L'Oscad è l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, che si preoccupa di garantire un'azione adeguata delle Forze di Polizia in presenza di reati di natura discriminatoria e la fine della loro prevenzione ottimale.

<sup>30</sup> Se la maggior parte delle pronunce in materia, al fine di contestualizzare il caso sottoposto al loro giudizio, valorizzano l'impiego da parte degli imputati dei segni che richiamano la simbologia di odio antisemita (si vedano Cass. Sez. 1, Sentenza n. 25184 del 04/03/2009 e Cass. Sez. 3, Sentenza n. 37390 del 10/07/2007, in merito al reato di cui all'art. 2 L. 205/1993; di interesse, anche se non trattasi di sentenza del giudice penale, l'ordinanza civile R.G. 64894/2019 pronunciata in seno ad un procedimento cautelare ex art. 700 c.p.c. in relazione alla diffusione di messaggi di incitamento all'odio e alla discriminazione in specie tramite i social), altre pronunce danno risalto alle diversità sociali esistenti tra il reo e la vittima, quest'ultima afferente a un gruppo sociale minoritario (v. Cass. Sez. 4, Sentenza n. 41819 del 10/07/2009), o ancora alla pertinenza del reo a gruppi estremistici ideologizzati o al momento e al luogo di svolgimento del fatto (v. Cass. pen., Sez. I, Sent., (data ud. 19/11/2021) 03/02/2022, n. 3808, che peraltro costituisce la prima applicazione del co. 3 dell'art. 604-*bis* c.p.).

simbolo antisemita o discriminatorio con un altro del tutto neutro, così da consentire la trasmissione di un messaggio subliminale senza che la persona o il gesto da questa compiuto vengano immediatamente etichettati o ricondotti ad una specifica ideologia, e finendo, in sostanza, per banalizzare e “normalizzare” l’odio<sup>31</sup>.

I citati “fatti obiettivi, circostanze, modalità relative a un reato che, da soli o in connessione con altri fatti o circostanze, suggeriscono che le azioni dell’autore sono motivate, in tutto o in parte, da qualche forma di pregiudizio”<sup>32</sup> sono elementi utili per oggettivizzare la motivazione antisemita, senza il rischio di far dipendere il reato totalmente da una fonte di soft law. E sono tanto più utili quanto più siano applicabili fattispecie apparentemente lontane dai discorsi d’odio.

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

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

Mentre si può affermare che gli art. 604-*bis* e 604-*ter* c.p. siano le disposizioni più direttamente riferibili ai comportamenti antisemiti penalmente rilevanti, si tiene a ripetere che presunti comportamenti antisemiti, magari potenzialmente intesi come atti di “antisemitismo nascosto”, possano essere integrati anche da altre condotte, sussumibili sotto fattispecie apparentemente “neutre”, come del resto confermato per alcune di esse anche dalla normativa eurounitaria. Queste altre fattispecie saranno qui elencate, dopo aver brevemente analizzato le due principali norme in materia incluse tra i delitti contro l’uguaglianza, in un ordine che segue la loro collocazione codicistica, dovendo l’operatore del diritto, in ogni caso di volta in volta, verificare la loro rilevanza in relazione al caso concreto sottoposto al proprio esame.

Un discorso a parte merita la previsione di cui all’art. 90-*quater* c.p.p., che individua le “condizioni di particolare vulnerabilità” della vittima di un reato con un elenco nel quale si iscrive la vittima di un reato motivato da intento discriminatorio, grazie al richiamo all’“odio razziale” ed alla “finalità di discriminazione”. In tal caso occorre però comprendere quale bilanciamento effettuare tra la motivazione d’odio e le altre condizioni che pongano la vittima in

---

<sup>31</sup> Forniscono un elenco di segni grafici, che nascondono messaggi subliminali antisemiti e genericamente razzisti o discriminatori, taluni enti. Di interesse, tra gli altri, i simboli catalogati dalla ONG polacca Nigdy Wiecej (disponibile qui: <https://www.nigdywiecej.org/en/brown-book>) e soprattutto il *database* sugli *hate symbol* dell’americana *Anti-Defamation League*, che presenta un nutrito elenco (disponibile al seguente indirizzo: <https://www.adl.org/hate-symbols>).

<sup>32</sup> *Quando l’odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, cit., p. 11.



situazione di minoranza, ove le stesse costituiscano elemento costitutivo o circostanza aggravante delle fattispecie di reato e quando per l'applicazione di queste non sia richiesto il motivo discriminatorio sotteso.

❖ Preliminarmente è riportato un elenco delle principali disposizioni normative non penali e degli atti in cui il tema dell'antisemitismo ha rilevanza, e che hanno influenzato o condotto all'adozione delle norme penali. Ciascuno di tali atti sarà successivamente collocato nell'alveo dell'analisi più specifica delle fattispecie richiamate.

- Art. 2 Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo.
- Art. 3 Costituzione, che sancisce il principio dell'uguaglianza formale e sostanziale.
- L. 20 giugno 1952, n. 645 (c.d. Legge Scelba) sulla attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione che sancisce il divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista.
- L. 9 ottobre 1967, n. 962 sulla prevenzione e repressione del delitto di genocidio.
- L. 13 ottobre 1975, n. 654 (c.d. Legge Reale) di ratifica ed esecuzione della "Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale" (CERD) del 1965, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966.
- D.L. 26 aprile 1993, n. 122, come convertito con la L. 25 giugno 1993, n. 205 (c.d. Legge Mancino), recante "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa".
- L. 15 dicembre 1999, n. 482 recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche" ed in particolare l'art.18-*bis*, introdotto dalla L. 38/2001, che stabilisce che "le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, ed al decreto- legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, si applicano anche ai fini di prevenzione e di repressione dei fenomeni di intolleranza e di violenza nei confronti degli appartenenti alle minoranze linguistiche".
- L. 16 giugno 2016, n. 115 di "modifica all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale", così introducendo la circostanza aggravante del negazionismo, poi modificata ulteriormente con L. 167/2017.

❖ Di seguito le principali previsioni del Codice penale:

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

La norma caposaldo in tema di incriminazione dell'antisemitismo *sub specie* della criminalizzazione del negazionismo è l'art. 604-bis<sup>33</sup>, il quale costituisce l'approdo finale di una riflessione normativa di matrice sovranazionale.

L'*iter* di costruzione della previsione normativa in esame prende le mosse dall'art. 3 della L. 13 ottobre 1975 n. 654 (c.d. Legge Reale) di ratifica ed esecuzione della "Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale" (CERD) del 1965, come poi modificata dalla c.d. L. Mancino n. 205 del 1993. Centrale ai fini della ricostruzione della norma è stata altresì la c.d. Legge Scelba (L. 20 giugno 1952, n. 645) la quale per prima all'art. 1 ha accennato incidentalmente alla discriminazione razziale, la cui definizione sarà poi meglio sviluppata nel T.U. immigrazione all'art. 43 che di fatto recepisce quella offerta dall'art. 1 della Convenzione di New York. L'art. 1 della sopracitata normativa, pur essendo in prima battuta attuativo del primo comma della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione che sancisce il divieto di riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista, individua però la propaganda razzista tra le modalità di perseguimento delle finalità antidemocratiche proprie del partito fascista. Inoltre, nell'attuale versione dell'art. 4 co. 2 (come modificato dalla c.d. L. Mancino) è stata prevista un'ipotesi aggravata di apologia del fascismo per chiunque ne esalti pubblicamente le idee o i metodi razzisti. In ultimo la L. 16 giugno 2016, n. 115 contro il negazionismo (poi seguita da un'altra riforma nel 2017) è intervenuta modificando in modo rilevante l'allora art. 3 della L. 654/1975<sup>34</sup>.

Il legislatore ha ritenuto opportuno collocare la stessa all'interno del Capo III del Codice, in una Sezione *ad hoc* (I *bis*) che introduce per la prima volta nel testo il bene giuridico dell'uguaglianza, qui snodato attorno al filo della discriminazione razziale, etnica, nazionale e religiosa, e che si potrebbe ritenere affianchi anche il fumoso bene giuridico dell'ordine pubblico<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> La norma è stata inserita dall'art. 2 del D. Lgs. 01/03/2018, n. 21, concernente "Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103", con decorrenza dal 06/04/2018.

<sup>34</sup> Per un'analisi del citato intervento di riforma che introduce la c.d. aggravante di negazionismo, si veda PUGLISI, *A margine della c.d. "aggravante di negazionismo": tra occasioni sprecate e legislazione penale simbolica*, in *Dir. Pen. Cont.*, 15 luglio 2016.

<sup>35</sup> Il tema del bene giuridico attinto dalla fattispecie in esame è complesso. Basti qui segnalare brevemente che tale scelta costituisce l'approdo di due previe tesi: la prima, di tipo privatistico, propugnava l'ordine pubblico come riferimento diretto del reato di odio antisemita, ponendosi sulla scia delle interpretazioni relative all'art. 414 c.p. (su cui, centrale, Corte cost. 65/1970), sebbene fatta oggetto di critiche in dottrina (si veda FRONZA, *Osservazioni in materia di propaganda razzista*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997, p. 62). L'altra, invece, individuava il bene tutelato nella dignità umana in chiave pubblicistico-collettiva e certamente ha avuto un qualche merito nella scelta da bene di categoria poi effettuata dal legislatore penale. In tema si rinvia a CAVALIERE, *La*

La norma che si atteggia come reato di pericolo è costruita, al primo comma, lettera a), su tre livelli metodologici di incriminazione, applicabili genericamente ad ogni ipotesi di discorso d'odio, con riferimento ad atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi commessi con dolo generico<sup>36</sup>; individua invece alla lettera b) due livelli in ordine alla violenza o atti di provocazione alla violenza supportati dagli stessi motivi ma sorretti dall'elemento soggettivo del dolo specifico<sup>37</sup>. Prevede inoltre al comma 2 un'apposita incriminazione per le condotte di organizzazione e infine costruisce al comma 3 una autonoma aggravante per le ipotesi di reato cui al comma 1 ma relative ai fatti della "Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra", in presenza di specifiche condizioni che circoscrivono la portata della fattispecie.

Le condotte<sup>38</sup> del comma 1 sono ascrivibili a tre specifici modelli:

1. il modello enunciativo - co. 1 lett. a) -, ove si criminalizza il sol fatto di far propaganda verbale di idee discriminatorie<sup>39</sup>;
2. il modello istigatorio<sup>40</sup> - co. 1 lett. a) e co. 2 lett. b) -, elevando a reato il discorso dotato di attitudine istigatoria alla commissione di atti discriminatori o anche violenti;
3. il modello attuativo o esecutivo - co. 1 lett. a) e co. 2 lett. b) -, in cui la punibilità si estende alla parola che si fa azione discriminatrice e violenta.

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

Pare opportuno in questa sede dare solo atto del tentativo, non sempre fruttuoso, di sanzionare penalmente la condotta propagandistica o apologetica in quanto tale, senza il rischio di appiattirla sull'istigazione. Proprio la nozione di concreta idoneità della condotta apologetica,

---

*discussione intorno alla punibilità del negazionismo, i principi di offensività e libera manifestazione del pensiero e la funzione della pena*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, fasc. 2, 2016, p. 999.

<sup>36</sup> Cass., sez. III, sent. n. 36906/2015; Cass., sez. III, sent. n. 37581/2008.

<sup>37</sup> Cass., sez. I, sent. n. 42727/2015; Cass., sez. fer., sent. n. 38877/2015; Cass., sez. V, sent. n. 25756/2015, Cass., sez. III, sent. n. 37581/2008.

<sup>38</sup> La tripartizione dei modelli di incriminazione è proposta da SPENA, *La parola(-)odio. Sovraesposizione, criminalizzazione e interpretazione dello hate speech*, in *Discrimen*, 4 settembre 2018, p. 13 e ss.

<sup>39</sup> Il legislatore è intervenuto nel 2006 sostituendo la condotta di «diffusione» della lett. a) con quella di «propaganda» di idee razziste. La giurisprudenza ha chiarito che essa determina una continuità tra le fattispecie, poiché propagandare idee di tale natura è già ricompreso nel fatto di diffonderle, sebbene costituisca un concetto comunque più ristretto della mera divulgazione (Cass., Sez. III, Sent. n. 35781 del 7 maggio 2008). Ma è comunque un concetto più specifico della divulgazione, perché il risultato della condotta consistente nel «propagandare» «è rivolto ad influire sulla psicologia e sull'altrui comportamento e pertanto implica che la diffusione debba essere idonea a raccogliere consensi intorno all'idea divulgata», valorizzando la concreta pericolosità e offensività delle condotte (Cass. pen., Sez. III, sent. n. 36906 del 14 settembre 2015).

<sup>40</sup> Come per il modello precedente, anche rispetto al modello esecutivo si è assistiti ad una modifica normativa della condotta di «incitamento» con quella di «istigazione», che, secondo la medesima giurisprudenza richiamata in precedenza, non incide sulla portata della norma ma vale solo come precisazione linguistica. Si è precisato inoltre che, per il perfezionamento della fattispecie, non conta l'immediato «recepimento» dell'istigazione, vale a dire la traduzione del messaggio in azione concreta, ma è necessario che la portata discriminatoria di esso sia stata «percepita» come tale dalla vittima.

richiamata nella nota sentenza della Corte costituzionale 65/1970, potrebbe persuadere del fatto che l'apologia punibile si risolva in una forma di "istigazione indiretta", tesi già avallata da giurisprudenza precedente<sup>41</sup>. Ma la soluzione propugnata dalla Consulta, di salvare l'apologia dalle censure dell'illegittimità costituzionale mediante la teoria dell'istigazione indiretta, non convince quanti opportunamente ritengono la stessa una soluzione di compromesso, e propugnano invece come più opportuna la diretta abrogazione della fattispecie *de qua*<sup>42</sup>.

Per evitare di punire una condotta propagandistica priva di rilievo offensivo, potrebbe essere ragionevole una circoscrizione della rilevanza penale solo a quelle ipotesi di propaganda che pretendono di essere "istituzionalizzate", che sono cioè impiegate da donne e uomini politici, o in generale dotati di un seguito sociale rilevante, i quali sono perciò in grado di raggiungere una fetta significativa di uditorio e di radicare il pensiero espresso all'interno delle istituzioni. Con il rischio, però, di lasciare fuori una fetta notevole di condotte propagandistiche le quali potrebbero tuttavia essere meglio intercettate da sanzioni non penali o inibite in via preventiva da strumenti più adeguati rispetto a quelli repressivi.

Al comma 2 la criminalizzazione dell'organizzazione o della mera partecipazione a gruppi che perseguono scopi discriminatori è costruita sulla falsariga della previsione generale di cui all'art. 416 c.p. alle questioni in merito alla quale, pertanto, si rimanda. Nel tratteggiare i confini tra le due figure associative innanzi richiamate e la collaterale fattispecie terroristica di cui all'art. 270-bis c.p., si può ritenere che l'attuale sistema impedisca, in ragione del principio di specialità, l'operare della fattispecie associativa generale, ed anche della successiva ipotesi di cui all'art. 418 c.p., posto che l'assistenza agli associati figura tra le condotte tipiche del reato speciale. Potrebbe delinearsi, invece, un diverso ambito operativo per le fattispecie terroristica e antisemita, sì da giustificare un concorso di reati ascrivibili a momenti e aspetti differenti della condotta associativa contestata. In particolare, si potrebbe contestare in capi d'imputazione differenti l'art. 604-bis c.p. e il 270-bis c.p., immaginando il secondo operante ove si ritenga che

---

<sup>41</sup> Utilizza in modo diretto tale formula Cass., Sez. 1, Sent. n. 784 del 06/05/1966; cfr. anche Cass., Sez. U., Sent. n. 10 del 00/00/1958, (dep. 18/11/1958), in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it). In quest'ultima, in particolare, in tema di rievocazione storica e cronica di un certo fatto, la Corte arriva in modo molto severo a sostenere che anche la rievocazione dello storico o del cronista possa divenire apologia, "ove *idonea*, per il modo particolare in cui si manifesta, ad influenzare deleterianamente la sfera intellettuale di quanti ne ricevano le concrete espressioni, con conseguente lesione del bene giuridico penalmente tutelato dall'art. 414 cod. pen.". In dottrina, si veda CAPUTO, *Commento agli artt. da 414 a 421 (Art. 414 Istigazione a delinquere)*, in FORTI-SEMINARA-ZUCCALÀ (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, 2017, Wolters Kluwer, p. 1278; DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico*, Milano, 1988, p. 221 e ss.; FORTI, sub Art. 414 c.p., in CRESPI-STELLA-ZUCCALÀ (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, Padova, 2003, p. 1139 e ss.

<sup>42</sup> FRONZA, *Brevi note sulla teoria della "istigazione indiretta" in tema di apologia*, in *Cass. pen.*, 2003, pp. 1019-1020. Se è vero, infatti, che per la punibilità di comportamenti apologetici non si possa prescindere dall'accertamento del fine istigatorio sul piano oggettivo dell'idoneità e su quello soggettivo del dolo, allora l'apologia finisce per essere una figura inutile, pervenendo sia l'abrogazione espressa che la sua trasformazione in istigazione indiretta al medesimo scopo di alterare la sua essenza di "punizione del pensiero" in quanto tale.

l'organizzazione criminale “caratterizzata da vocazione ideologica di estrema destra, volta non solo ad azioni eversive, ma anche alla propaganda di idee xenofobe ed antisemite, oltre che all'incitamento alla discriminazione razziale, etnica e religiosa, con particolare attivismo nella divulgazioni di idee di contenuto suprematista della razza bianca, di xenofobia e negazionismo della Shoah”<sup>43</sup>, abbia la capacità di perfezionarsi aumentando la sua pericolosità e facendo sfociare le attività di matrice antisemita in vere e proprie condotte commesse con finalità terroristica o eversiva.

È al comma 3 che la tematica dell'antisemitismo deve prestar mente, poiché in tale previsione è codificata la circostanza aggravante speciale<sup>44</sup> collegata alle condotte di propaganda, di istigazione e di incitamento a compiere atti di discriminazione e violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi di cui al comma 1, che, però, “si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia” (tra gli altri) della *Shoah*<sup>45</sup>.

Il legislatore individua, pertanto, come sostrati delle condotte descritte al co. 1, tre diversi linguaggi dell'antisemitismo (e più in generale di ogni forma di discriminazione)<sup>46</sup>.

La negazione è certamente il principale dei codici comunicativi impiegati nel discorso d'odio antisemita, benché oggi non l'unico o il più diffuso. La sua centralità, al punto da offrire alla fattispecie di cui al co. 3 il nome d'uso comune di “aggravane del negazionismo”, è certamente da imputare alla facilità che l'antisemita trova nel negare in modo acritico e ascientifico gli assunti storici in tema di Olocausto e persecuzioni ebraiche e di altre minoranze, senza fornire prove o documenti a supporto.

---

<sup>43</sup> Cass., Sez. 5, Sent. N. 30567 del 02/08/2022.

<sup>44</sup> La suddetta aggravante è stata introdotta nell'art. 3 della l. 13 ottobre 1975, n. 654 con la l. 16 giugno 2016, n. 115, modificata poi con la l. 20 novembre 2017, n. 167, per essere nel 2018, con il D.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, trasfusa all'art. 604-*bis* c.p. in attuazione del principio della riserva di codice. Si ha notizia del pieno avallo della sua prima applicazione, da parte dei giudici di legittimità, con la sentenza della Corte di Cassazione n. 3808 del 19 novembre 2021, depositata il 27 gennaio 2022.

<sup>45</sup> Sulla lesione del principio di uguaglianza per la previsione dei citati fenomeni e la mancata indicazione di altri parimenti idonei a determinare forme di discriminazione, si veda MACCHIA, *Negazionismo, discriminazione e crimini d'odio: verso nuove frontiere?*, in *Cass. Pen.*, fasc. 1, 1 gennaio 2022, p. 26.

<sup>46</sup> In verità, l'antisemitismo può presentarsi attraverso codici espressivi diversi, non tutti rilevanti sul piano penale. Oltre alla negazione e alla minimizzazione, l'odio verso gli ebrei può essere espresso mediante forme di antiebraismo in senso stretto, o di giustificazione e/o distorsione dei fatti dell'Olocausto e delle persecuzioni verso gli ebrei. La selezione degli stessi compete ai legislatori dei diversi Stati, i quali hanno adottato soluzioni differenti: di interesse, in particolare, la scelta operata in Spagna, ove sull'originaria fattispecie di cui all'art.-----, che incriminava le condotte di giustificazione e negazionismo è intervenuto il *Tribunal Constitucional* con una declaratoria di parziale illegittimità costituzionale certamente singolare. I giudici supremi operano una differenziazione di tipo valoriale tra i due schemi comunicativi, sostenendo che mentre la negazione postula una semplice affermazione di non verificazione di un certo fatto, la giustificazione presenta un *quid pluris*, consistente nel colorare la negazione di un sistema di valori contrastanti con quelli tutelati dall'ordinamento. Proprio il *plus* della giustificazione rispetto alla negazione ha giustificato l'eccentrica scelta di salvare la fattispecie incriminatrice nella parte in cui sanziona le condotte di giustificazione, intese in questa chiave come maggiormente offensive e lesive, e dichiararla incostituzionale solo ove individua quale condotta punibile la mera negazione, qui intesa come espressione di un pensiero avverso all'opinione consolidata ma non offensivo in sé (per ulteriori considerazioni si rinvia a FRONZA, *Il negazionismo come reato*, cit., p. 107 ss.)

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

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

L'operatività dell'aggravante è condizionata dall'attitudine delle condotte illecite a generare il "pericolo concreto di diffusione" del messaggio antisemita, così operandosi un restringimento della punibilità a quei fatti che possiedano la capacità di raggiungere una vasta cerchia di interessati. In tale fattispecie, pertanto, rientrano certamente le condotte commesse attraverso testi pubblicati su carta<sup>47</sup>, o mediante *post* sui *social network*, o facendo uso dei mezzi radiofonici o televisivi<sup>48</sup>.

Qualche problema ha altresì posto il riferimento espresso alla *Shoah* in via preminente rispetto ad altri crimini di genocidio commessi verso popoli non ebraici. Se certamente, come sostenuto in precedenza, la priorità attribuita dal legislatore all'Olocausto è da ricondurre ad un qualche debito italiano assunto in periodo fascista, d'altro canto si tratta di un riferimento storico privo di una definizione, da "pescare" nei meandri della stessa storia. Si tratta in ogni caso di un concetto riconducibile ad un fatto più determinato e chiaro rispetto agli altri fatti criminali indicati, per quanto eccessivo paia il compiuto lasciato al giudice di effettuare un accertamento che vada oltre le proprie competenze, fino a renderlo a tutti gli effetti uno "storico" del e nel processo<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Un caso in cui la giurisprudenza opera una distinzione chiara, secondo il dettato normativo, tra mera e penalmente irrilevante "detenzione" di volantini e materiale antisemita e la loro illecita "affissione e distribuzione" in pubblica via in Cass., Sez. I, Sent. 3808/2022.

<sup>48</sup> Si vedano Cass., Sez. I, Sent. n. 4534/2021 e Cass., Sez. V, Sent. 7859/2018.

<sup>49</sup> Infatti, a differenza di quanto previsto in Francia e di quanto indicato nella Decisione Quadro 2008/913/GAI all'art. 1 par. 4, in questo caso il legislatore non prevede espressamente la necessità, rispetto ai crimini internazionali oggetto di giudizio, che sia intervenuta una previa sentenza definitiva di un tribunale penale interno o internazionale, che avrebbe invece reso meno indeterminata la fattispecie specie in relazione a fatti diversi dalla *Shoah*.

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

La previsione in esame<sup>50</sup> si atteggia come circostanza aggravante generica, applicabile a tutti i reati commessi con le finalità di discriminazione etnica, razziale e religiosa, ovvero per agevolare le associazioni destinate al medesimo scopo. Trova applicazione quando il reato-base non sia punibile con la pena dell'ergastolo. All'ultimo comma viene predisposta un'apposita disciplina derogatoria rispetto a quella di cui all'articolo 69 c.p. in tema di giudizio di bilanciamento tra circostanze attenuanti ed aggravanti, stabilendosi che le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 c.p., concorrenti con le circostanze aggravanti di cui alla presente sezione, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle aggravanti.

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare la portata applicativa della fattispecie, per quanto non ancora in materia di antisemitismo, affermando un principio generale in grado di estendersi a tutte le ipotesi di discriminazione prese in considerazione dalla fattispecie. Interrogandosi sulla finalità discriminatoria, elemento costitutivo della figura aggravatrice di pena, in dottrina e giurisprudenza è prevalsa la tesi volta ad escludere la rilevanza della “mozione soggettiva dell'agente”, ove l'affermazione sia diretta verso un soggetto di chiara afferenza ad un gruppo di minoranza. La discriminazione, pertanto, sarebbe connaturata al “disconoscimento di uguaglianza” di taluno, in base al dato culturale sotteso e a prescindere dalla direzione e idoneità ulteriormente offensiva del fatto, qui, antisemita<sup>51</sup>.

Proprio questa previsione normativa pare essere la chiave di volta del sistema della punibilità per fatti antisemiti, potendo applicarsi alla maggior parte delle fattispecie codicistiche che, in se stesse, sarebbero invece prive di alcuna connotazione discriminatoria, razziale e xenofoba<sup>52</sup>.

▪ DELITTI CONTRO LA PERSONALITA' DELLO STATO

---

<sup>50</sup> Come la fattispecie di cui in precedenza, anche questa aggravante è stata introdotta dall'art. 2 del D. Lgs. 01/03/2018, n. 21.

<sup>51</sup> In questo senso, Cass., Sez. V, Sent. 9381/2006, che porta a composizione due tesi contrapposte avallate dalla medesima sezione della Corte ed entrambe dell'anno precedente alla citata. Con la prima di queste (Cass., Sez. V, Sent. 44295/2005), infatti, si era ritenuta non integrata la finalità discriminatoria dalla semplice espressione di odio sotteso all'azione delittuosa, dovendosi accertare, in più, la produzione all'esterno di un concreto pericolo di comportamenti discriminatori. La seconda (Cass., Sez. V, Sent. 9381/2005), condivisa dalla giurisprudenza successiva prevalente, affermava al contrario la sufficienza dell'affermazione di contenuto discriminatorio, a prescindere dall'effetto offensivo successivo.

<sup>52</sup> Si veda Cass., sez. V, Sent. n. 7859/2018, in cui l'aggravante viene contestata in relazione al reato di diffamazione ed in opposizione ad un presunto, e dedotto dal ricorrente, esercizio scriminato del diritto alla critica politica.

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

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

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

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

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

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

In relazione ai reati presenti in questo Titolo del Codice penale, il bene giuridico leso non si presta, almeno astrattamente, ad ospitare fattispecie in qualche modo riconducibili ad un motivo antisemita o con fine discriminatorio. Purtroppo, potrebbero certamente rientrare le previsioni di cui agli artt. 295 a 299 c.p., ove la condotta oppositiva a danno dello Stato estero o del suo Capo possa essere mossa da fini discriminatori razziali antisemiti, in spregio dell'appartenenza al popolo ebraico o allo Stato di Israele. Ci si chiede se, in tal caso, possa essere di qualche interesse il concetto di “antisemitismo nascosto”: le condotte lesive non sono qui dirette contro persone comuni di origine ebraica, ma contro figure investite di ruoli politici apicali. Il che lascia sospettare che la categoria rilevante possa essere quella dell’“antisionismo” in luogo di quella del vero e proprio antisemitismo (il quale, tuttavia, potrebbe a sua volta “nascondersi”, sotto traccia, dietro forme di antisionismo), fatto salvo, naturalmente, il caso di condotte in cui l'opposizione allo Stato di Israele venga fatta con terminologie, segni e ogni altro “intento-esteriorizzato” che connotano tipicamente in senso discriminatorio l'opposizione nei confronti del popolo ebraico.

#### ▪ DELITTI CONTRO IL SENTIMENTO RELIGIOSO E CONTRO LA PIETA' DEI DEFUNTI

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

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

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

Nelle fattispecie innanzi elencate il legislatore pone la dimensione religiosa come perno dell'incriminazione, fondata su diverse condotte offensive di aspetti cerimoniali legati al culto. Così la presenza di luoghi di culto, di cimiteri e più in generale di manifestazioni e funzioni ebraiche potrebbe dar luogo a comportamenti antisemiti che, più che “nascosti”, potrebbero in



questo caso essere espressivi di un'opposizione alla religione o, con motivazione meno colorata sul piano religioso, di una repulsione verso "l'ebreo" in quanto tale.

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

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

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

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

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

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

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

#### ▪ DELITTI CONTRO L'ORDINE PUBBLICO

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

La previsione in esame, introdotta nel 2005, punisce l'istigazione e l'apologia di crimini contro l'umanità. Proprio la inerenza ai reati c.d. "di opinione" e l'attitudine di questa fattispecie ad ospitare anche la repressione di condotte antisemite istigatorie e propagandistiche ha giustificato il tentativo di introdurre in un nuovo art. 414-*bis* il negazionismo come circostanza aggravante, anche al fine di dar corso agli obblighi sovranazionali in materia<sup>53</sup>.

In generale, con riguardo alla più ampia categoria dei reati di opinione, si osserva in dottrina che non risulta rilevante la manifestazione di un'opinione in quanto tale, a prescindere dal contenuto di cui essa si fa portatrice, poiché tali fattispecie assumono sostanzialmente la natura

---

<sup>53</sup> L'Italia ha provveduto a dar attuazione, con la L. 962/1967, alla Convenzione internazionale per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948, introducendo all'art. 8 i reati di istigazione e apologia del genocidio e con la L. 645/1952 ad incriminare l'istigazione e l'apologia del fascismo. Trattasi di normative che si aggiungono alla già citata L. 654/1975 di disciplina dei reati di apologia e istigazione per fini di discriminazione e violenza.

di reati “*content-based*”<sup>54</sup>: in quanto caratterizzati dall’idoneità del messaggio espresso a trasmettere valori contrastanti con quelli morali sovra-individuali accolti all’interno del contesto statale<sup>55</sup>, si configurano in tal modo come reati di pericolo astratto, in cui l’attitudine offensiva della condotta viene collegata al contenuto illecito veicolato, a prescindere dalla derivazione da questo di specifici fatti delittuosi commessi da chi lo abbia recepito.

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

In una propria pronuncia<sup>56</sup>, la Corte di Cassazione ha evidenziato l’importanza assunta dalle modalità comunicative del messaggio e dalla sua attitudine a raggiungere una molteplicità indefinita di destinatari, come condizione per integrare il requisito della pubblicità richiesto dalla fattispecie *ex* art. 414 c.p.<sup>57</sup> Sicché tale sentenza dà la stura alla necessaria distinzione tra condivisione di documenti in profili e *chat* private o in luoghi virtuali connotati da maggiore diffusività dei contenuti in quanto privi di vincoli di accesso; ed inoltre costituisce un utile strumento per la valutazione della pericolosità in concreto di determinate condotte.

La fattispecie potrebbe trovare applicazione ove si faccia istigazione o apologia con intento antisemita, nel caso in cui non siano integrate né le condizioni dell’art. 302 c.p. né quelle dell’aggravante di cui all’art. 604-*bis* co. 3 c.p. La norma apre quindi il campo ad incriminazioni più estese, oltre il confine del “pericolo concreto di diffusione” cui deve essere idonea l’istigazione ai sensi del co. 3 dell’art. 604-*bis* c.p. e a prescindere dalla circostanza che l’apologia e l’istigazione si siano estrinsecate in condotte che negano, minimizzano o danno

---

<sup>54</sup> SPENA, *Libertà di espressione e reati di opinione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 2-3, 2007, p. 689 e ss.; STONE, *Restrictions of Speech Because of its Content: The Peculiar Case of Subject-Matter Restrictions*, in *The University of Chicago Law Review*, 1978, p. 81.

<sup>55</sup> FIORE, *I reati di opinione*, Padova, 1972, p. 108. Tanto costituisce analisi interpretativa di ciò che, nella sostanza, è stato l’approdo applicativo del meccanismo, costituzionalmente propugnato, del “pericolo concreto”, che nelle intenzioni avrebbe dovuto operare come sistema *effect-based*, sganciato dal contenuto delle frasi esternate e centrato esclusivamente sulle conseguenze del messaggio esternato. Il sistema *content-based* che si è invece prodotto dimostra l’interpretazione delle fattispecie di opinione come reati a pericolo astratto: sul punto si veda, ancorché con riferimento alle espressioni manifestazione di odio razziale, PICOTTI, *Istigazione e propaganda della discriminazione razziale tra offesa dei diritti fondamentali della persona e libertà di manifestazione del pensiero*, in AA.VV., *Discriminazione razziale, xenofobia, odio religioso. Diritti fondamentali e tutela*, Padova, 2006, p. 117 e ss. Dubita della reale funzione svolta dal pericolo concreto e lo percepisce come meccanismo per mascherare “la vera ratio decisoria, una ratio che retterebbe comunque ‘incollata’ alla percepita violazione di regole culturali di decoro”, TESAURO, *Riflessioni in tema di dignità umana, bilanciamento e propaganda razzista*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 104.

<sup>56</sup> Cass., Sez. I, Sent. n. 24103 del 04 aprile 2017, Dibrani.

<sup>57</sup> Cass., Sez. 1, Sent. n. 25833 del 23 aprile 2012, Testi; Cass., Sez. 1, Sent. n. 26907 del 05/06/2001, Vencato.

comunque lustro all'evento specifico della *Shoah*, o coprendo i casi di minimizzazione compiuta in modo non grave.

Le due fattispecie fin qui citate sono certamente idonee a colpire fatti affini, caratterizzati da identità di metodo e fini, ma rivolti a soggetti afferenti a gruppi differenti. Così nel caso della rilevanza penalistica del *like* apposto su *Facebook* a *post* o commenti di impronta discriminatoria. La giurisprudenza ha, ad esempio, ritenuto integrato l'art. 604-*bis* c.p. dal *like* ad un *post* di matrice razzista, sostenendo che esso si sostanzia a tutti gli effetti in una condotta propagandistica di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, capace di rendere effettivo, attraverso l'algoritmo usato per i *like*, il pericolo di diffusione del messaggio ad un numero indeterminato di soggetti<sup>58</sup>. L'analisi svolta è sostanzialmente equivalente a quella compiuta in relazione al caso dell'apposizione del *like* a video, postati sul medesimo *social*, inneggianti al martirio islamico, che la medesima giurisprudenza ha ritenuto integrante la fattispecie dell'art. 414 co. 4<sup>59</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>58</sup> Cass., Sez. I, sent. 6 dicembre 2021 (dep. 9 febbraio 2022), n. 4534, Governatori.

<sup>59</sup> Cass., sez. V, 25 settembre 2017, n. 55418, Dibrani.

#### ▪ DELITTI CONTRO L'INCOLUMITA' PUBBLICA

ART. 422 C.P. (Strage)

ART. 423 C.P. (Incendio)

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

ART. 425 C.P. (Circostanze aggravanti)

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

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

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

#### ▪ DELITTI CONTRO LA PERSONA

In quasi tutti i delitti contro la persona la possibile rilevanza del motivo antisemita può emergere ora dalla struttura normativa della fattispecie, ora dalle caratteristiche del caso concreto (a partire, ad esempio, dall'appartenenza della vittima alla comunità ebraica, purché si tratti di vittima prescelta in assenza di errore sull'offeso).

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

Fattispecie di particolare interesse sono, poi, quelle rientranti nel Capo II dei "delitti contro l'onore". Con tali previsioni, l'occhio della repressione delle condotte antisemite si allarga, per colpire quelle che, offendendo il singolo ebreo in quanto parte di un gruppo, finiscono per ledere una dimensione di onorabilità della persona, preso di mira per la propria appartenenza. Tale lesione è tanto più intensa quanto più essa sia maturata in un ambiente ostile, poiché essa va valutata astrattamente in relazione al suo contenuto, per come è inteso nella comune coscienza sociale in un dato contesto storico<sup>60</sup>, potendo semmai rilevare una dimensione di percezione personale della lesione della reputazione ai fini di una eventuale allocazione della condanna alle spese tra le parti.

A seguito della riduzione a illecito civile dell'ingiuria, resta centrale sul piano penale la sola figura della diffamazione, anche a mezzo stampa, pur sempre ricorrendo il presupposto – che è

---

<sup>60</sup> Cass, Sez. 5, Sentenza n. 3247 del 24/03/1995.

l'elemento distintivo tra l'ingiuria e la diffamazione - dell'assenza dell'offeso o l'impossibilità da parte del destinatario di percepire l'offesa. La diffamazione è certamente una delle ipotesi in cui l'aggravante di cui all'art. 604-*ter* c.p. può avere un'ampia portata applicativa<sup>61</sup>, potendosi inoltre contestare la suddetta congiuntamente a taluna delle figure delineate all'art. 604-*bis* c.p.

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

Di possibile frequente verifica, sono i "delitti contro la libertà morale", tra i quali la violenza, la minaccia o gli atti persecutori potrebbero talvolta scoprirsi motivati da pregiudizio antisemita. In questo caso, è la violenza, sia come *vis corporis corpori data*, sia come generica aggressione, anche non fisica, della dimensione personale altrui, che costituisce il "legame di senso" con l'antisemitismo. Essa, oltre ad essere elemento costitutivo della maggior parte delle fattispecie di tale Sezione, è altresì uno dei più frequenti e tipici modi in cui le condotte propriamente antisemite di cui agli artt. 604-*bis* e *ter* c.p. possono concretamente manifestarsi. È chiaro che, per il criterio di specialità, le fattispecie in esame sono destinate a cedere il passo a quelle specifiche dettate dal legislatore ove di esse siano integrati tutti gli elementi costitutivi.

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

#### ▪ DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO

La riconducibilità della presente categoria di delitti nell'ambito di un discorso antisemita pare, nella prospettiva di chi scrive, di minor pregio. Come per quasi tutte le ipotesi delittuose, le fattispecie presenti in tale sezione, con particolare riguardo ai delitti commessi mediante violenza, alle cose o persone, potrebbero essere contestate con l'aggravante dalla motivazione antisemita, qualora la stessa abbia rivestito nella commissione del fatto un ruolo centrale e determinante.

---

<sup>61</sup> Cass., Sez. V, 17 maggio 2016 n. 47506, la quale, in relazione ad un caso relativo alla ripubblicazione del c.d. "Protocolli dei savi anziani di Sion" afferma che "una condotta astrattamente diffamatoria può risultare scriminata dall'esercizio del diritto di critica storica a condizione che l'agente abbia fatto uso, nell'esprimersi, del cd. 'metodo scientifico'. Occorre quindi che vi sia stata una esaustiva ricerca del materiale utilizzabile, che il linguaggio usato sia corretto e privo di polemiche personali e che le fonti di riferimento siano varie, individuabili con esattezza e verificabili".

## ▪ CONTRAVVENZIONI

ART. 650 C.P. (Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità)

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

ART. 655 C.P. (Radunata sediziosa)

ART. 656 C.P. (Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico)

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

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

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

ART. 663-BIS C.P. (Divulgazione di stampa clandestina)

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

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

Tra le fattispecie citate risultano di particolare interesse anzitutto quelle di cui agli artt. 656 e 660 c.p. La prima, che incrimina la pubblicazione o diffusione di scritti falsi, qui di matrice antisemita, pare fattispecie di largo uso, soprattutto in ragione della finalità di turbamento dell'ordine pubblico che la norma in esame evidenzia come elemento centrale del fatto tipico. Certamente potrebbe porsi un problema di concorso apparente con la figura normativa di cui all'art. 604-bis c.p., messo in luce dalla stessa norma nella parte in cui fa salva la punibilità a titolo di contravvenzione ove il fatto costituisca più grave reato. Il diffondere documenti falsi, infatti, potrebbe ben atteggiarsi come condotta propagandistica di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico (co. 1) o vieppiù in quella, in sé preta del pericolo concreto di diffusione, fondata sull'apologia, la minimizzazione grave o la totale negazione della *Shoah* (co. 3), sì da giustificare la prevalenza della fattispecie specifica dettata dal legislatore per i casi di antisemitismo. La contravvenzione descritta all'art. 660 c.p., invece, intercettando le condotte moleste commesse in luogo pubblico o aperto al pubblico o con mezzi elettronici, può accogliere nel "biasimevole motivo" indicato dalla norma proprio lo spirito antisemita, idoneo a produrre effetti di disturbo in capo a specifici destinatari, in qualsiasi modo legati al popolo ebraico.

Discorso a parte va fatto per le fattispecie di cui agli artt. 661 (depenalizzata dal D.lgs. 8/2016) e 663, 663-bis e 664 (depenalizzate dal D.lgs. 507/1999), potenzialmente rilevanti, appunto, come illeciti amministrativi. La prima norma citata presenta elementi del fatto tipico (il ricorso a "qualsiasi impostura", l'abuso della credulità popolare, il potenziale derivante turbamento dell'ordine pubblico) in grado di essere integrati da una condotta diretta ad apologizzare o istigare all'odio antisemita. Le altre fattispecie, invece, giocano sul versante della

pubblicizzazione di idee con vendita, distribuzione, affissione abusiva o clandestina di stampati, scritti o disegni inneggianti a - o portatori di - antisemitismo, e sulla distruzione di affissioni contrarie a tali ideologie deviate. Come accennato, le fattispecie in esame assumono rilevanza solo come illeciti amministrativi, ma purtuttavia paiono significative nella loro idoneità ad intercettare condotte che possono sovente essere manifestazioni di antisemitismo.

### **3.2. Gruppi di lavoro nazionali e documenti di *soft law*.**

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

Taluni degli organismi che perseguono questo fine sono sorti in ottemperanza ad indicazioni sovranazionali: è così che il diritto interno e quello sovranazionale dialogano e si influenzano reciprocamente, sicché ognuno dei documenti che in questa sede saranno richiamati risente necessariamente dell'impostazione europea e internazionale data in materia e della quale si darà conto nel prosieguo.

Si deve dare atto della circostanza che nessuno degli atti prodotti da questi gruppi si occupa in modo esclusivo dell'antisemitismo e della materia penale, concentrandosi su diversi profili di rilevanza della materia delle discriminazioni razziali e xenofobiche, o sull'antisemitismo in ambiti diversi dall'area del diritto penale. Si evince, d'altro canto, una buona attenzione al tema da parte del settore amministrativistico.

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

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

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

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

Il testo prodotto dal Comitato<sup>62</sup> si sofferma su vari profili e, per quanto qui è di interesse, si occupa della normativa penale (a partire da pagina 7). Compie altresì un monitoraggio degli incidenti di natura razzista, xenofoba e antisemita per provincia, una disamina di eventuali ipotesi di discriminazione nelle carceri, sugli Osservatori per le discriminazioni esistenti, ritenendo condivisibile la necessaria formazione di funzionari, forze dell'ordine, media e situazioni coinvolte in casi di discriminazione. Di interesse le questioni specifiche (affrontate a pagina 32 e seguenti) relative a categorie soggettive peculiari che si attestano come comunità di minoranza nel territorio italiano.

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

Il Protocollo<sup>63</sup> mira a definire buone pratiche di collaborazione tra i due Uffici in presenza di notizie di reati relativi a fenomeni discriminatori e qualsiasi altra condotta pur priva di rilevanza penale, anche attraverso uno scambio di competenze e conoscenze in materia. Richiama due iniziative sponsorizzate dalle Istituzioni ministeriali:

- la “Rete nazionale di osservatori e centri territoriali contro le discriminazioni” (all'epoca in corso di costituzione sulla base degli indirizzi emanati dal Ministro per le Pari opportunità in data 21 luglio 2010);

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

Si richiama inoltre, benché non rilevante a fini penalistici, una Nota della Presidenza del Consiglio dei ministri annunciata nella seduta del 26 giugno 2019 che sintetizza l'attività in

---

<sup>62</sup> <https://rm.coe.int/government-comments-on-the-third-report-on-italy-italian-translation-/16808b583f>.

<sup>63</sup> Il Protocollo di Intesa può essere reperito a questo *link*: [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/protocollo\\_di\\_intesa\\_oscad\\_unar\\_7-4-2011.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/protocollo_di_intesa_oscad_unar_7-4-2011.pdf).



materia di lotta all'antisemitismo svolta negli ultimi anni dall'UNAR<sup>64</sup> e relativa alla discussione sulle mozioni presentate alla Camera nel 2018 e concernenti talune iniziative volte al contrasto dell'antisemitismo che si propongono di impegnare il Governo ad assumere ogni iniziativa per reprimere il fenomeno, identificando e perseguendo le aggressioni antisemite, e per prevenirlo, specie in ottica educativa e culturale.

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

La Commissione “Jo Cox”, dal nome della deputata britannica del Partito Laburista uccisa nel 2016 da un estremista, è stata istituita presso la Presidenza della Camera dei deputati in risposta alla Raccomandazione di politica generale relativa alla lotta contro il discorso dell’odio della Commissione Europea contro il Razzismo e l’intolleranza (ECRI) del Consiglio d’Europa, adottata in data 8 dicembre 2015. Ha svolto diverse audizioni e acquisito documenti e ha approvato la sua Relazione finale il 6 luglio 2017, così concludendo i suoi lavori<sup>65</sup>. A partire da p. 11 la stessa dà conto dell’*iter* successivo all’approvazione della Decisione quadro del 2008 sulla lotta a razzismo e xenofobia mediante la legislazione penale.

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

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

Ad oggi la Commissione si è preoccupata di svolgere una “indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d’odio, con particolare attenzione alla evoluzione della normativa europea in materia” attraverso lo svolgimento di audizione di giornalisti, esperti e professori<sup>66</sup>, come evincibile dai verbali di assemblea disponibili sul sito del Senato.

---

<sup>64</sup> Camera dei deputati, *L'attività di controllo parlamentare*, luglio 2019, pag. 57-59, consultabile qui: <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/CP0719M.pdf#page=64&zoom=100,0,94>.

<sup>65</sup> La relazione finale è disponibile qui: <https://www.camera.it/leg17/1313>.

<sup>66</sup> Gli ordini del giorno delle sedute della Commissione sono visionabili a questo *link*: <https://www.senato.it/notes9/Web/18LavoriNewV.nsf/OdGSpecConvCommWebLeg143?readForm&1/2021/18>.

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

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

Nel succitato documento<sup>67</sup> l'Italia esplicita gli obiettivi e gli impegni istituzionali già assunti o fissati come traguardi da raggiungere in materia di lotta al fenomeno antisemita. Per ciò che concerne la specifica materia penale, il *report* evidenzia le azioni legislative intraprese e condensate nella L. 654/1975 di ratifica della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di odio razziale, con la quale sono stati introdotti nell'ordinamento italiano nuovi reati di odio razziale e nella L. 21/2018 con cui è stata creata la Sezione I-bis del Codice penale che mette a sistema la congerie di disposizioni *extra-codicistiche* esistenti in tema di negazionismo e pratiche di *hate speech* commesse per motivi di discriminazione razziale, etnica, nazionale e religiosa, e tra queste la L. 115/2016 che ha attribuito rilevanza penale alla negazione dell'Olocausto, del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, così come definiti rispettivamente agli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale.

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

- Disegno di legge n. 634 del 2018 al Senato, che propone modifiche al Codice penale e altre disposizioni per combattere l'incitamento all'odio e alla discriminazione (*hate speech*)<sup>68</sup>;
- DDL Senato n. 1455 del 2019, su misure per contrastare il fenomeno dell'incitamento all'odio sul *web*<sup>69</sup>.

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

Il 28 gennaio 2020, le Commissioni Affari costituzionali e Cultura della Camera dei deputati hanno approvato una Risoluzione sul contrasto di fenomeni di odio e razzismo antisemita,

---

<sup>67</sup> Il *Final Country Report Italy 2020* è liberamente accessibile qui: <https://www.holocaustremembrance.com/member-countries/italy>.

<sup>68</sup> Testo disponibile qui: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1069859/index.html>.

<sup>69</sup> Testo disponibile qui: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52180.html>.

nonché iniziative dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico<sup>70</sup>. La Risoluzione impegna il Governo “1) a supportare ogni iniziativa mirata al contrasto della diffusione dei messaggi di odio e razzismo antisemita, anche sul web, al fine di arginare e fermare la crescita esponenziale di episodi di violenza verbale e fisica nei confronti degli ebrei, soprattutto nei luoghi di maggiore aggregazione giovanile o di disagio socio-culturale; 2) a prevedere adeguate iniziative, con il supporto di idonei finanziamenti, mirate ad incentivare nelle scuole e nei presidi educativi delle comunità lo svolgimento di manifestazioni ed attività dedicate al ricordo delle persecuzioni subite dal popolo ebraico – con particolare riferimento alla celebrazione del 75° anniversario della liberazione del campo di concentramento di Auschwitz – nonché a sostenere l'attuazione di adeguati percorsi formativi – anche in collaborazione con organizzazioni ed associazioni promotrici di attività dedicate alla diffusione e valorizzazione della memoria – destinati ai giovani e finalizzati a sostenere l'importanza della memoria delle persecuzioni subite dagli ebrei”.

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

L'ONMS, che è presieduto dal Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza – Segreteria del Dipartimento della P.S. e vede un'assemblea composta da componenti delle Forze armate, del CONI, della FIGC e delle Lega di ogni categoria e di altri enti<sup>71</sup> ha svolto attività di analisi (monitoraggio e studio del fenomeno della violenza e delle carenze strutturali degli impianti sportivi), attività propositiva (proposte normative, elaborazione di direttive, promozione di iniziative sinergicamente coordinate con gli altri soggetti interessati) e attività documentali (rapporti annuali sull'andamento del fenomeno).

Di interesse le determinazioni adottate negli anni che si occupano in modo differenziato dell'antisemitismo. Si dà atto, tra le più interessanti, di una determinazione nella quale si chiarisce che “in presenza di espressioni di razzismo, intolleranza o antisemitismo, l'arbitro ( o, se presente, il rappresentante della Procura Federale) è tenuto ad investire della questione il Dirigente del servizio di ordine pubblico, che valuterà caso per caso il non avvio o la sospensione - anche a carattere temporaneo - dell'incontro”, così valorizzando la portata

---

<sup>70</sup> Il testo può essere letto a questo rinvio online: <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=8/00061&ramo=C&leg=18>. La risoluzione segue l'analoga iniziativa dell'ottobre 2018 già citata (Camera dei deputati, Discussione delle mozioni Carfagna ed altri n. 1-00045, Fiano ed altri n. 1-00050, Lollobrigida ed altri n. 1-00051, Carbonaro, Belotti ed altri n. 1-00052 e Fornaro ed altri n. 1-00055 concernenti iniziative volte al contrasto dell'antisemitismo, seduta del 4 ottobre 2018).

<sup>71</sup> <https://osservatoriosport.interno.gov.it/osservatorio/>.

diffusiva e pericolosa dei messaggi discriminatori e antisemiti in uno stadi aperto a persone di ogni età<sup>72</sup>.

Il Codice etico della FIGC applicato a tutti coloro che operano presso la Federazione vieta in diverse disposizioni le condotte discriminatorie<sup>73</sup>.

Il Codice etico pubblicato nel 2020 dalla FIFA<sup>74</sup> vieta in modo netto all'art. 22 a tutti i soggetti vincolati dal codice (ufficiali di gara, giocatori, agenti, intermediari etc.) di compiere condotte offensive della dignità o integrità di un paese, di una persona o di un gruppo di persone, specie attraverso parole o azioni discriminatorie fondate su vari elementi della personalità, prevedendo la sanzione dell'ammenda di 10.000 franchi svizzeri e l'interdizione da qualsiasi attività calcistica per un massimo di due anni, estesi a massimo 5 nei casi più seri e/o in ipotesi di reiterazione.

Si deve dare atto che a seguito dell'invito dell'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, il Presidente della FIGC ha condiviso la reazione di meccanismo progettuali per eliminare il razzismo dagli stadi<sup>75</sup>.

Ad oggi, l'arma principalmente utilizzata nei confronti dei tifosi che si macchiano di condotte antisemite e razziste è lo strumento del DASPO (Divieto di accedere alle manifestazioni sportive), misura amministrativa di prevenzione atipica disposta dal Questore ai sensi della L. 401/1989. In particolare, l'art. 6, alla lettera a), individua i destinatari della misura in "coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza" e alla lettera b) in "coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico nelle medesime circostanze di cui alla lettera a)", estendendo la stessa anche ai denunciati o condannati per taluno dei delitti indicati alla lettera c), tra cui risalta il richiamo all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, e infine anche ai preposti ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera d) del c.d. Codice Antimafia.

---

<sup>72</sup> Ne dà notizia <https://www.unicef.it/media/razzismo-stadi-osservatorio-nazionale-manifestazioni-sportive/>.

<sup>73</sup> <https://www.figc.it/media/1142/codice-etico.pdf>.

<sup>74</sup> <https://dirittocalcistico.it/wp-content/uploads/2021/07/FIFA-CODICE-ETICO-2020.pdf>, ed in particolare si veda p. 19

<sup>75</sup> <https://www.figc.it/it/federazione/news/attualita-lotta-al-razzismo-e-all-antisemitismo-negli-stadi-gravina-in-arrivo-nuove-misure/>

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

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

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

Con Decreto del 16 giugno 2020 è stato nominato il Gruppo tecnico gruppo di lavoro che ha steso e consegnato nel gennaio 2021 una Relazione finale nota come *Strategia Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo*<sup>76</sup>.

Tra gli atti di interesse rilevano le “Linee Guida sul contrasto all'antisemitismo nella scuola”, elaborate da un Comitato tecnico scientifico paritetico presso il Ministero dell'Istruzione sotto la guida della Coordinatrice stessa, nell'ambito del Protocollo tra Ministero dell'Istruzione, UCEI - Unione Comunità Ebraiche Italiane e Coordinatrice<sup>77</sup>. Più di recente, la Commissione Affari costituzionali ha audito la Coordinatrice sui tempi relativi alla Strategia nazionale innanzi citata<sup>78</sup>.

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

---

<sup>76</sup> Il documento in esame e ogni riferimento al Gruppo di lavoro e al Coordinatore Nazionale sono disponibili qui: <https://www.governo.it/it/noantisemitismo/strategia-nazionale-la-lotta-contro-l-antisemitismo/18983>.

<sup>77</sup> La nota di accompagnamento e le Linee guida sono disponibili qui: <https://www.miur.gov.it/-/linee-guida-sul-contrasto-all-antisemitismo-nella-scuola>. Si riporta di seguito il *link* al portale “Scuola e Memoria” realizzato dal Miur in collaborazione con l'Unione delle comunità ebraiche italiane, che si atteggia come luogo virtuale di scambio delle *best practices* nella didattica della Shoah tra le scuole di tutto il territorio nazionale.

<sup>78</sup> L'audizione in videoconferenza della Coordinatrice nazionale innanzi alla Commissione Affari costituzionali è visionabile qui: <https://webtv.camera.it/evento/20189>.

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

Il Gruppo, creato il 29 gennaio 2020, ha prodotto il testo conclusivo dei lavori il 5 febbraio 2021<sup>79</sup>. Il Rapporto è relativo alle condotte espressive di odio *online* in senso ampio, sicché può certamente essere riferito anche ai casi di comportamenti antisemiti che si realizzano sulla rete. Per ciò che concerne il profilo penalistico, il *report* evidenzia la preoccupazione verso politiche repressive dell'odio *online* per la sua posizione limitrofa alla libera manifestazione del pensiero e ritiene già sufficienti le disposizioni esistenti a tutela dell'ordine pubblico e dei diritti della persona e delle libertà individuali.

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

La proposta risulta assegnata alla II Commissione Giustizia in sede referente il 9 novembre 2022 e ricalca sostanzialmente la precedente approvata alla Camera il 12 settembre del 2017<sup>80</sup> ma "in corso di esame in commissione" al 22 novembre 2017 al Senato.

Prevede, all'articolo 1, l'introduzione nel Codice penale, all'articolo 293-*bis*, del delitto di propaganda del regime fascista e nazifascista, in virtù del quale si punisce al comma 1, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da 6 mesi a 2 anni chiunque "propaganda i contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero dei relativi metodi eversivi del sistema democratico, anche attraverso la produzione, la distribuzione, la diffusione o la vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli chiaramente riferiti a tali partiti; fa comunque propaganda dei suddetti contenuti, richiamandone pubblicamente la simbologia o la gestualità". La norma prevede poi un aggravamento di pena di un terzo se il fatto è commesso con strumenti informatici o telematici o con modalità e atti espressivi di odio etnico o razziale.

Che la criminalizzazione dell'apologia del fascismo e delle manifestazioni fasciste sia costituzionalmente ammissibile è affermato dalla Corte costituzionale con sentenza 1/1957, come confermata dalla n. 74 del 1958, che ha sancito la legittimità delle previsioni di cui agli articoli 4 e 5 della L. Scelba del 1952, sempreché l'apologia si sostanzia in una "istigazione

---

<sup>79</sup> I riferimenti ufficiali si trovano sul sito del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri: <https://innovazione.gov.it/argomenti/odio-online/>.

<sup>80</sup> [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034860.pdf](http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0034860.pdf)

indiretta” alla riorganizzazione del partito fascista (e non istigazione diretta che è invece prevista all’art. 2).

Gli articoli 2 e 3 della proposta si occupano, invece, del compimento, in pubbliche riunioni, di “manifestazioni esteriori” o ostentazione di simboli ed emblemi riconducibili ai contenuti e metodi dei partiti fascisti e nazifascisti, già previste nelle leggi Mancino e Scelba. Rispetto a quest’ultima, in particolare, viene inasprita la pena e in ordine alla prima, invece, prevista l’aggravante riferita esplicitamente alla simbologia dei partiti fascista e nazista<sup>81</sup>.

• **Schema di Decreto del Presidente della Repubblica (in attuazione del d.l. 36/2022, c.d. Pnrr 2”) che introduce modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. 16/04/2013 n. 62.**

Il testo<sup>82</sup>, in attesa di approvazione, introduce nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici alcune disposizioni di interesse.

È previsto anzitutto un nuovo art. 11-*ter*, che disciplina l’uso dei mezzi di informazione e dei *social* del dipendente pubblico, il quale prevede, ai commi 1 e 2 che “1. Il dipendente utilizza gli account dei social media di cui è titolare in modo che le opinioni ivi espresse e i contenuti ivi pubblicati, propri o di terzi, non siano in alcun modo attribuibili all’amministrazione di appartenenza o possano, in alcun modo, lederne il prestigio o l’immagine. 2. In ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all’immagine dell’amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale”. La norma, pertanto, oltre a sancire al comma 1 l’impossibilità di utilizzare i social media personali per esprimere opinioni o pubblicare contenuti che possano ledere il prestigio o l’immagine della pubblica amministrazione o che siano a questa riferibili, introduce il divieto di commentare in modo improprio sugli stessi spazi digitali, così senz’altro includendo tale disposizione un generale divieto di commenti discriminatori e persino antisemiti, in quanto in grado di ledere l’immagine della P.A.

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

---

<sup>81</sup>Camera de deputati, Servizio Studi, Scheda di lettura *Norme contro la propaganda e la diffusione di messaggi inneggianti a fascismo e nazismo e la vendita e produzione di oggetti con simboli fascisti e nazisti* A.C. 3074, 9 settembre 2021, su <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/gi0179.Pdf#:~:text=Costituisce%20in%20particolare%20apologia%20del,euro%20206%20a%20euro%20516.>

<sup>82</sup> Si veda: [https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI\\_VERTICALI/Online/Oggetti\\_Embedded/Documenti/2022/12/02/comportamento.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/Oggetti_Embedded/Documenti/2022/12/02/comportamento.pdf)

Di maggior pregio per i fini del presente report il nuovo articolo 11-*quinques*, secondo cui “1. Il dipendente imposta la sua condotta sul luogo di lavoro al rispetto della personalità, della dignità e dell’integrità fisica e psichica degli altri dipendenti e degli utenti. 2. Il dipendente ha l’obbligo di astenersi da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sugli altri dipendenti o che comportino, nei confronti di questi ultimi, discriminazioni basate su genere, nazionalità, origine etnica, lingua, religione o credo, convinzioni personali o politiche, appartenenza a una minoranza nazionale, disabilità, condizioni sociali o di salute o di fragilità, età e orientamento sessuale. 3. Il dipendente si astiene da ogni forma di condotta inopportuna che si realizzi attraverso comportamenti, parole, scritti, gesti e atti intenzionali che ledono la personalità, la dignità o l’integrità fisica o psichica di una persona.”.

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

#### **4. Ambito normativo e operativo della Piccola e della Grande Europa.**

La rilevanza della normativa europea risiede nella capacità di influenzare le legislazioni interne e gli atti non normativi adottati dalle diverse realtà ed entità sociali. Facendo solo rinvio alle differenti modalità di funzionamento dell’Unione europea e del sistema della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo quale strumento afferente al Consiglio d’Europa, con specifico riguardo alla materia penale e alla competenza esclusiva in tema che gli Stati hanno conservato si può qui solo far cenno alla peculiare specificità che caratterizza le due istituzioni. L’Unione europea svolge una funzione normativa volta a indurre gli Stati a introdurre un livello minimo di armonizzazione delle risposte incriminatrici, ancorché negli ultimi anni abbia assunto un ruolo sempre più attento alla tutela dei diritti fondamentali della persona; il sistema CEDU mira invece a garantire il rispetto dei diritti fondamentali, verificando la compatibilità di questi con le soluzioni normative penali adottate dagli Stati.

In tema di lotta all’antisemitismo la Decisione quadro del 2008 è l’atto principale della galassia dell’Unione, preceduta dall’Azione comune 96/443/GAI che dà la prima definizione di condotte espressione del fenomeno negazionista. Il Consiglio d’Europa, invece, si serve di taluni organi per l’adozione di atti che fungano da stimolo ai singoli Stati membri per l’adozione di una



normativa in materia di antisemitismo che sia maggiormente condivisa e si giova delle pronunce della Corte EDU.

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

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

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

Nell'ambito del Consiglio d'Europa si è proceduto ad istituire, con la Dichiarazione di Vienna del 1993, adottata al termine del primo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (*ECRI*)<sup>83</sup>, organo di monitoraggio e di contrasto di ogni forma di razzismo, xenofobia e antisemitismo, della quale un autonomo statuto è stato adottato dal Comitato dei Ministri il 13 giugno 2002.

La stessa si muove su tre direttici: monitora i fenomeni suddetti per ogni Stato; rende raccomandazioni politiche di portata generale<sup>84</sup>; svolge attività di informazione e comunicazione con la società civile.

In particolare, in ossequio alla prima linea d'azione appena richiamata, la Commissione ha adottato numerose conclusioni e diversi *report* sull'Italia, attraverso i quali, verificando lo stato della legislazione vigente, fornisce pareri e suggerimenti: ad esempio, nel secondo rapporto sull'Italia del 22 giugno 2001<sup>85</sup>, la Commissione ha lamentato una non coincidenza tra “i casi portati dinanzi ai tribunali” e il “numero reale degli atti razzisti verificatisi in Italia”.

In chiave propulsiva, la Commissione ha suggerito una miglior applicazione delle disposizioni “secondo le quali la motivazione razzista costituisce una circostanza aggravante, come pure di quelle relative all'incitamento alla discriminazione e alla violenza per motivi razziali, etnici,

---

<sup>83</sup> <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/home>.

<sup>84</sup> Per un elenco completo, si veda al seguente link, a p. 4: <https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2019/168094b101>.

<sup>85</sup> È possibile risalire alla generalità delle conclusioni e relazioni sull'Italia al seguente link: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/italy>.

nazionali o religiosi”, sensibilizzando maggiormente gli operatori del diritto sull’importanza della repressione dei reati commessi per motivi razziali e di incitamento alla discriminazione e alla violenza razziale e predisponendo misure per incoraggiare le denunce delle vittime<sup>86</sup>. Nell’ultima Conclusione, pubblicata il 6 giugno 2019, la Commissione discute del ruolo, invero di poco conto, svolto dall’UNAR - l’Ufficio per la Promozione della Parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l’origine etnica sul piano legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri italiano - la cui introduzione era stata raccomandata in uno dei *report* precedenti.

Tra le Raccomandazioni di politica generale risulta rilevante ai fini di questa ricerca la n. 9 del 2004 dal titolo “*The fight against antisemitism*”<sup>87</sup>, nella quale si invitano gli Stati a far in modo che “*criminal legislation covers antisemitic crimes committed via the internet, satellite television and other modern means of information and communication*”, oltre a garantire un’adeguata e specifica formazione a vantaggio di chi sia coinvolto a tutti i livelli nel sistema giudiziario. Si indica poi in modo espresso la necessità che gli Stati “*provides that, for all criminal offences, racist motivation constitutes an aggravating circumstance, and that such motivation covers antisemitic motivation*” e, conseguentemente, vengono elencati una serie di atti antisemiti commessi con dolo intenzionale che la Commissione ritiene meritevoli di sanzione penale. Tra questi, l’incitamento pubblico alla violenza, all’odio o alla discriminazione su base ebraica, la diffamazione, le minacce, l’apologia, il negazionismo o la banalizzazione della *Shoah*, la diffusione di testi antisemiti, la profanazione di proprietà ebraiche, la partecipazione a gruppi antisemiti ed altri atti ai quali sia sottesa la motivazione antisemita, discriminatoria e di odio fondata su identità o origine ebraica dei destinatari/vittime.

Di rilievo, altresì, il parere adottato l’8 dicembre 2021 sul concetto di “razzizzazione”<sup>88</sup>, il quale è descritto come un processo di ascrizione di caratteristiche e attributi presentati come innati a un gruppo di interesse e di costruzione di false gerarchie sociali. Trattasi di un concetto che, secondo l’ECRI, risulta utile per comprendere i processi alla base del razzismo e della discriminazione razziale.

Di seguito un elenco – rilevante ai fini della presente ricerca - degli atti di interesse di tale organismo:

---

<sup>86</sup> <https://rm.coe.int/second-report-on-italy-italian-translation-/16808b5830>, pp. 9-10.

<sup>87</sup> Disponibile qui: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-9-on-the-fight-against-antisemit/16808b5ac8>.

<sup>88</sup> *ECRI’s opinion on the concept of “racialisation”*, adottato dalla 87° Plenaria della ECRI l’8 dicembre 2021 e disponibile qui: <https://rm.coe.int/ecri-opinion-on-the-concept-of-racialisation/1680a4dcc2>.

A. Rapporti sull'Italia: Primo, del 13 giugno 1997<sup>89</sup>; Secondo, del 22 giugno 2001<sup>90</sup>; Terzo, del 16 dicembre 2005<sup>91</sup>; Quarto, del 6 dicembre 2011<sup>92</sup>; Quinto del 18 marzo 2016<sup>93</sup>.

B. Raccomandazione di politica generale n. 1 del 4 ottobre 1996 sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza<sup>94</sup>.

C. Raccomandazione di politica generale n. 2 del 13 giugno 1997 sugli organismi di parità per combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale, rivista il 7 dicembre 2017<sup>95</sup>.

D. Raccomandazione n. 4 del 6 marzo 1998 sull'esperienza e la percezione della discriminazione e del razzismo dal punto di vista delle vittime potenziali<sup>96</sup>.

E. Raccomandazione di politica generale n. 6 del 15 dicembre 2000 sulla lotta alla diffusione di materiale razzista, xenofobo e antisemita via internet<sup>97</sup>.

F. Raccomandazione di politica generale n. 7 del 13 dicembre 2002 sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale, rivista il 7 dicembre 2017<sup>98</sup>.

G. Raccomandazione di politica generale n. 9 del 25 giugno 2004 sulla prevenzione la lotta contro l'antisemitismo<sup>99</sup>, rivista in data 1 luglio 2021<sup>100</sup>.

H. Raccomandazione di politica generale n. 10 del 15 dicembre 2006 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale in e attraverso l'educazione scolastica<sup>101</sup>.

I. Raccomandazione di politica generale n. 11 del 29 giugno 2007 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nelle attività di polizia<sup>102</sup>.

J. Raccomandazione di politica generale n. 12 del 19 dicembre 2008 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nel settore dello sport<sup>103</sup>.

K. Raccomandazione di politica generale n. 14 del 22 giugno 2012 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale sul lavoro<sup>104</sup>.

---

<sup>89</sup> <https://rm.coe.int/09000016808b582d>.

<sup>90</sup> <https://rm.coe.int/09000016809278d9>. È possibile rinvenire le osservazioni dello Stato italiano sul presente rapporto al seguente *link*: <https://rm.coe.int/09000016808b583c>.

<sup>91</sup> <https://rm.coe.int/09000016808b5833>. È possibile rinvenire le osservazioni dello Stato italiano sul presente rapporto al seguente *link*: <https://rm.coe.int/09000016808b583f>.

<sup>92</sup> <http://rm.coe.int/09000016808b5836>.

<sup>93</sup> <http://rm.coe.int/09000016808b5839>.

<sup>94</sup> In generale, accessibili qui: <https://rm.coe.int/09000016809283ff>.

<sup>95</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-/16808b5a23>.

<sup>96</sup> <https://rm.coe.int/09000016808b5a62>.

<sup>97</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-6-on-combating-the-dissemination/16808b5a8d>.

<sup>98</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae>.

<sup>99</sup> <https://rm.coe.int/09000016808b5ace>.

<sup>100</sup> <http://rm.coe.int/0900001680a64f1d>.

<sup>101</sup>

<https://hudoc.ecri.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22ECRIPublicationDate%20Descending%22%5D,%22ECRIIdentifier%22:%5B%22REC-10-2007-006-ENG%22%5D%7D>.

<sup>102</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>.

<sup>103</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-12-on-combating-racism-and-racia/16808b5ae7>.

<sup>104</sup> <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-14-on-combating-racism-and-racia/16808b5afc>.

L. Raccomandazione di politica generale n. 15 dell'8 dicembre 2015 sulla lotta all'incitamento all'odio<sup>105</sup>.

M. Opinione sulla *Working Definition* di Antisemitismo dell'*IHRA*, dell'84° incontro plenario dell'*ECRI* del 2 dicembre 2020<sup>106</sup>.

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

Il Parlamento europeo ha promosso la creazione di un Intergruppo parlamentare Anti-Razzismo e Diversità (*ARDI*) “per promuovere l'uguaglianza razziale, contro il razzismo e educare sulla non discriminazione nei lavori del Parlamento europeo. Esso mira a mettere al centro del lavoro parlamentare l'uguaglianza razziale e la lotta contro ogni discriminazione basata sull'origine razziale o etnica, sulla religione o sulle convinzioni religiose e sulla nazionalità oltre che sul genere e all'età”<sup>107</sup>.

➤ ***European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), già European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)***

L'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali, istituita nel 2007<sup>108</sup>, offre consulenze indipendenti ai governi nazionali e alle istituzioni europee in relazione alla materia dei diritti fondamentali, e rinviene, tra i suoi settori principali di intervento, proprio il razzismo e la xenofobia.

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

---

<sup>105</sup> <https://rm.coe.int/09000016808b5b04>.

<sup>106</sup> <https://rm.coe.int/opinion-ecri-on-ihra-wd-on-antisemitism-2755-7610-7522-1/1680a091dd>.

<sup>107</sup> È richiamato da [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/uploadfile\\_commissione\\_intolleranza/files/000/000/001/RELAZIONE\\_FINALE.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/uploadfile_commissione_intolleranza/files/000/000/001/RELAZIONE_FINALE.pdf), p. 12. Disponibile la pagina Facebook a questo link: <https://www.facebook.com/ardieuropeanparliament/>.

<sup>108</sup> [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra\\_it](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/fra_it).

ispirati dall'odio cui fa parte anche l'ODIHR ed altri enti che operano nel campo delle condotte d'odio<sup>109</sup>.

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

- I. *“Manifestations of Antisemitism in the EU 2002 – 2003”* del 3 marzo 2004<sup>110</sup>.
- II. *“Discover the past for the future – The role of historical sites and museums in Holocaust education and human rights education in the EU”* del 26 gennaio 2010<sup>111</sup>
- III. *“Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims’ rights”* del 27 novembre 2012<sup>112</sup>.
- IV. *“FRA Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime”* del 22 ottobre 2013<sup>113</sup>.
- V. *“Survey on discrimination and hate crime against Jews in EU (2012)”* del 3 luglio 2014<sup>114</sup>.
- VI. *“Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union”* del 17 novembre 2016<sup>115</sup>.
- VII. *“Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition”* del 21 marzo 2018<sup>116</sup>.
- VIII. *“Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU”*, del 10 dicembre 2018<sup>117</sup>.
- IX. *“Young Jewish Europeans: perceptions and experiences of antisemitism”* del 4 luglio 2019<sup>118</sup>.
- X. *“Antisemitism - Overview of data available in the European Union 2008–2018”* dell'8 novembre 2019<sup>119</sup>.

---

<sup>109</sup> <https://fra.europa.eu/en/project/2017/working-group-hate-crime-recording-data-collection-and-encouraging-reporting> .

<sup>110</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2010/manifestations-antisemitism-eu-2002-2003>.

<sup>111</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2010/discover-past-future-role-historical-sites-and-museums-holocaust-education-and>.

<sup>112</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/making-hate-crime-visible-european-union-acknowledging-victims-rights>.

<sup>113</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/fra-opinion-framework-decision-racism-and-xenophobia-special-attention-rights>.

<sup>114</sup> <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-2012>.

<sup>115</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2016/incitement-media-content-and-political-discourse-member-states-european-union>.

<sup>116</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/handbook-european-non-discrimination-law-2018-edition>.

<sup>117</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/experiences-and-perceptions-antisemitism-second-survey-discrimination-and-hate>.

<sup>118</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/young-jewish-europeans-perceptions-and-experiences-antisemitism>.

<sup>119</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/antisemitism-overview-data-available-european-union-2008-2018>.

XI. “*Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019*” del 10 settembre 2020<sup>120</sup>.

XII. “*Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2010-2020*” del 9 novembre 2021<sup>121</sup>.

XIII. “*Antisemitism - Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2011-2021*” del 3 novembre 2022<sup>122</sup>.

#### 4.1. L’Unione europea e gli atti di interesse.

##### • BASI GIURIDICHE:

TUE: Preambolo - art. 2 - 3, par. 3, secondo capoverso – 6<sup>123</sup>.

TFUE: 10 – 19 - 67<sup>124</sup>.

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL’UNIONE EUROPEA: 1 - 10 – 20 – 21 – 22<sup>125</sup>.

Di particolare interesse l’art. 67 TFUE<sup>126</sup> che, rispetto alle altre previsioni normative, assume rilevanza operativa proprio con riguardo alla materia penale. La disposizione richiama espressamente, al paragrafo 3, le “misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia” che l’Unione si impegna a introdurre al fine di “garantire un livello elevato di sicurezza”; chiarisce indirettamente la propria incompetenza ad adottare misure di armonizzazione, facendo riferimento, solo successivamente come strumento autonomo rispetto alle misure contro il razzismo, al “ravvicinamento delle legislazioni penali” solo se necessario e quindi nei modi ed entro le sfere di criminalità tassativamente elencate all’art. 83, par. 1 TFUE.

Va dato conto del cambiamento di rotta rispetto all’originaria formulazione del Trattato (*ex* articolo 61 del TCE ed *ex* articolo 29 del TUE)<sup>127</sup> che non richiama in modo espresso i

---

<sup>120</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/antisemitism-overview-2009-2019>.

<sup>121</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/antisemitism-overview-2010-2020>.

<sup>122</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/antisemitism-overview-2011-2021>.

<sup>123</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

<sup>124</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

<sup>125</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=IT>.

<sup>126</sup> L’art. 67 par. 3 così sancisce: “3. L’Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali”.

<sup>127</sup> Il testo dell’articolo 61 TCE (*ex* articolo 73 I), in vigore fino al 2009, recitava quanto segue: “Allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il Consiglio adotta: a) entro un periodo di cinque anni a decorrere dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell’articolo 14, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione, a norma dell’articolo 62, paragrafi 2 e 3 e dell’articolo 63, paragrafo 1, lettera a) e paragrafo 2, lettera a), nonché misure per prevenire e combattere la criminalità a norma dell’articolo 31, lettera e) del trattato sull’Unione europea, b) altre misure nei settori dell’asilo, dell’immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi, a norma dell’articolo 63, c) misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile, come previsto all’articolo 65, d) misure appropriate per

concetti di razzismo e xenofobia ma che tuttavia aveva determinato l'adozione della Decisione quadro 2008/913/GAI sul negazionismo.

Ad oggi, invece, non sembra più esservi spazio per una legittimazione analoga a quella sottesa alla Decisione quadro nella materia dell'antisemitismo, posto che il novero dei reati di carattere transnazionale per i quali si ammette l'adozione di norme minime comuni a livello europeo *ex art. 83 TFUE* è considerato tassativo e tra essi manca, per l'appunto, l'antisemitismo o qualsiasi riferimento ai reati d'odio.

- ALTRI ATTI (dal 1984 al 2023):

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

1. Relazione sul risultato dei lavori del 1985<sup>128</sup> della Commissione d'inchiesta sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in Europa costituita dal Parlamento europeo nel 1984.

2. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 1986 con cui, nel prendere atto delle raccomandazioni contenute nella Relazione della Commissione d'inchiesta sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in Europa, si invita “la Commissione, il Consiglio, le altre istituzioni comunitarie, le commissioni parlamentari e l'ufficio di presidenza del Parlamento europeo, i governi e i parlamenti degli Stati membri ad intraprendere le azioni necessarie per la loro attuazione”<sup>129</sup>.

3. Dichiarazione congiunta contro il razzismo e la xenofobia del Parlamento europeo, del Consiglio, dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio e della Commissione dell'11 giugno 1986<sup>130</sup>, con cui si constata “l'esistenza e l'aumento nella Comunità di atteggiamenti, movimenti e atti di violenza xenofobi spesso diretti contro immigrati” e si “condannano con vigore tutte le manifestazioni di intolleranza, di ostilità e di uso della forza nei confronti di una persona o di un gruppo di persone a motivo di differenze di ordine razziale,

---

incoraggiare e rafforzare la cooperazione amministrativa, come previsto all'articolo 66, e) misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione, in conformità alle disposizioni del trattato sull'Unione europea”.

<sup>128</sup> Disponibile al seguente [link pubblicazione](#).

<sup>129</sup> GU C 36 del 17.02.1986, p. 142, a questo [link](#)

<sup>130</sup> G.U. C. 158 del 25 giugno 1986, p. 1, per cui si veda il seguente [link](#).

religioso, culturale, sociale o nazionale”. Le istituzioni, altresì, “ritengono indispensabile che siano presi tutti i provvedimenti necessari per garantire la realizzazione della loro volontà comune di salvaguardare la personalità e la dignità di ogni membro della società e di rifiutare qualsiasi forma di segregazione nei confronti degli stranieri”.

4. Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia del 29 maggio 1990<sup>131</sup>, con cui si invitano gli Stati membri ad adottare misure di carattere legislativo o istituzionale per contrastare la commissione di atti ispirati a razzismo e xenofobia. In particolare, al § 4 ii) si sancisce l’invito agli Stati a “richiamare l’attenzione sulla funzione che possono svolgere i *mass media* per l’eliminazione dei pregiudizi razziali e la promozione di armoniose relazioni tra le varie comunità presenti in Europa; favorire una riflessione sull’informazione di fronte ai fenomeni di violenza, segnatamente d’ordine razziale [...]”.

5. Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l’antisemitismo, del 30 ottobre 1992<sup>132</sup>.

6. Risoluzione del Parlamento europeo sulla recrudescenza del razzismo e della xenofobia in Europa e il pericolo della violenza estremista di destra, del 21 aprile 1993<sup>133</sup>.

7. Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo e la xenofobia, del 2 dicembre 1993<sup>134</sup>.

8. Risoluzione del Parlamento europeo sulle “epurazioni” etniche, del 20 aprile 1994<sup>135</sup>.

9. Conclusioni del Consiglio europeo di Corfù sul razzismo e la xenofobia, del 24 e 25 giugno 1994<sup>136</sup>.

10. Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l’antisemitismo, del 27 ottobre 1994<sup>137</sup>.

11. Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l’antisemitismo, del 27 aprile 1995<sup>138</sup>.

12. Risoluzione del Parlamento europeo sulla giornata commemorativa dell’olocausto, del 15 giugno 1995<sup>139</sup>.

13. Conclusione della Presidenza del Consiglio europeo di Cannes sul razzismo e la xenofobia del 26 e 27 giugno 1995<sup>140</sup>, ove al punto III n. 5 si precisa che “La lotta a livello di

---

<sup>131</sup> GU C 157 del 27.06.1990, p. 1-3 a questo [link](#).

<sup>132</sup> GU C 305, 23.11.1992, p. 590, a questo [link](#).

<sup>133</sup> GU C 150 del 31.5.1993, p. 127, al seguente [link](#).

<sup>134</sup> GU C 342 del 20.12.1993, p. 19, per cui si veda questo [link](#).

<sup>135</sup> GU C 128 del 9.5.1994, p. 221, a questo [link](#).

<sup>136</sup> Disponibile qui: [https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_it.htm).

<sup>137</sup> GU C 323 del 21.11.1994, p. 154, a questo [link](#).

<sup>138</sup> GU C 126 del 22.5.1995, p. 75, a questo [link](#).

<sup>139</sup> GU C 166 del 03.07.1995 p. 132, ([link](#))



Unione contro il razzismo e la xenofobia riveste una grande importanza ed il Consiglio europeo si congratula per i lavori condotti dai diversi organi del Consiglio e dalla commissione consultiva (Commissione c.d. Kahn, *ndr*). Esso chiede a quest'ultima di proseguire i lavori e studiare, in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa, la fattibilità di un Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia". Proprio sul tema seguiranno altre interlocuzioni tra il Consiglio europeo e la commissione consultiva per lo studio di fattibilità di un Centro Europeo di controllo/Osservatorio sul razzismo e la xenofobia. Il 5 dicembre 1997 la commissione Kahn ha approvato la "Carta dei partiti politici europei per una società non razzista"<sup>141</sup>.

14. Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo, del 26 ottobre 1995<sup>142</sup>.

15. Risoluzione del Parlamento europeo sulla restituzione alla comunità ebraica dei beni depredati, del 14 dicembre 1995, su lotta contro il razzismo e la xenofobia<sup>143</sup>.

16. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Madrid, del 15 e 16 dicembre 1995<sup>144</sup>.

17. Risoluzione del Parlamento europeo su Auschwitz, del 13 maggio 1996<sup>145</sup>.

18. Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo, del 1996<sup>146</sup>, con la quale ci si concentra anche sul ruolo comunicativo svolto dai giornalisti attraverso i *media*.

19. Azione comune 96/443/GAI, del Consiglio, a norma dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia, del 15 luglio 1996<sup>147</sup>. L'Azione comune è stata poi superata dalla Direttiva 2000/43/CE ed infine dalla Decisione quadro 2008/913/GAI.

20. Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sull'Anno europeo contro il razzismo, del 30 gennaio 1997<sup>148</sup>.

21. Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (*EUMC*), del 2 giugno 1997<sup>149</sup>, oggi sostituito dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea (*FRA*). Atti connessi<sup>150</sup>: Relazione della

---

<sup>140</sup> Disponibile qui: [https://www.europarl.europa.eu/summits/can1\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/can1_it.htm).

<sup>141</sup> Disponibile qui: <https://rm.coe.int/1680703f44>.

<sup>142</sup> GU C 308 del 20.11.1995 p. 140, disponibile a questo [link](#).

<sup>143</sup> GU C 17 del 22.01.1996 p. 199, raggiungibile al seguente [link](#).

<sup>144</sup> [https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_it.htm).

<sup>145</sup> GU C 141 del 13.05.1996 p. 209, accessibile a questo [link](#).

<sup>146</sup> GU C 152 del 27/05/1996 pag. 57, a questo [link](#).

<sup>147</sup> GU L 185 del 24.07.1996, p. 5, al seguente [link](#).

<sup>148</sup> GU C 055 del 24.02.1997 p. 17, disponibile al seguente [link](#).

<sup>149</sup> GU L 151 del 10.06.1997 p. 1, al seguente [link](#).

<sup>150</sup> Sui quali, più diffusamente, si veda [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10411&from=EN#:~:text=\(CE\)%20n.-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10411&from=EN#:~:text=(CE)%20n.-)

Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulle attività dell'Osservatorio dei fenomeni razzisti e xenofobi [COM(2000) 625 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale]; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulle attività dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e proposte di rifusione del regolamento (CE) 1035/97 del Consiglio [COM (2003) 483 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale]; Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1998, relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il Consiglio d'Europa per l'istituzione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'Osservatorio e il Consiglio d'Europa [Gazzetta ufficiale L 44 del 18.02.1999, p. 33 ([link](#))]; Accordo del 10 febbraio 1999, tra la Comunità europea e il Consiglio d'Europa per l'istituzione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'Osservatorio e il Consiglio d'Europa [Gazzetta ufficiale L 44 del 18.02.1999, p. 34 ([link](#))].

22. Dichiarazione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio relativa alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo nel mondo giovanile, del 24 novembre 1997<sup>151</sup>.

23. Risoluzione del Parlamento europeo sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sui risultati dell'Anno europeo contro il razzismo (1997), del 29 gennaio 1998<sup>152</sup>.

24. Risoluzione del Parlamento europeo su razzismo, xenofobia e antisemitismo nonché sulle ulteriori misure di lotta contro la discriminazione razziale, del 18 dicembre 1998<sup>153</sup>.

25. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999<sup>154</sup>.

26. Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia nell'Unione europea, del 16 marzo 2000<sup>155</sup>.

27. Risoluzione su razzismo, xenofobia e antisemitismo nei paesi candidati, del 16 marzo 2000<sup>156</sup>.

---

[\\_1035%2F97%20del%20Consiglio%2C%20del%202%20giugno%201997%2C%20che,44%20del%2018.02.1999%5D.](#)

<sup>151</sup> GU C 368 DEL 05.12.1997, p. 1, a questo [link](#).

<sup>152</sup> G U C 056 del 23.02.1998 p. 3, a questo [link](#).

<sup>153</sup> GU C 98, 09.04.1999, p. 488, per cui si veda questo [link](#).

<sup>154</sup> Disponibile qui: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm).

<sup>155</sup> GU C 377 del 29.12.2000, p. 366, a questo [link](#).

<sup>156</sup> GU C 377 del 29.12.2000, p. 376, disponibile a questo [link](#).

28. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'aggiornamento semestrale (secondo semestre 2000) del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell'Unione europea, del 24 marzo 2000<sup>157</sup>.

29. Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000<sup>158</sup>, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

30. Dichiarazione scritta del Parlamento europeo sul ricordo dell'Olocausto, del 7 luglio 2000<sup>159</sup>.

31. Risoluzione del Parlamento europeo sulla posizione dell'Unione europea nella Conferenza mondiale contro il razzismo e sull'attuale situazione nell'Unione, del 21 settembre 2000<sup>160</sup>.

32. Decisione quadro 2001/220/GAI (c.d. "Direttiva sui diritti delle vittime") del 15 marzo 2001<sup>161</sup>.

33. Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, del 12 e 13 dicembre 2003<sup>162</sup>.

34. Programma dell'Aia sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, del 4 e 5 novembre 2004<sup>163</sup>.

35. Risoluzione del Parlamento europeo sul ricordo dell'Olocausto, l'antisemitismo e il razzismo, del 27 gennaio 2005<sup>164</sup>.

36. Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro l'intensificarsi dell'estremismo in Europa, del 13 dicembre 2007<sup>165</sup>.

37. Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale, del 28 novembre 2008<sup>166</sup>. È l'atto fondamentale in tema di incriminazione dell'antisemitismo, che intende garantire la punibilità mediante sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive di tutti gli atti espressione di razzismo e xenofobia, ammettendo le vittime a mezzi di tutela seri ed efficaci.

---

<sup>157</sup> COM (2000) 167 def. - Non pubblicata nella GU ([link](#)).

<sup>158</sup> GU L 180 del 19.7.2000, p. 22, disponibile al seguente [link](#).

<sup>159</sup> GU C 121 del 24.4.2001, pag. 503, disponibile a questo [link](#).

<sup>160</sup> GU C 146 del 17.5.2001, pag. 110 ([link](#)). Si tratta di un atto abbastanza discusso. Per un commento critico, di tipo giornalistico, si veda <https://www.wired.it/attualita/politica/2019/09/25/risoluzione-parlamento-ue-comunismo-nazismo/>.

<sup>161</sup> GU L 82, 22.03.2001, p. 1, disponibile a questo [link](#).

<sup>162</sup> Atto 5381/04, al seguente [link](#).

<sup>163</sup> GU C 53 del 03.03.2005 p. 1, a questo [link](#).

<sup>164</sup> P6\_TA (2005)0018, a questo [link](#).

<sup>165</sup> P6\_TA (2007)0623, a questo [link](#).

<sup>166</sup> GU L 328 del 06.12.2008, p. 55, disponibile a questo [link](#).

38. Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2012<sup>167</sup>, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, e menziona specificamente le vittime di reati basati sull'odio, la quale sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI (la “Direttiva sui diritti delle vittime”), recepita in Italia con D.lgs. 212/2015.

39. Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sul contrasto dei reati d'odio nell'Unione europea, del 6 dicembre 2013<sup>168</sup>.

40. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale<sup>169</sup>, del 27 gennaio 2014.

41. Nomina coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo da parte della Commissione europea, nel dicembre 2015<sup>170</sup>.

42. Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio *online*, adottato nel maggio 2016 dalla Commissione Europea insieme a *Facebook, Microsoft, Twitter e YouTube*<sup>171</sup>.

43. Costituzione del Gruppo ad alto livello dell'UE sulla lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, istituito a giugno del 2016<sup>172</sup>.

44. Risoluzione del Parlamento Europeo sulla lotta contro l'antisemitismo n. 2692 del 1 giugno 2017 che invita gli Stati membri dell'Unione europea e le loro istituzioni ad adottare e applicare la definizione operativa di antisemitismo proposta dall'*IHRA* e a nominare coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo<sup>173</sup>.

45. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “*Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms*” del 28 settembre 2017<sup>174</sup>.

---

<sup>167</sup> GU L 315 del 14.11.2012, P. 57, disponibile a questo [link](#).

<sup>168</sup> Doc. 17057/13, disponibile a questo [link](#).

<sup>169</sup>COM (2014) 27 final, a questo [link](#).

<sup>170</sup> Informazioni a questo [link](#).

<sup>171</sup> Il codice è scaricabile da questo [link](#). La platea delle aziende coinvolte si è poi estesa a *Instagram* e *Google+*, *Snapchat*, *Dailymotion*, *Jeuxvideo.com*, *ByteDance* e *TikTok*. Si dà atto della presentazione da parte della Commissione di due valutazioni del codice nel 2016 ([https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8\\_40573.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/factsheet-code-conduct-8_40573.pdf)) e nel 2017 (<https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/71674>), e di una terza realizzata nel 2018 da una serie ONG ed enti pubblici di 27 stati membri, dalla quale è emerso che le citate aziende informatiche hanno rimosso in media il 70% dei messaggi illegali di incitamento all'odio loro notificati ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_18\\_261](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_261)).

<sup>172</sup> Informazioni qui: [link](#).

<sup>173</sup> Doc. 2017/2692 (RSP), disponibile a questo [link](#).

<sup>174</sup> COM (2017) 555 final, al [link](#).

46. Dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea relativa alla lotta contro l'antisemitismo e allo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in Europa, del 6 dicembre 2018<sup>175</sup>. Nella Dichiarazione, al punto 7, è contenuta un'esortazione agli Stati "ad adottare misure adeguate contro i reati generati dall'odio e l'incitamento alla violenza o all'odio nei confronti degli ebrei, nonché ad attuare appieno la decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale e le conclusioni del Consiglio, del 6 dicembre 2013, sul contrasto dei reati d'odio nell'Unione europea, garantendo nel contempo indagini e azioni penali efficaci". Si richiamano in questo modo gli atti principali in tema di criminalizzazione dell'antisemitismo, dei quali si richiede la stretta applicazione in un'ottica di armonizzazione tra i sistemi dei diversi Stati membri.

47. Conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018<sup>176</sup>, che intervengono anche sulla materia della lotta contro il razzismo e la xenofobia accogliendo la appena riportata Dichiarazione del Consiglio del 6 dicembre 2018.

48. Dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutte le aree politiche, del 2 dicembre 2020<sup>177</sup>.

49. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni de "Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025" del 18 settembre 2020<sup>178</sup>, per l'attuazione del quale è stato creato un sottogruppo che riunisce i rappresentanti degli Stati membri.

50. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni dal titolo "*Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*", del 24 novembre 2020<sup>179</sup>.

51. Dichiarazione del Consiglio dell'unione Europea sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutti i settori d'intervento, del 2 dicembre 2020<sup>180</sup>.

52. Manuale, commissionato dalla Commissione, dal titolo "*Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism*" del 1 luglio 2021<sup>181</sup>.

---

<sup>175</sup> Doc. 15213/18, a questo [link](#).

<sup>176</sup>EUCO 17/18, al seguente [link](#).

<sup>177</sup> Doc. 13637/20, a questo [link](#).

<sup>178</sup> COM (2020) 565 final, a questo [link](#).

<sup>179</sup> COM (2020) 758 final, a questo [link](#).

<sup>180</sup> Doc. 13637/20 [link](#).

<sup>181</sup> Commissione europea, Direzione generale Giustizia e consumatori, Steinitz, B., Stoller, K., Poensgen, D., et al., Manuale per l'uso pratico della definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA , Ufficio delle pubblicazioni, 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en>.

53. Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (“direttiva sull'uguaglianza razziale”) [e della direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (“direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione”)] del 19 marzo 2021<sup>182</sup>.

54. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni: “La strategia dell’UE sulla lotta contro l’antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)”<sup>183</sup>.

55. Parere del Comitato europeo delle regioni “Un’Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025”, del 7 maggio 2021<sup>184</sup>.

56. Conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021<sup>185</sup>, che accolgono con favore la strategia dell'UE per la lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica innanzi citata, e rilevano che il Forum internazionale di Malmö sulla memoria dell'Olocausto e sulla lotta contro l'antisemitismo del 13 ottobre 2021 ricorda che non deve essere risparmiato alcuno sforzo nella lotta contro tutte le forme di antisemitismo, razzismo e xenofobia.

57. Comunicazione della Commissione dal titolo “Un’Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio”, presentata il 9 dicembre 2021<sup>186</sup>.

58. Conclusioni del Consiglio dell’Unione Europea sulla lotta contro il razzismo e l'antisemitismo del 2 marzo 2022<sup>187</sup>, adottate “al fine di dare seguito al piano d'azione contro il razzismo e alla strategia sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica adottati dalla Commissione nel 2020 e nel 2021”. Il testo nella sua veste solo progettuale era stato in precedenza sottoposto alle delegazioni presenti nella riunione del gruppo “Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone” e successivamente era stato esaminato dal Comitato dei rappresentanti permanenti.

59. Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della cultura, dell'istruzione, dei media e dello sport nella lotta contro il razzismo, dell'8 marzo 2022<sup>188</sup>.

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

---

<sup>182</sup> COM (2021) 139 final, a questo [link](#).

<sup>183</sup> COM (2021) 615 final, disponibile al seguente [link](#).

<sup>184</sup> Doc. 2021/C 300/05, a questo [link](#).

<sup>185</sup> EUCO 17/21, a questo [link](#).

<sup>186</sup> COM (2021) 777 final, a questo [link](#).

<sup>187</sup> Doc. 6406/1/22, a questo [link](#).

<sup>188</sup> GU C 347 del 9.9.2022, p. 15, a questo [link](#).

61. Studio commissionato dal Parlamento europeo e condotto per conto della commissione LIBE dal titolo “*Protection against racism, xenophobia and racial discrimination, and the EU Anti-racism Action Plan* (Protezione contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione razziale e piano d'azione dell'UE contro il razzismo)” del maggio 2022<sup>189</sup>, il quale segnala “casi di criminalizzazione e violenza istituzionale nei confronti di gruppi razzializzati e della società civile”, ritenendo che sia necessario un intervento strutturale contro il razzismo, a partire dalla adozione di politiche in materia di sicurezza e migrazione.

62. Parere del Comitato europeo delle regioni “La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e sul sostegno alla vita ebraica (2021-2030)”, del 29 giugno 2022<sup>190</sup>

63. Risoluzione del Parlamento europeo sulla giustizia razziale, la non discriminazione e la lotta al razzismo nell'UE, del 10 novembre 2022<sup>191</sup>.

#### **4.1. Il Consiglio d'Europa: *hard* e *soft law*.**

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

Sul piano giurisprudenziale si deve brevemente ricordare che la Corte EDU si è approcciata alla materia dell'antisemitismo nell'ambito della tematica dei discorsi d'odio<sup>192</sup> ed attraverso l'analisi degli eventuali confini delle manifestazioni antisemite con la libertà di espressione, che costituisce un importante limite all'intervento del diritto penale degli Stati membri, e con l'eventuale abuso del diritto.

In particolare, nelle pronunce della Corte EDU si è assistito ad una tensione applicativa tra l'art. 10 e l'art. 17 della relativa Convenzione. Avendo competenza in tema di diritti, e muovendosi quindi in modo trasversale tra le diverse legislazioni nazionali, non entra mai nel merito della legittimità delle singole fattispecie penali nazionali, che affrontano il tema dell'antisemitismo in modo differenziato, ora dando risalto al negazionismo “mero”, come contenuto di pensiero “negativo” rispetto ad un dato evento, ora intendendolo come

---

<sup>189</sup> Lo studio è scaricabile a questo indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730304/IPOL\\_STU\(2022\)730304\(SUM01\)\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730304/IPOL_STU(2022)730304(SUM01)_IT.pdf).

<sup>190</sup> GU C 375 del 30.09.2022, p. 21, a questo [link](#).

<sup>191</sup> Doc. P9\_TA (2022)0389, a questo [link](#).

<sup>192</sup> Su cui si veda LUGATO, “*Il discorso di odio*”: le coordinate giuridiche del ragionamento internazionalistico, in *Riv. Dir. Intern.*, fasc. 4, 1 dicembre 2022, p. 959.

“qualificato”, rilevante solo ove sulla manifestazione di un’idea deviata si radichino condotte istigatorie e di incitamento all’odio o alla violenza.

Le elaborazioni compiute dalla Corte risentono del decorso del tempo e della rilettura della libertà di espressione alla luce dei mutati assetti sociali. È possibile individuare tre fasi evolutive della citata giurisprudenza convenzionale, ciascuna contrassegnata dalla scelta di un diverso parametro normativo. In un primo momento, infatti, la Corte si era approcciata al tema delle discriminazioni antisemite mediante la lente dell’art. 10 par. 2 CEDU, che sancisce l’esistenza di limitazioni legittime alla libertà di espressione enunciata al par. 1; in una seconda fase, invece, si era fatto impiego dell’art. 17 CEDU sull’abuso del diritto<sup>193</sup>, poi parzialmente abbandonato in un terzo momento, ritenuto da alcuni come un ritorno alla prima fase, ma che raccoglie, in realtà, alcuni casi recenti in cui il ricorso all’art. 10 della Convenzione EDU è legata alla specificità dei casi concreti oggetto di esame<sup>194</sup>.

Del resto, la libertà di espressione, specie nelle prime pronunce, è stata individuata come confine necessario alle manifestazioni negazioniste, non ancora del tutto assimilate a vere e proprie espressioni discriminatorie. L’allora Commissione era solita utilizzare il c.d. *test* di Alexy o di proporzionalità (previsione *ex lege*, necessità in una società democratica e proporzionalità in senso stretto)<sup>195</sup> rispetto alle forme di circoscrizione dell’esercizio del diritto di cui al co. 2 dell’art. 10<sup>196</sup>. Riconducendo le tesi negazioniste all’art. 10 par. 2 CEDU, in questa prima fase la Corte effettua un duplice giudizio, valutando dapprima le espressioni antisemite sotto la lente della tutela garantita alla libertà di espressione dal par. 1 dell’art. 10 della Convenzione e successivamente domandandosi se le restrizioni applicate dagli Stati (nella specie, le condanne penalistiche interne intervenute a carico dei ricorrenti) a fronte di espressioni antisemite, siano “misure necessarie in una società democratica” a salvaguardare ultronei interessi di rilevanza generale. La Corte giunge ad escludere la tutela delle espressioni

---

<sup>193</sup> Si vedano, i casi oggetto delle pronunce Corte EDU, Sez. IV, Garaudy c. France, n. 65831/01 e Corte EDU, Sez. V, M’Bala M’Bala c. France, n. 25239/13.

<sup>194</sup> Il riferimento è alle pronunce Corte EDU, Sez. V, Pastörs v. Germany, n. 55225/14, su cui ROSSI, *Dall’uso all’abuso: quando la libertà di espressione sconfinava nel negazionismo* in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2020, p. 369 ss.; e Corte EDU, Sez. V, Bonnet c. France, n. 35364/19, per cui si veda il breve commento di PRANDI, *Charlie, où t’es? La Corte EDU bocchia ancora la satira negazionista*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, fasc. 2, 1 giugno 2022, p. 906.

<sup>195</sup> ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2002.

<sup>196</sup> Recita l’art. 10 in tema di libertà di espressione: “1. Ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza considerazione di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione. 2. L’esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l’integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell’ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario”.



antisemite, in quanto lesive di interessi prevalenti rispetto alla possibile libertà di pensiero esercitata dal singolo, intesa, quindi, come diritto non assoluto ma comprimibile<sup>197</sup>.

Solo successivamente la Corte inizia a porre al centro del percorso interpretativo delle proprie pronunce in materia l'art. 17 della Convenzione<sup>198</sup>, che individua l'abuso del diritto quale limite a forme non ammesse di esercizio delle libertà riconosciute dalla Carta. Utilizzando la norma che vieta l'abuso del diritto, la Corte esclude fuor di merito che le tesi negazioniste siano tutelabili ai sensi dell'art. 10 CEDU par. 1, evitando così di compiere il giudizio di bilanciamento richiesto ex par. 2, ed affermando una vera e propria incompatibilità *rationae materiae* con la Convenzione. Le tesi negazioniste, quindi, non sono più analizzate sotto l'ombrello dell'art. 10 par. 2 CEDU, ma tale norma rileva come la disposizione che, ai sensi dell'art. 17 CEDU, non può essere "interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione [...]"<sup>199</sup>. Si nega quindi la possibilità di compiere un bilanciamento con altri diritti e di eseguire una verifica in concreto della loro pericolosità<sup>200</sup>, usando il solo art. 17 come canone non ermeneutico ma definitorio che conduce a escludere in modo netto dalla copertura convenzionale le espressioni negazioniste e antisemite come forme di opposizione a fatti storici acclarati e non controvertibili<sup>201</sup>.

Il ritorno all'art. 10 CEDU che emerge da alcune sentenze recenti è invero solo apparente e legato alle contingenze delle singole questioni affrontate. Così, in uno dei casi di maggior pregio, relativo alla sentenza *Pastörs c. Germany*, la Corte EDU entra nel merito delle affermazioni di un noto politico e parlamentare tedesco, ritenendole non tutelabili alla stregua dell'art. 10

---

<sup>197</sup> Si tratta di un'impostazione opposta a quella assunta dall'ordinamento statunitense il quale, in ragione della preminenza attribuito del *First Amendment*, attribuisce un valore dirimente alla libertà di pensiero, raramente escludendo che, in un eventuale bilanciamento con altri diritti, possa essere compresso.

<sup>198</sup> Sul punto, LOBBA, Il negazionismo come abuso della libertà di espressione: la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in Riv. It. Dir. Proc. Pen., 2014, 1815 ss. – Recita così l'art. 17 sul divieto dell'abuso di diritto: "Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione".

<sup>199</sup> Nel Caso *Garaudy c. France*, la Corte EDU riconosce il carattere eminente ed essenziale della libertà di espressione, ma afferma che le tesi negazioniste fuoriescono dalla tutela dell'art. 10 CEDU, perché lesive dei valori degli Stati democratici e della Convenzione stessa, sull'assunto della determinatezza e non contestata verifica dei fatti storici con cui il negazionista si scontra. Questo perché il negazionismo contesta fatti storici determinati e acclarati. La seconda sentenza relativa al caso *M'Bala M'Bala c. France* affronta il caso di un comico (M'Bala M'Bala) aveva invitato a parlare su un palco un noto negazionista francese, al quale aveva fatto consegnare da un attore, che aveva le fattezze di un deportato ebreo, un oggetto riconducibile alla religione ebraica. Entrambi si erano poi spesi in affermazioni negazioniste e antisemite. La Corte EDU afferma che il ricorso del comico contro la condanna pronunciata nei suoi confronti dai giudici francesi fosse irricevibile ai sensi dell'art. 17 Cedu, poiché le affermazioni che l'avevano giustificata erano posizioni negazioniste «travestite» dall'apparenza di una produzione artistica.

<sup>200</sup> Cfr. NICOSIA, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006, p. 220.

<sup>201</sup> *Lehideux and Isorni v. France*, GC, 23 settembre 1998, 24662/94, par. 47.

CEDU, poiché “vincolata” dalla qualifica istituzionale del soggetto autore delle condotte, che poneva il tema consequenziale della potenziale applicazione dell’immunità parlamentare.

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

Le Raccomandazioni contengono proposte indirizzate al Comitato dei Ministri, che è l’organo decisionale della c.d. piccola Europa, e che i governi sono chiamati ad adottare.

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

a) Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, 4 novembre 1950. In particolare, gli artt. 10, 14, 17 e Protocollo addizionale n. 12<sup>202</sup>.

b) Risoluzione (885) dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa del 5 ottobre 1987 sul contributo ebraico alla comunità europea<sup>203</sup>.

c) Raccomandazione (1222) dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa del 29 settembre 1993 sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l’intolleranza<sup>204</sup>.

d) Creazione di DOMINO, risorsa pedagogica del Consiglio d’Europa, nell’ambito della campagna giovanile del Consiglio d’Europa “Tutti diversi - Tutti uguali” tra il 1994 e il 1995 e successivamente rivisto e implementato<sup>205</sup>. Si tratta di un manuale educativo come mezzo di lotta contro il razzismo, la xenofobia, l’antisemitismo e l’intolleranza.

e) Raccomandazione n. 10 e Risoluzione n. 15 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali, del 30 maggio - 1 giugno 1995<sup>206</sup>.

f) Raccomandazione (1275) dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa del 28 giugno 1995 sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia, l’antisemitismo e l’intolleranza<sup>207</sup>.

g) Raccomandazione (1291) dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa del 20 marzo 1996 sulla cultura ebraica<sup>208</sup>.

h) Raccomandazione (20) del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 30 ottobre 1997<sup>209</sup>.

---

<sup>202</sup> La Convenzione e i suoi Protocolli sono disponibili a questo [link](#).

<sup>203</sup> [link](#).

<sup>204</sup> [link](#).

<sup>205</sup> [link](#).

<sup>206</sup> [link](#).

<sup>207</sup> [link](#).

<sup>208</sup> [link](#).

i) Raccomandazione (1396) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 su religione e democrazia<sup>210</sup>.

j) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità Informatica, Budapest 23 novembre 2001<sup>211</sup>.

k) Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica di Bucarest, concernente la criminalizzazione di atti di natura razzista o xenofobica commessi attraverso sistemi informativi, del Consiglio d'Europa del 2003<sup>212</sup> (entrato in vigore in data 1 marzo 2006), sottoscritta dall'Italia nel 2011 ma non ancora ratificata, poiché con L. 48/2008 ci si è limitati alla ratifica della Convenzione di Bucarest, che punisce il solo negazionismo "qualificato". Il Protocollo estende la portata della Convenzione sulla criminalità informatica ai reati in tema di propaganda a sfondo razzista e xenofobo, al fine di fornire agli Stati contraenti gli strumenti della cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione dei reati relativi alla diffusione di materiale razzista e xenofobo attraverso i sistemi informatici, all'odio e insulti razziali e xenofobi, di negazione, minimizzazione grossolana, approvazione o giustificazione del genocidio o dei crimini contro l'umanità, di favoreggiamento e complicità.

l) Risoluzione (1345) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 29 settembre 2003 sui discorsi razzisti, xenofobi e intolleranti in politica<sup>213</sup>.

m) Progetto di Risoluzione relativa al dialogo interculturale e interreligioso, iniziative e responsabilità delle autorità locali, del Congresso dei Poteri Locali e Regionali, del 31 maggio – 2 giugno 2005<sup>214</sup>.

n) Risoluzione (1563) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 27 giugno 2007 sulla lotta all'antisemitismo in Europa<sup>215</sup>.

o) Libro Bianco del Consiglio d'Europa sul dialogo interculturale "Vivere insieme in pari dignità", del 7 maggio 2008<sup>216</sup>.

p) "*Manual on Hate Speech*", un'utile guida sui principi elaborati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in materia di discorsi d'odio, cui si affianca una scheda informativa del Consiglio d'Europa sui discorsi d'odio<sup>217</sup>.

---

<sup>209</sup> [link](#).

<sup>210</sup> [link](#).

<sup>211</sup> [link](#).

<sup>212</sup> [link](#).

<sup>213</sup> [link](#).

<sup>214</sup> [link](#).

<sup>215</sup> [link](#).

<sup>216</sup> [link](#).

<sup>217</sup> Il manuale (a cura di ANNE WEBER), *Manual on Hate Speech*, Strasburgo, 2009 è disponibile al seguente [link](#) e la scheda informativa al seguente: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Hate\\_speech\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf).

q) Raccomandazione (1962) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 12 aprile 2011 sulla dimensione religiosa del dialogo interculturale<sup>218</sup>.

r) Raccomandazione (1975) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 22 giugno 2011 “Convivere nell'Europa del XXI secolo: seguito del rapporto del Gruppo di eminenti personalità del Consiglio d'Europa”<sup>219</sup>.

s) Risoluzione (1883) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 25 maggio 2012 sui cimiteri ebraici<sup>220</sup>.

t) Rapporto del “Gruppo di eminenti personalità” del Consiglio d'Europa, dal titolo “Vivere insieme. Conciliare diversità e libertà nell'Europa del XXI secolo” del 16 novembre 2012<sup>221</sup>.

u) Risoluzione (2076) e Raccomandazione (2080) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla libertà di religione e convivenza in una società democratica<sup>222</sup>.

v) Risoluzione (2106) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sull'impegno rinnovato alla lotta contro l'antisemitismo in Europa, del 20 aprile 2016<sup>223</sup>.

w) Risoluzione (2309) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla conservazione del patrimonio culturale ebraico del 4 ottobre 2019<sup>224</sup>.

x) “*20th National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the government of Italy*” del 4 marzo 2020 del Dipartimento della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa<sup>225</sup>.

y) Raccomandazione (5) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla trasmissione della memoria dell'Olocausto e la prevenzione dei crimini contro l'umanità, del 17 marzo 2022<sup>226</sup>.

z) Raccomandazione (16) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla lotta all'incitamento all'odio, del 20 maggio 2022<sup>227</sup>.

### **4.3. Il ruolo dell'OSCE.**

OSCE, acronimo di Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, si occupa della materia delle discriminazioni e dell'antisemitismo attraverso il suo Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti Umani (ODIHR), che affronta, tra gli altri temi, la questione dei crimini

---

<sup>218</sup> [link](#).

<sup>219</sup> [link](#).

<sup>220</sup> [link](#).

<sup>221</sup> [link](#).

<sup>222</sup> [link](#).

<sup>223</sup> [link](#).

<sup>224</sup> [link](#).

<sup>225</sup> [link](#). La Carta sociale europea è un insieme integrato di norme internazionali in tema di diritti sociali e funge da catalizzatore del monitoraggio della loro attuazione all'interno degli Stati. Maggiori informazioni sono disponibili qui: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/about-the-charter>.

<sup>226</sup> [link](#).

<sup>227</sup> [link](#).

d'odio, definiti nell'interessante guida pratica "*Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide*" come "fatti penalmente rilevanti realizzati sulla base di pregiudizio e intolleranza. Si verificano in ogni Paese, manifestano spesso una natura particolarmente violenta e, come tali, rappresentano una grave minaccia per le vittime e per le società"<sup>228</sup>.

La guida in esame, oltre a riportare tutte le Decisioni del Consiglio dei ministri dell'*OSCE* sui crimini ispirati all'odio e che in questa sede si intendono richiamati<sup>229</sup>, cita l'antisemitismo come fenomeno problematico da monitorare<sup>230</sup> e rileva la necessità di costruire corrette imputazioni in relazione a crimini che costituiscono degenerazioni di fatti di odio, anche ove gli stessi originino da espressioni antisemite apparentemente prive di capacità incisiva. Tale testo segue la precedente pubblicazione del 9 marzo 2009 "*Hate Crime Laws - A Practical Guide*"<sup>231</sup>, per una legislazione efficace in tema di contrasto ai crimini d'odio.

L'*ODIHR* dell'*OSCE* partecipa anche al sottogruppo sulle metodologie per la registrazione dei dati sui crimini ispirati dall'odio, che la *FRA* sopra citata coordina, e cura una banca dati legislativa, che raccoglie le leggi sui crimini d'odio in vigore nei Paesi dell'*OSCE*<sup>232</sup>.

Dal 2011 l'*OSCE* possiede un Rappresentante personale del Presidente in esercizio per la lotta all'antisemitismo che si aggiunge al Rappresentante personale del Presidente in esercizio per la lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione, nonché all'intolleranza e alla discriminazione contro i cristiani e i membri di altre religioni, e al Rappresentante personale del Presidente in esercizio per la lotta all'intolleranza e alla discriminazione contro i musulmani. In tema di lotta all'antisemitismo, l'*OSCE* ha prodotto una serie di sussidi didattici, nel convincimento che il contrasto ai pregiudizi che conducono a condotte antisemite penalmente rilevanti passi anzitutto dall'educazione dello studente<sup>233</sup>, il quale deve essere avvertito della possibilità che episodi apparentemente asintomatici possano avere una dimensione di perseguibilità penale non sottovalutabile.

Di estremo interesse per i pratici del diritto penale è l'ulteriore guida pratica "Comprendere i crimini di odio di matrice antisemita e far fronte alle esigenze di sicurezza delle comunità ebraiche"<sup>234</sup>, che descrive l'antisemitismo come una delle motivazioni in grado di muovere un

---

<sup>228</sup> *Perseguire Giudizialmente i Crimini d'Odio. Una guida pratica*, (a cura di) OSCE/ODHIR e IAP, Varsavia, 2016, su <https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/262261.pdf>

<sup>229</sup> *Ibidem*, pag. 105 e ss.

<sup>230</sup> Si richiama a tal proposito la guida pratica dell'ODIHR sulla raccolta e il monitoraggio dei dati sui crimini ispirati dall'odio nel 2014 *Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide*, (a cura di) OSCE/ODHIR, Varsavia, 2014, su <https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>.

<sup>231</sup> <https://www.osce.org/odihr/36426>.

<sup>232</sup> La guida è consultabile all'indirizzo <http://legislationline.org>.

<sup>233</sup> Per un elenco delle risorse didattiche dell'OSCE si veda qui: <https://www.osce.org/it/odihr/503716>.

<sup>234</sup> *Comprendere i crimini di odio di matrice antisemita e far fronte alle esigenze di sicurezza delle comunità ebraiche Guida pratica*, (a cura di) OSCE/ODHIR, Varsavia, 2017, su <https://www.osce.org/it/odihr/365416>.

crimine d'odio e che si intreccia con altri possibili pregiudizi per la corretta costruzione delle imputazioni.

Infine, è del 27 gennaio 2023 uno degli ultimi comunicati stampa dell'OSCE in materia di contrasto alla distorsione dell'Olocausto, come strumenti per tutelare il sistema democratico<sup>235</sup>.

Oltre alle pubblicazioni innanzi riportare, si fa rinvio ai seguenti atti:

- i. Dichiarazione di Berlino (PC.DEL/347/04) della seconda Conferenza OSCE sull'antisemitismo tenutasi a Berlino il 28-29 aprile 2004<sup>236</sup>.
- ii. Decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE n. 4/03 sulla tolleranza e la non discriminazione del 2 dicembre 2003<sup>237</sup>
- iii. Decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE n. 12/04 sulla tolleranza e non discriminazione del 7 dicembre 2004 e annesse Decisioni nn. 607, 621, 633<sup>238</sup>.
- iv. Guida "*Preventing and Responding to Hate Crimes: A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region*", del 15 ottobre 2009<sup>239</sup>.
- v. Decisione del Consiglio dei ministri dell'OSCE, n. 9/09 sulla lotta ai crimini ispirati dall'odio<sup>240</sup>.
- vi. Dichiarazione sul potenziamento degli sforzi per combattere l'antisemitismo, del 21° Consiglio dei ministri dell'OSCE, Basilea, 4 - 5 dicembre 2014, adottata in occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE 12-13 novembre 2014<sup>241</sup>.
- vii. Guida "*Understanding Anti-Semitic Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Jewish Communities: A Practical Guide*" del 15 maggio 2017<sup>242</sup>.
- viii. Studio "*Understanding Antisemitic Hate Crime: Do the Experiences, Perceptions and Behaviors of Jews Vary by Gender, Age and Religiosity?*" del 29 maggio 2017<sup>243</sup>
- ix. Guida educativa "*Addressing Anti-Semitism through Education: Guidelines for Policymakers*" dell'UNESCO e dell'OSCE/ODIHR, del 31 maggio 2018<sup>244</sup>.

---

<sup>235</sup> *Greater efforts to counter Holocaust distortion needed to combat hate and protect democracy, OSCE says on International Holocaust Remembrance Day*, Skopje/ Varsavia/ Washington, a questo [link](#).

<sup>236</sup> [link](#), dove si impegnano gli Stati partecipanti a "combattere i crimini ispirati dall'odio alimentati dalla propaganda razzista, xenofoba e antisemita nei mezzi di informazione o in Internet".

<sup>237</sup> [link](#).

<sup>238</sup> [link](#). In esso l'OSCE chiarisce che "Participating States should study the effectiveness of laws and other measures regulating Internet content, specifically with regard to their effect on the rate of racist, xenophobic and anti-Semitic crimes" e ancora invita gli Stati a "Combat hate crimes, which can be fuelled by racist, xenophobic and anti-Semitic propaganda in the media and on the Internet", oltre a invitarli a redigere statistiche ed assumere informazioni sui crimini motivati da odio antisemita.

<sup>239</sup> <https://www.osce.org/odihr/39821>.

<sup>240</sup> [link](#), p. 36.

<sup>241</sup> [link](#). In esso si afferma che indagare in modo efficace, tempestivo e imparziale su atti di violenza motivati dall'antisemitismo e perseguire i responsabili.

<sup>242</sup> [link](#).

<sup>243</sup> [link](#).

- x. Guida “*Coalition Building for Tolerance and Non-Discrimination: A Practical Guide*” del 25 giugno 2018<sup>245</sup>.
- xi. Report “*Anti-Semitic Hate Crime*” del 18 settembre 2019<sup>246</sup>.
- xii. Pubblicazioni “*Holocaust Memorial Days in the OSCE Region*”, dal 2008 al 2022<sup>247</sup>.

## 5. Le Convenzioni internazionali e gli altri atti sovranazionali.

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

Di seguito saranno indicati taluni documenti di interesse, riconducibili prevalentemente all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Ad essa fa altresì capo un organismo che si occupa di monitoraggio delle condotte degli Stati membri delle Nazioni Unite in tema di discriminazione razziale. Si tratta del *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (c.d. *CERD*), il quale adotta relazioni a conclusione dell'esame di tutti i documenti presentati da ogni singolo Stato in tema di discriminazioni razziali, evidenziando aspetti positivi, preoccupazioni e proponendo raccomandazioni<sup>248</sup>; fornisce inoltre pareri, a fronte di segnalazioni di casi di sospetta discriminazione<sup>249</sup>.

Si interessa al tema dell'antisemitismo la più volte citata *International Holocaust Remembrance Alliance* (*IHRA*), mediante il Comitato sull'antisemitismo e la negazione dell'Olocausto, composto da esperti internazionali di diversi settori, che forniscono strumenti concreti, svolgono ricerche e organizzano dibattiti pubblici al fine di orientare le *policies* degli Stati sul tema. Oltre ad avere redatto una delle più note (e discusse) definizioni operative di antisemitismo, il Comitato sovvenziona le organizzazioni che lottano contro l'antisemitismo, pronuncia

---

<sup>244</sup> [link](#).

<sup>245</sup> [link](#).

<sup>246</sup> [link](#).

<sup>247</sup> Tutte le pubblicazioni dal 2008 al 2022 sono disponibili a questo [link](#).

<sup>248</sup> A titolo esemplificativo, si richiamano, per l'Italia, le ultime osservazioni conclusive sul 18° rapporto dell'Italia del 2012 ([link](#)), sul 19° e sul 20° del 2017 ([link](#)).

<sup>249</sup> A titolo di esempio, il Rapporto (CERD/A/60/18): Sessantaseiesima sessione (21 febbraio-11 marzo 2005) e Sessantasettesima sessione (2-19 agosto 2005), pubblicato il 3 ottobre 2005, disponibile a questo [link](#), e la comunicazione n. 46/2009 (CERD/C/80/D/46/2009): parere adottato dal Comitato nella sua ottantesima sessione, dal 13 febbraio al 9 marzo 2012, nel caso Mahali Dawas e Yusef Shava v. Danimarca <https://digitallibrary.un.org/search?f1=author&as=1&sf=title&so=a&rm=&m1=p&p1=UN.+Committee+on+the+Elimination+of+Racial+Discrimination+%2880th+sess.+%3A+2012+%3A+Geneva%29&ln=en>

frequentemente discorsi orientativi in materia e dà indicazioni su come contrastare la pratica antisemita sia a livello politico che della società civile.

Infine, l'Anti Defamation League (ADL)<sup>250</sup>, principale organizzazione al mondo con sede a New York, persegue l'obiettivo della lotta all'odio, all'antisemitismo, agli estremismi e al pregiudizio. Attraverso il *Center for Antisemitism Research*, svolge numerose ricerche sullo stato della lotta alle condotte antiebraiche del mondo, con attività di monitoraggio, di educazione e didattica, e collaborazione con enti istituzionali, comunità ebraiche e soggetti politici sia statunitensi che esteri.

## **ONU**

- Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948, in particolare l'art. 18 che sancisce la libertà di pensiero, coscienza e religione di ogni individuo.
- Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata con la Risoluzione 2106 (XX) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 21 dicembre 1965<sup>251</sup>.
- Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, in particolare l'art. 18 che reitera quanto affermato nella Dichiarazione Universale del 1948.
- Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione del 25 giugno 1993<sup>252</sup> e sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza<sup>253</sup>.
- Risoluzione A/RES/60/7 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla memoria dell'Olocausto, del 21 novembre 2005<sup>254</sup>.
- Risoluzione A/RES/61/255 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla negazione dell'Olocausto, del 22 marzo 2007<sup>255</sup>.
- Risoluzione A/RES/66/167 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla lotta contro l'intolleranza, gli stereotipi negativi, la stigmatizzazione, la discriminazione, l'incitamento alla violenza e alla violenza contro le persone basate sulla religione o il credo, del 19 dicembre 2011<sup>256</sup> relativa alla risoluzione A/HRC/RES/16/18 adottata dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 12 aprile 2011<sup>257</sup>.

---

<sup>250</sup> <https://www.adl.org/>.

<sup>251</sup> [link](#).

<sup>252</sup> [link](#).

<sup>253</sup> [link](#).

<sup>254</sup> [link](#).

<sup>255</sup> [link](#).

<sup>256</sup> [link](#).

<sup>257</sup> [link](#). Di interesse anche il briefing a questo [link](#).



- Report annuale A/HRC/22/17/Add.4 dell'Alto Commissario dei Diritti Umani sui *workshops* di esperti sulla proibizione dell'incitamento all'odio nazionale, razziale a religioso, del 5 ottobre 2012-11 gennaio 2013. Si veda l'appendice "*Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*"<sup>258</sup>.
- Piano d'Azione delle Nazioni Unite per prevenire l'antisemitismo violento, del 2015, a cui si accompagnano 70 raccomandazioni agli Stati e una Lettera del Segretario Generale<sup>259</sup>.
- Piano d'Azione delle Nazioni Unite per la salvaguardia dei siti religiosi, del 2019<sup>260</sup>.
- Strategia e piano d'azione delle nazioni Unite contro l'incitamento all'odio del maggio 2019<sup>261</sup>.
- Rapporto A/74/358 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla lotta all'antisemitismo e l'eliminazione di tutte le forme di intolleranza religiosa, del 20 settembre 2019<sup>262</sup>. In esso si sviluppa in modo particolarmente intenso il tema della lotta all'antisemitismo, chiarendo, a p. 21, che lo strumento penale deve essere impiegato come *extrema ratio* di tutela.
- Risoluzione A/76/L.30 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla negazione dell'Olocausto del 13-20 gennaio 2022<sup>263</sup>.

### ***IHRA***

- Dichiarazione del Foro internazionale sull'Olocausto, svoltosi a Stoccolma dal 26 al 28 gennaio 2000<sup>264</sup>, cui l'IHRA ha aderito.
- Raccomandazioni per l'insegnamento e l'apprendimento dell'Olocausto, del dicembre 2019<sup>265</sup>.
- Dichiarazione ministeriale dell'IHRA del 2020<sup>266</sup>.

### **ALTRI**

- Dichiarazione e Programma di Azione di Durban della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e le forme di intolleranza relative, dell'8 settembre 2001<sup>267</sup>.

---

<sup>258</sup> [link](#).

<sup>259</sup> A questo [link](#) è presente una sintesi dei contenuti del Piano e il suo *iter*.

<sup>260</sup> [link](#).

<sup>261</sup> [link](#).

<sup>262</sup> [link](#).

<sup>263</sup> [link](#).

<sup>264</sup> [link](#).

<sup>265</sup> <https://www.scuolaememoria.it/file/documenti/Area-didattica/Raccomandazioni-insegnamento-apprendimento-Olocausto.pdf>.

<sup>266</sup> [link](#).

o Guida educativa “*Addressing Anti-Semitism through Education: Guidelines for Policymakers*” dell’UNESCO e dell’OSCE/ODIHR, del 31 maggio 2018<sup>268</sup> (già richiamata nella sezione dedicata all’OSCE).

## 6. Tabelle riassuntive e sistematiche.

**TABELLA 1. ATTI NON VINCOLANTI DELL’UNIONE EUROPEA**

ATTO E OGGETTO	ISTITUZION E DI RIFERIMEN TO	DATA	È CITAT O L’ANTI SEMIT ISMO?	DA’ RILEV ANZA ALL’IN TERVE NTO PENAL E?	LINK O INDICAZI ONE G.U.	NOTE
<b>Relazione della Commissione d’inchiesta sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in Europa</b>	Commissione istituita dal Parlamento europeo	1985	SI	SI	<a href="#">link pubblicazione</a>	Contiene una panoramica della normativa in materia negli Stati membri, evidenziando la necessità di adottare disposizioni penali specifiche. È collegata alla Risoluzione del 16 gennaio 1986.
<b>Risoluzione</b>	Parlamento europeo	16 gennaio 1986	NO	NO	GU C 36 del 17.02.198, p.142 ( <a href="#">link</a> )	È collegata alla relazione della Commissione d’inchiesta sulla recrudescenza del fascismo e del razzismo in Europa.
<b>Dichiarazione congiunta contro il razzismo e la xenofobia</b>	Parlamento europeo; Consiglio; rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio; Commissione	11 giugno 1986	NO	NO	G.U. C. 158 del 25.06.1986, p. 1 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Risoluzione sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia</b>	Consiglio; rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti	29 maggio 1990	NO	NO	GU C 157 del 27.06.1990, p. 1-3 ( <a href="#">link</a> )	

<sup>267</sup> [link](#).

<sup>268</sup> [link](#).

	in sede di Consiglio					
<b>Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo</b>	Parlamento europeo	30 ottobre 1992	NO	NO	GU C 305, 23.11.1992, p.590 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Risoluzione sulla recrudescenza del razzismo e della xenofobia in Europa e il pericolo della violenza estremista di destra</b>	Parlamento europeo	del 21 aprile 1993	SI	SI	GU C 150 del 31.5.1993, p.127 ( <a href="#">link</a> )	Si prende coscienza del fatto che le legislazioni nazionali in materia devono “basarsi sulla consapevolezza che gli atti di matrice razzista devono essere considerati un crimine perseguibile a livello penale”.
<b>Risoluzione sul razzismo e la xenofobia,</b>	Parlamento europeo	2 dicembre 1993	SI	SI	GU C 342 del 20.12.1993, p. 19 ( <a href="#">link</a> )	Si constata che “l’incitamento al razzismo è da considerarsi un vero e proprio reato” e si “chiede agli Stati membri di superare la fase delle dichiarazioni e delle prese di posizioni in materia di razzismo e di xenofobia adottando quanto prima misure concrete a livello nazionale e comunitario per combattere il fenomeno, in particolare mediante l’applicazione di norme specifiche”.
<b>Risoluzione sulle «epurazioni» etniche</b>	Parlamento europeo	20 aprile 1994	NO	SI	GU C 128 del 9.5.1994, p. 221 ( <a href="#">link</a> )	Si evidenzia la necessità “che il Consiglio si impegni a fondo per sottoporre a procedimento penale coloro i quali istigano alla purificazione etnica e coloro che la mettono in pratica [...]”.
<b>Conclusioni del Consiglio europeo di Corfù sul razzismo e la xenofobia</b>	Consiglio europeo	24 e 25 giugno 1994	NO	NO	<a href="https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_it.htm">https://www.europarl.europa.eu/summits/cor1_it.htm</a>	

<b>Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo</b>	Parlamento europeo	27 ottobre 1994	SI	SI	GU C 323 del 21.11.1994, p. 154 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo</b>	Parlamento europeo	27 aprile 1995	SI	SI	GU C 126 del 22.5.1995, p. 75 ( <a href="#">link</a> )	Il Parlamento europeo affronta la questione penalistica sul piano transnazionale, auspicando che “qualora sussista il pericolo che organizzazioni o persone impegnate in comportamenti di tipo razzista, xenofobo o antisemita sviluppino contatti attraverso i confini di uno Stato membro, l'EUROPOL ne esamini gli aspetti penali”.
<b>Risoluzione sulla giornata commemorativa dell'Olocausto</b>	Parlamento europeo	15 giugno 1995	SI	NO	GU C 166 del 03.07.1995 p. 132 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Cannes sul razzismo e la xenofobia</b>	Consiglio europeo	26 e 27 giugno 1995	NO	NO	<a href="https://www.europarl.europa.eu/summits/cannes1.it.htm">https://www.europarl.europa.eu/summits/cannes1.it.htm</a>	Nel testo si chiede alla Commissione c.d. di Kahn di “studiare, in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa, la fattibilità di un Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia”.
<b>Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo</b>	Parlamento europeo	26 ottobre 1995	SI	NO	GU C 308 del 20.11.1995 p. 140 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Risoluzione sulla restituzione alla comunità ebraica dei beni depredati</b>	Parlamento europeo	14 dicembre 1995	SI	NO	GU C 17 del 22.01.1996 p. 199 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Madrid</b>	Consiglio europeo	15 e 16 dicembre 1995	NO	NO	<a href="https://www.europarl.europa.eu/summits/madrid1.it.htm">https://www.europarl.europa.eu/summits/madrid1.it.htm</a>	Si ritiene necessaria l'adozione di una azione comune per combattere il razzismo e la xenofobia per un ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, specie per incrementare in tale

						settore la cooperazione giudiziaria. Si palesa come opportuno, inoltre, uno studio di fattibilità di un futuro Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia.
<b>Risoluzione su Auschwitz</b>	Parlamento europeo	13 maggio 1996	SI	NO	GU C 141 del 13.05.1996 p.209 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo, del 1996</b>	Parlamento europeo	9 maggio 1996	SI	NO	GU C 152 del 27.05.1996 p. 57 ( <a href="#">link</a> )	Si concentra anche sul ruolo comunicativo svolto dai giornalisti attraverso i media.
<b>Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sull'Anno europeo contro il razzismo</b>	Parlamento europeo	30 gennaio 1997	SI	SI	GU C 055 del 24.02.1997 p. 17, <a href="#">link</a>	Sollecita gli Stati membri adottare o rafforzare le sanzioni e l'efficacia dell'azione penale contro la diffusione delle tesi negazioniste.
<b>Dichiarazione relativa alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo nel mondo giovanile</b>	Consiglio e rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio	24 novembre 1997	SI	NO	GU C 368 DEL 05.12.1997, p. 1 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Carta dei partiti politici europei per una società non razzista</b>	Commissione consultiva razzismo e xenofobia (c.d. Commissione Kahn)	5 dicembre 1997	NO	NO	<a href="https://rm.coe.int/1680703f44">https://rm.coe.int/1680703f44</a>	
<b>Risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e sui risultati dell'Anno europeo contro il razzismo (1997)</b>	Parlamento europeo	29 gennaio 1998	SI	SI	G U C 056 del 23.02.1998 p. 3 ( <a href="#">link</a> )	Si chiede un intervento della Commissione funzionale ad armonizzare le legislazioni penali dei Stati nell'individuazione come reati di alcune condotte di negazionismo, istigazione e attività di diffusione di materiale antisemita. Si invitano poi gli Stati a "prevedere come circostanza aggravante del reato il movente razzista, xenofobo e

						antisemita”.
<b>Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulle attività dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e proposte di rifusione del regolamento (CE) 1035/97 del Consiglio</b>	Commissione europea		SI	NO	COM (2003) 483 def. Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale ( <a href="#">link</a> )	
<b>Risoluzione su razzismo, xenofobia e antisemitismo nonché sulle ulteriori misure di lotta contro la discriminazione razziale</b>	Parlamento europeo	18 dicembre e 1998	SI	NO	GU C 98, 09.04.1999, p.488 ( <a href="#">link</a> ).	Di interesse il punto 4 ove il Parlamento “sollecita i politici ad astenersi dallo sfruttare ed incoraggiare, sotto qualsiasi forma, sentimenti xenofobi, a condannare tutte le forme di intolleranza e le affermazioni a carattere razzista in modo da annullare i loro effetti e ad intervenire contro eventuali tendenze o gruppi razzisti presenti nelle loro file”.
<b>Accordo tra la Comunità europea e il Consiglio d'Europa per l'istituzione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'Osservatorio e il Consiglio d'Europa</b>	Consiglio dell'Unione Europea e Consiglio d'Europa	10 febbraio 1999	SI	NO	Gazzetta ufficiale L 44 del 18.02.1999, p. 34 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere</b>	Consiglio europeo	15 e 16 ottobre 1999	NO	INDIRETTAMENTE	<a href="https://www.europarl.europa.eu/summits/tampere-it.htm">https://www.europarl.europa.eu/summits/tampere-it.htm</a>	Si chiede “un'intensificazione della lotta contro il razzismo e la xenofobia”. In particolare, si invita la Commissione a presentare proposte di applicazione dell'articolo 13 del

						trattato CE concernente la lotta al razzismo e alla xenofobia e gli Stati membri a combattere la discriminazione più in generale con propri strumenti interni.
<b>Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia nell'Unione europea</b>	Parlamento europeo	16 marzo 2000	-	-	GU C 377 del 29.12.2000, p. 366 <a href="#">(link)</a>	
<b>Risoluzione sulla comunicazione della Commissione: «Lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo nei paesi candidati»</b>	Parlamento europeo	16 marzo 2000	SI	SI	GU C 377 del 29.12.2000, p. 376 <a href="#">(link)</a>	Ci si rifà alla comunicazione della Commissione (COM (1999) 256 - C5-0094/1999). Si prevede, in specie, che l'Unione e gli Stati candidati cooperino "strettamente nella lotta contro le organizzazioni razziste estremiste e criminali e contro la criminalità organizzata, tra cui il traffico di migranti, e a condurre con risolutezza l'azione penale nei confronti dei reati violenti di matrice razzista".
<b>Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'aggiornamento semestrale (secondo semestre 2000) del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell'Unione europea</b>	Commissione europea	24 marzo 2000	NO	SI	COM (2000) 167 def. - Non pubblicata nella GU <a href="#">(link)</a>	Si collega la materia penale alla questione dell'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi (punto 1.3) e della lotta contro determinate forme di criminalità (3.3).
<b>Dichiarazione scritta sul ricordo dell'Olocausto</b>	Parlamento europeo	7 luglio 2000	SI	NO	GU C 121 del 24.4.2001, p. 503 <a href="#">(link)</a>	
<b>Risoluzione sulla posizione dell'Unione europea nella Conferenza mondiale contro il razzismo e sull'attuale situazione nell'Unione</b>	Parlamento Europeo	21 settembre 2000	SI	SI	GU C 146 del 17.5.2001, p. 110 <a href="#">(link)</a>	Si riporta il punto 12: "invita gli Stati membri che non l'hanno ancora fatto ad adottare o potenziare leggi antirazziste basandole

						<p>sul principio «Il razzismo è un reato» che si commette indifferentemente con atti, dichiarazioni o diffusione di messaggi (specie su Internet)».</p>
<p><b>Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo</b></p>	Consiglio europeo	12 e 13 dicembre 2003	SI	NO	Atto 5381/04 ( <a href="#">link</a> )	<p>Si interviene solo in merito all'Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia e si conviene di allargarne l'ambito operativo, trasformandolo in una Agenzia per i diritti dell'uomo.</p>
<p><b>Programma dell'Aia sul rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea</b></p>	Consiglio europeo	4 e 5 novembre 2004	SI	NO	GU C 53 del 03.03.2005 p. 1 ( <a href="#">link</a> )	<p>Richiama la Comunicazione della Commissione sull'Osservatorio e la sua trasformazione in Agenzia. Si chiede inoltre di agire per contrastare le manifestazioni di antisemitismo, senza indicare però i metodi.</p>
<p><b>Risoluzione sul ricordo dell'Olocausto, l'antisemitismo e il razzismo</b></p>	Parlamento europeo	27 gennaio 2005	SI	INDIRETTAMENTE	Doc. P6_TA (2005)0018 ( <a href="#">link</a> )	<p>Di interesse l'esortazione al Consiglio "a raggiungere un accordo per vietare in tutta l'Unione Europea l'incitamento all'odio razziale e religioso pur difendendo il diritto alla libertà di espressione".</p>
<p><b>Risoluzione sulla lotta contro l'intensificarsi dell'estremismo in Europa,</b></p>	Parlamento europeo	13 dicembre 2007	SI	INDIRETTAMENTE	Doc. P6_TA (2007)0623 ( <a href="#">link</a> )	<p>Il Parlamento "insiste affinché la Commissione controlli la piena applicazione della legislazione esistente diretta a vietare l'istigazione alla violenza politica e religiosa, al razzismo e alla xenofobia; invita gli Stati membri a controllare la rigorosa applicazione e il costante miglioramento delle leggi antirazziste".</p>



<b>Conclusioni sul contrasto dei reati d'odio nell'Unione europea</b>	Consiglio dell'Unione Europea	6 dicembre 2013	SI	SI	Doc. 17057/13 ( <a href="#">link</a> )	Si richiamano alcuni documenti rilevanti a fini penali ma si chiarisce che “(l)'efficacia della risposta data dalla giustizia penale ai reati d'odio è indebolita dal numero insufficiente di denunce da parte delle vittime”.
<b>Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale</b>	Commissione	27 gennaio 2014	SI	SI	COM (2014) 27 final ( <a href="#">link</a> )	
<b>Nomina coordinatore per la lotta contro l'antisemitismo</b>	Commissione europea	Dicembre 2015	-	-	<a href="#">link</a>	
<b>Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online</b>	Commissione Europea	maggio 2016	SI	SI	<a href="#">link</a> Vi sono ulteriori valutazioni del codice di condotta, compiute nel <a href="#">2016</a> , <a href="#">2017</a> e <a href="#">2018</a> .	Alle originarie firmatarie ( <i>Facebook, Microsoft, Twitter e YouTube</i> ) la platea delle aziende coinvolte si è poi estesa a <i>Instagram e Google+, Snapchat, Dailymotion, Jeuxvideo.com, ByteDance e TikTok</i> . Si chiarisce preliminarmente che le aziende informatiche citate, pur favorendo la libertà di espressione online, “condividono inoltre l'impegno della Commissione europea e degli Stati membri dell'UE a lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online. Conformemente alla decisione quadro 2008/913/GAI [...]”.
<b>Costituzione del Gruppo ad alto livello dell'UE sulla lotta contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio</b>	Commissione europea	giugno del 2016	-	-	<a href="#">link</a>	

<b>Risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo n. 2692</b>	Parlamento Europeo	1 giugno 2017	SI	SI	Doc. 2017/2692 (RSP) ( <a href="#">link</a> )	Il Parlamento invita gli Stati membri sia "ad adoperarsi per far sì che la decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale sia integralmente e correttamente recepita e applicata", sia "ad adottare e applicare la definizione operativa di antisemitismo" dell'IHRA e a nominare coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo.
<b>Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Tackling Illegal Content Online Towards an enhanced responsibility of online platforms"</b>	Commissione europea	28 settembre 2017	NO	SI	COM (2017) 555 final ( <a href="#">link</a> )	La comunicazione muove dall'assunto che "(l)incitamento al terrorismo, i discorsi xenofobi e razzisti che incitano pubblicamente all'odio e alla violenza e il materiale pedopornografico sono illegali nell'UE".
<b>Dichiarazione relativa alla lotta contro l'antisemitismo e allo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per una migliore protezione delle comunità e delle istituzioni ebraiche in Europa</b>	Consiglio dell'Unione Europea	6 dicembre 2018	SI	SI	Doc. 15213/18 ( <a href="#">link</a> )	Si esortano gli Stati membri a garantire un'azione penale efficace contro i reati generati dall'odio e l'incitamento alla violenza o all'odio nei confronti degli ebrei.
<b>Conclusioni</b>	Consiglio europeo	13-14 dicembre 2018	SI	NO	EUCO 17/18 ( <a href="#">link</a> )	Intervengono sulla materia della lotta contro il razzismo e la xenofobia solo accogliendo la Dichiarazione del Consiglio del 6 dicembre 2018.
<b>Dichiarazione sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutte le aree politiche</b>	Consiglio dell'Unione Europea	2 dicembre 2020	SI	SI	Doc. 13637/20 ( <a href="#">link</a> )	Si chiarisce, tra l'altro, che "(i) miti cospirativi antisemiti sono spesso il passo iniziale che può portare all'odio, al discorso d'odio, incitamento ad atti di violenza e a crimini d'odio. Garantire la

						sicurezza delle comunità e delle istituzioni ebraiche deve quindi avere la massima priorità in tutti gli Stati membri.”
<b>Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni: “Un’Unione dell’uguaglianza: il piano d’azione dell’UE contro il razzismo 2020-2025”, per l’attuazione del quale è stato creato un sottogruppo che riunisce i rappresentanti degli Stati membri.</b>	Commissione europea	18 settembre 2020	SI	SI	COM (2020) 565 final ( <a href="#">link</a> )	L’antisemitismo è inquadrato come una forma di razzismo e si dà rilievo alla Decisione quadro del 2008 per una efficace lotta in senso penalistico contro condotte siffatte.
<b>Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni: “Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027</b>	Commissione europea	24 novembre 2020	SI	NO	COM (2020) 758 final ( <a href="#">link</a> )	
<b>Dichiarazione sull’integrazione della lotta contro l’antisemitismo in tutti i settori d’intervento</b>	Consiglio dell’Unione Europea	2 dicembre 2020	SI	SI	Doc. 13637/20 ( <a href="#">link</a> )	Si evidenzia come necessaria una risposta giudiziale a fatti antisemiti.
<b>Manuale dal titolo “Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism”</b>	Commissionato dalla Commissione europea	1 luglio 2021	SI	SI	<a href="https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en">https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en</a>	
<b>Relazione sull’applicazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica (“direttiva sull’uguaglianza razziale”)</b>	Commissione europea	del 19 marzo 2021	NO	SI	COM/2021/139 final ( <a href="#">link</a> )	

<b>Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni: “La strategia dell’UE sulla lotta contro l’antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)”</b>	Commissione europea	5 ottobre 2021	SI	SI	COM (2021) 615 final ( <a href="#">link</a> )	
<b>Parere “Un’Unione dell’uguaglianza: il piano d’azione dell’UE contro il razzismo 2020-2025”</b>	Comitato europeo delle regioni	7 maggio 2021	SI	NO	Doc. 2021/C 300/05 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Conclusioni</b>	Consiglio europeo	21 e 22 ottobre 2021	SI	NO	EUCO 17/21 ( <a href="#">link</a> )	Il Consiglio accoglie la strategia dell’UE per la lotta contro l’antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica e rileva che “il Forum internazionale di Malmö sulla memoria dell’Olocausto e sulla lotta contro l’antisemitismo del 13 ottobre 2021 ricorda che non deve essere risparmiato alcuno sforzo nella lotta contro tutte le forme di antisemitismo, razzismo e xenofobia”.
<b>Comunicazione dal titolo “Un’Europa più inclusiva e protettiva: estendere l’elenco dei reati riconosciuti dall’UE all’incitamento all’odio e ai reati generati dall’odio”,</b>	Commissione europea	9 dicembre 2021	SI	SI	COM (2021) 777 final ( <a href="#">link</a> )	Già al punto 1 si riferisce che “(1)a Commissione intende proporre un’estensione dell’elenco delle sfere di criminalità riconosciute dall’UE per includervi l’incitamento all’odio e i reati generati dall’odio. Nell’Unione europea non c’è posto per l’odio, che dovrebbe essere combattuto con tutti i mezzi possibili, compreso il diritto penale”.
<b>Conclusioni sulla lotta contro il razzismo e l’antisemitismo</b>	Consiglio dell’Unione Europea	2 marzo 2022	SI	SI	Doc. 6406/1/22 ( <a href="#">link</a> )	

<b>Risoluzione sul ruolo della cultura, dell'istruzione, dei media e dello sport nella lotta contro il razzismo</b>	Parlamento europeo	8 marzo 2022	SI	SI	GU C 347 del 9.9.2022, p. 15 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Studio: “Protection against racism, xenophobia and racial discrimination, and the EU Anti-racism Action Plan (Protezione contro il razzismo, la xenofobia e la discriminazione razziale e piano d'azione dell'UE contro il razzismo)”</b>	Commissionato dal Parlamento europeo per conto della Commissione LIBE	maggio 2022	SI	SI	<a href="https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730304/IPOL_STU(2022)730304(SUM01)_IT.pdf">https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730304/IPOL_STU(2022)730304(SUM01)_IT.pdf</a>	
<b>Parere “La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e sul sostegno alla vita ebraica (2021-2030)”</b>	Comitato europeo delle regioni	29 giugno 2022	SI	SI	GU C 375 del 30.09.2022, p. 21 ( <a href="#">link</a> )	Si ritiene indispensabile combattere l'antisemitismo sia in chiave preventiva che repressiva, anche mediante il diritto penale.
<b>Risoluzione sulla giustizia razziale, la non discriminazione e la lotta al razzismo nell'UE</b>	Parlamento europeo	10 novembre 2022	SI	SI	Doc. P9_TA (2022)038 ( <a href="#">link</a> )	Si prende atto di numerosi casi di antisemitismo che non risultano utilmente perseguiti per le “carenze dello Stato di diritto nei sistemi giudiziari penali”.

**TABELLA 2. ATTI VINCOLANTI DELL'UNIONE EUROPEA**

<b>ATTO E OGGETTO</b>	<b>ISTITUZIONE E DI RIFERIMENTO</b>	<b>DATA</b>	<b>È CITATO L'ANTI SEMITISMO?</b>	<b>DA' RILEVANZA ALL'INTERPENALE?</b>	<b>LINK O INDICAZIONE G.U.</b>	<b>NOTE</b>
<b>Azione comune nell'ambito dell'azione intesa a combattere il razzismo e la xenofobia</b>	Consiglio dell'Unione Europea	15 luglio 1996	NO	SI	GU L 185 del 24.07.1996, P. 5 ( <a href="#">link</a> )	Superata da Direttiva 2000/43/CE e Decisione quadro 2008/913/GAI.
<b>Regolamento (CE) n. 1035/97 che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (EUMC)</b>	Consiglio dell'Unione Europea	del 2 giugno 1997	SI	NO	GU L 151 del 10.06.1997 p. 1 ( <a href="#">link</a> ).	L'EUMC è stato sostituito dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA).

<b>Decisione relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il Consiglio d'Europa per l'istituzione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, di una stretta cooperazione tra l'Osservatorio e il Consiglio d'Europa</b>	Consiglio Ue e Consiglio d'Europa	21 dicembre 1998	NO	NO	GU L 44 del 18.02.1999, p. 33 ( <a href="#">link</a> )	L'accordo prevede l'istituzione di contatti regolari tra il direttore dell'Osservatorio e il Segretariato generale del Consiglio d'Europa, in particolare il Segretariato della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).
<b>Direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica</b>	Consiglio dell'Unione Europea	29 giugno 2000	SI	INDIRETTAME NTE	GU L 180 del 19.7.2000, p. 22 ( <a href="#">link</a> )	
<b>Decisione quadro 2001/220/GAI c.d. "direttiva sui diritti delle vittime"</b>	Consiglio dell'Unione europea	15 marzo 2001	NO	SI	GU L 82, 22.03.2001, p. 1 ( <a href="#">link</a> )	Si può ritenere che la "l'ebreo" possa essere incluso nella categoria di "soggetto vulnerabile", in quanto vittima di condotte antisemite che costituiscono reato. È stata recepita in Italia con D.lgs. 212/2015.
<b>Decisione quadro 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale</b>	Consiglio dell'Unione Europea	28 novembre 2008	SI	SI	GU L 328 del 06.12.2008, p. 55 ( <a href="#">link</a> )	È il testo principale in tema di contrasto con gli strumenti del diritto penale alle condotte antisemite che costituiscono reato.
<b>Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI</b>	del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione Europea	25 ottobre 2012	NO	SI	GU L 315 del 14.11.2012, p. 57 ( <a href="#">link</a> )	La Direttiva menziona specificamente le vittime di reati basati sull'odio come soggetti cui la stessa si applica. In tale categoria possono farsi rientrare gli ebrei oggetto di condotte antisemite che costituiscono reato.

**TABELLA 3. ATTI DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE	DATA	È CITATO L'ANTI SEMITISMO?	DA' RILEVANZA ALL'INTERVENTO PENALE ?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
<b>Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo</b>	Stati membri del Consiglio d'Europa	4 novembre 1950	NO	INDIRETTAMENTE	<a href="#">link</a>	Rilevano, in particolare, gli artt. 10, 14, 17 e il Protocollo addizionale n. 12.
<b>Risoluzione (885) sul contributo ebraico alla comunità europea</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	5 ottobre 1987	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Raccomandazione (1222) sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	29 settembre 1993	SI	SI	<a href="#">link</a>	Si chiede, in particolare, agli Stati di "adottare una legislazione in linea con i principi e le linee guida che saranno elaborate dal Consiglio d'Europa per la punizione delle persone che esprimono commenti o atti razzisti, xenofobi o antisemiti, nonché per qualsiasi atto di discriminazione di questo tipo perpetrato dalle autorità pubbliche."
<b>Creazione di DOMINO</b>	-	Prima stesura tra il 1994 e il 1995	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	<a href="#">link</a>	È una risorsa pedagogica, adottata nell'ambito della campagna giovanile del Consiglio d'Europa "Tutti diversi - Tutti uguali". Si tratta di un manuale educativo come mezzo di lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

<b>Raccomandazione n. 10 e Risoluzione n. 15</b>	Congresso dei Poteri Locali e Regionali	30 maggio-1 giugno 1995	SI	SI	<a href="#">link</a>	Si condannano le forme di violenza antisemita, stimolando gli Stati ad adottare una legislazione punitiva adeguata.
<b>Raccomandazione (1275) sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	28 giugno 1995	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Raccomandazione (1291) sulla cultura ebraica</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	20 marzo 1996	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Raccomandazione (20) sull'incitamento all'odio</b>	Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	30 ottobre 1997	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	<a href="#">link</a>	Si chiede agli Stati di immaginare possibili sanzioni penali per fatti di <i>hate speech</i> .
<b>Raccomandazione (1396) su religione e democrazia</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	27 gennaio 1999	SI (YIDDISH)	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità Informatica di Budapest</b>	Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari	23 novembre 2001	NO	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica di Bucarest, concernente la criminalizzazione di atti di natura razzista o xenofobica commessi attraverso sistemi informativi</b>	Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati firmatari	28 gennaio 2003	NO	SI	<a href="#">link</a>	



<b>Risoluzione (1345) sui discorsi razzisti, xenofobi e intolleranti in politica</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	29 settembre e 2003	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	<a href="#">link</a>	Si chiede agli Stati di "garantire che la legislazione penale includa un'adeguata gamma di reati e sanzioni che siano pienamente ed efficacemente attuate, anche, senza distinzioni o esitazioni, contro politici e partiti politici", con ulteriori specificazioni in relazione al loro <i>status</i> .
<b>Progetto di Risoluzione relativa al dialogo interculturale e interreligioso: iniziative e responsabilità delle autorità locali</b>	Congresso dei Poteri Locali e Regionali	31 maggio – 2 giugno 2005	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Risoluzione (1563) sulla lotta all'antisemitismo in Europa</b>	dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	27 giugno 2007	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	SI	<a href="#">link</a>	Si riportano talune indicazioni di criminalizzazione di condotte antisemite e discriminatorie.
<b>Libro Bianco sul dialogo interculturale "Vivere insieme in pari dignità"</b>	Consiglio d'Europa	7 maggio 2008	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Manual on Hate Speech</b>	Consiglio d'Europa	2009	-	-	A pagamento al seguente <a href="#">link</a>	
<b>Raccomandazione (1962) sulla dimensione religiosa del dialogo interculturale</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	12 aprile 2011	NO	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Raccomandazione (1975) "Convivere nell'Europa del XXI secolo: seguito del rapporto del Gruppo di eminenti personalità del Consiglio d'Europa"</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	22 giugno 2011	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Risoluzione (1883) sui cimiteri ebraici</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa	25 maggio 2012	SI	NO	<a href="#">link</a>	

<b>Rapporto “Vivere insieme. Conciliare diversità e libertà nell’Europa del XXI secolo”</b>	Gruppo di eminenti personalità” del Consiglio d’Europa	16 novembre 2012	SI	INDIRET TAMENTE	<a href="#">link</a>	Di interesse la seguente affermazione in tema di libertà di espressione: “Riconosciamo che, in certe situazioni, l’applicazione di tali principi non è sempre agevole. Resta sempre la questione di sapere fino a che punto, nelle loro attività legislative, gli Stati dovrebbero tenere conto delle opinioni, dei convincimenti e delle tradizioni specifiche dei gruppi minoritari. Su tali questioni, spetta ai cittadini di ogni democrazia decidere dove porre il limite.”
<b>Risoluzione (2076) e Raccomandazione (2080) sulla libertà di religione e convivenza in una società democratica</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa	30 settembre 2015	NO	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Risoluzione (2106) sull’impegno rinnovato alla lotta contro l’antisemitismo in Europa</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa	20 aprile 2016	SI	SI	<a href="#">link</a>	Si parla espressamente di “condanna e perseguimento di reati antisemiti”
<b>Risoluzione (2309) sulla conservazione del patrimonio culturale ebraico</b>	Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa	4 ottobre 2019	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>20th National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the government of Italy</b>	Dipartimento della Carta sociale europea del Consiglio d’Europa	4 marzo 2020	NO	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Raccomandazione (5) agli Stati membri sulla trasmissione della memoria dell’Olocausto e la prevenzione dei crimini contro l’umanità, del 17 marzo 2022<sup>269</sup>.</b>	Comitato dei Ministri	17 marzo 2022	SI, sebbene ancora con la dicitura “anti-semitism	NO	<a href="#">link</a>	Il testo si rivolge prevalentemente agli studenti come destinatari finali delle misure adottate dagli Stati.

<sup>269</sup> [link](#).

			”			
<b>Raccomandazione (16) agli Stati membri sulla lotta all'incitamento all'odio</b>	Comitato dei Ministri	20 maggio 2022	INDIRET TAMENTE (può farsi rientrare tra i “genocidi”)	SI	<a href="#">link</a>	Si effettua un quadro delle espressioni di incitamento all'odio che devono essere affrontate con gli strumenti del diritto penale e tra queste figurano “istigazione pubblica a commettere genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra, incitamento pubblico all'odio, alla violenza o alla discriminazione; negazione pubblica, banalizzazione e condono di genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra”.

**TABELLA 4. ATTI DEGLI ORGANISMI/ENTI DI RILEVANZA EUROPEA**

ATTO E OGGETTO	ISTITUZIONE	DATA	È CITATO L'ANTISemitismo?	DA' RILEVANZA ALL'INTERVENTO PENALE?	LINK O INDICAZIONE G.U.	NOTE
<b>Raccomandazioni di politica generale</b>	ECRI	Dal 1996 al 2016	SI	SI	<a href="https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2019/168094b101">https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2019/168094b101</a>	Di interesse per il diritto penale le Raccomandazioni nn. 1 ( <a href="#">link</a> ), 2 ( <a href="#">link</a> ), 4 ( <a href="#">link</a> ), 6 ( <a href="#">link</a> ), 7 ( <a href="#">link</a> ), 9 ( <a href="#">link</a> ), 10 ( <a href="#">link</a> ), 11 ( <a href="#">link</a> ), 12 ( <a href="#">link</a> ), 14 ( <a href="#">link</a> ), 15 ( <a href="#">link</a> ).
<b>Rapporti sull'Italia</b>	ECRI	Primo, del 13 giugno 1997; Secondo, del 22 giugno 2001; Terzo, del 16	SI	SI	primo secondo terzo quarto quinto	Disponibile <a href="#">qui</a> un elenco generale. Disponibili ai seguenti link le osservazioni dello Stato italiano rispettivamente al secondo

		dicembre 2005; Quarto, del 6 dicembre 2011; Quinto del 18 marzo 2016				e terzo report: <a href="#">link2</a> <a href="#">link3</a> .
<b>Conclusioni sull'Italia</b>	ECRI	14 dicembre 2014 – 24 febbraio 2015; 3 aprile 2019 - 6 giugno 2019	SI	INDIRETTAMENTE	<a href="#">Conclusioni 2014</a> <a href="#">Conclusioni 2019</a>	
<b>Opinione sulla Working Definition di Antisemitismo dell'IHRA</b>	ECRI	2 dicembre 2020	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Parere sul concetto di "razzionalizzazione"</b>	ECRI	8 dicembre 2021	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>"Manifestations of Antisemitism in the EU 2002 – 2003"</b>	FRA	3 marzo 2004	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>"Discover the past for the future – The role of historical sites and museums in Holocaust education and human rights education in the EU"</b>	FRA	26 gennaio 2010	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>"Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights"</b>	FRA	27 novembre 2012	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>"FRA Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia – with special attention to the rights of victims of crime"</b>	FRA	22 ottobre 2013	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>"Survey on discrimination and hate crime against Jews in EU (2012)"</b>	FRA	3 luglio 2014	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>"Incitement in media content and political discourse in Member States of the European Union"</b>	FRA	17 novembre 2016	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>"Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition"</b>	FRA	21 marzo 2018	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>"Experiences and perceptions of antisemitism -</b>	FRA	10 dicembre 2018	SI	SI	<a href="#">link</a>	

<b>Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU”</b>						
“Young Jewish Europeans: perceptions and experiences of antisemitism” del 4 luglio 2019	FRA	4 luglio 2019	SI	SI	<a href="#">link</a>	
“Antisemitism - Overview of data available in the European Union 2008–2018”	FRA	8 novembre 2019	SI	SI	<a href="#">link</a>	
“Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2009-2019”	FRA	del 10 settembre 2020	SI	SI	<a href="#">link</a>	
“Antisemitism: Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2010-2020”	FRA	9 novembre 2021	SI	SI	<a href="#">link</a>	
“Antisemitism - Overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2011-2021”	FRA	3 novembre 2022	SI	SI	<a href="#">link</a>	

**TABELLA 5. ATTI DELL’OSCE**

<b>ATTO E OGGETTO</b>	<b>ISTITUZIONE</b>	<b>DATA</b>	<b>È CITATO L’ANTISEMITISMO?</b>	<b>DA’ RILEVANZA ALL’INTERVENTO PENALE ?</b>	<b>LINK O INDICAZIONE G.U.</b>	<b>NOTE</b>
<b>Dichiarazione di Berlino (PC.DEL/347/04)</b>	Seconda Conferenza OSCE sull’antisemitismo	29 aprile 2004	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Decisione n. 4/03 sulla tolleranza e la non discriminazione</b>	Consiglio dei ministri dell’OSCE	2 dicembre 2003	SI, sebbene ancora con la	SI	<a href="#">link</a>	

			dicitura “anti- semitism”			
<b>Decisione n. 12/04 sulla tolleranza e non discriminazione e annesse Decisioni nn. 607, 621, 633</b>	Consiglio dei ministri dell’OSCE	7 dicembre 2004	SI, sebbene ancora con la dicitura “anti-semitism”	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Preventing and Responding to Hate Crimes: A Resource Guide for NGOs in the OSCE Region</b>	OSCE/ODIHR	15 ottobre 2009	SI, sebbene ancora con la dicitura “anti-semitism”	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Hate Crime Laws - A Practical Guide</b>	OSCE/ODIHR	9 marzo 2009	SI, sebbene ancora con la dicitura “anti-semitism”	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Decisione n. 9/09 sulla lotta ai crimini ispirati dall’odio</b>	Consiglio dei ministri dell’OSCE	2 dicembre 2009	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms- A Practical Guide</b>	OSCE/ODIHR	29 settembre 2014	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Dichiarazione sul potenziamento degli sforzi per combattere l'antisemitismo</b>	Consiglio dei ministri dell’OSCE	5 dicembre 2014	SI	SI		Il testo riferisce solo in modo stringato l’invito agli Stati a “indagare in modo efficace, tempestivo e imparziale su atti di violenza motivati dall’antisemitismo e perseguire i responsabili”.
<b>Prosecuting Hate Crimes: A Practical Guide</b>	OSCE/ODIHR e IAP (International Association of Prosecutors)	2016	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Understanding Anti-Semitic Hate Crimes and Addressing the Security Needs of Jewish Communities: A Practical Guide</b>	OSCE/ODIHR	15 maggio 2017	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Understanding Antisemitic Hate Crime: Do the</b>	OSCE/ODIHR	29 maggio 2017	SI	NO	<a href="#">link</a>	

<b>Experiences, Perceptions and Behaviors of Jews Vary by Gender, Age and Religiosity?</b>						
<b>Addressing Anti-Semitism through Education: Guidelines for Policymakers</b>	OSCE/ODIHR ed UNESCO	31 maggio 2018	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Coalition Building for Tolerance and Non-Discrimination: A Practical Guide</b>	OSCE/ODIHR	25 giugno 2018	SI, sebbene ancora con la dicitura “anti-semitism”	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Anti-Semitic Hate Crime</b>	OSCE/ODIHR	18 settembre 2019	SI, sebbene ancora con la dicitura “anti-semitism”	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Affrontare l’antisemitismo con l’istruzione: Conoscere meglio gli Ebrei e l’ebraismo, Sussidio didattico da 1 a 9</b>	OSCE/ODIHR	4 dicembre 2019	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Holocaust Memorial Days in the OSCE Region”</b>	OSCE/ODIHR	dal 2008 al 2022	SI	NO	<a href="#">link</a>	

**TABELLA 6. ALTRI ATTI DI RILEVANZA INTERNAZIONALE**

<b>ATTO E OGGETTO</b>	<b>ISTITUZIONE</b>	<b>DATA</b>	<b>È CITATO L’ANTISEMITISMO?</b>	<b>DA’ RILEVANZA ALL’INTERVENTO PENALE?</b>	<b>LINK O INDICAZIONE G.U.</b>	<b>NOTE</b>
<b>Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo</b>	Nazioni Unite	10 dicembre 1948	NO	NO		In particolare, l’art. 18, che sancisce la libertà di pensiero, coscienza e religione di ogni individuo.
<b>Convenzione internazionale sull’eliminazione di</b>	Assemblea generale delle Nazioni Unite	del 21 dicembre 1965	NO	NO	<a href="#">link</a>	

tutte le forme di discriminazione razziale, adottata con la Risoluzione 2106 (XX)						
Patto internazionale sui diritti civili e politici	Nazioni Unite	16 dicembre 1966	NO	NO		In particolare, l'art. 18, che reitera quanto affermato nella Dichiarazione Universale del 1948.
Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione e sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza	Nazioni Unite – Conferenza mondiale sui diritti umani	25 giugno 1993	NO	SI	<a href="#">link</a>	
Dichiarazione sull'Olocausto	Foro internazionale di Stoccolma	28 gennaio 2000	SI	NO	<a href="#">link</a>	A tale Dichiarazione ha aderito anche l'IHRA, rendendolo suo documento fondante.
Dichiarazione e Programma di Azione di Durban	della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione e razziale, la xenofobia e le forme di intolleranza relative	8 settembre e 2001	SI, sebbene ancora con la dicitura “anti-semitism”	SI	<a href="#">link</a>	
Risoluzione A/RES/60/7 sulla memoria dell'Olocausto	Assemblea generale delle Nazioni Unite	21 novembre e 2005	SI	NO	<a href="#">link</a>	
Risoluzione A/RES/61/255 sulla negazione dell'Olocausto	Assemblea generale delle Nazioni Unite	22 marzo 2007	SI	NO	<a href="#">link</a>	
Risoluzione A/HRC/RES/16/18	Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite	12 aprile 2011	NO	SI	<a href="#">link</a>	L'unica menzione della materia penale è legata alla necessità di prevedere sanzioni penali per l'istigazione all'odio religioso e in relazione alla “istigazione a una violenza diretta basata sulla religione o credo”.
Risoluzione A/RES/66/167 sulla lotta contro l'intolleranza, gli stereotipi negativi, la stigmatizzazione, la discriminazione, l'incitamento alla	Assemblea generale delle Nazioni Unite	19 dicembre 2011	NO	NO	<a href="#">link</a>	Essa è relativa alla risoluzione A/HRC/RES/16/18 adottata dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite del 12 aprile 2011.



<b>violenza e alla violenza contro le persone basate sulla religione o il credo</b>						
<b>Report annuale A/HRC/22/17/Add.4 sui workshops di esperti sulla proibizione dell'incitamento all'odio nazionale, razziale a religioso</b>	Alto Commissario dei Diritti Umani	11 gennaio 2013	NO	SI	<a href="#">link</a>	Si veda in particolare l'appendice "Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence".
<b>Non-legally binding working definition of Holocaust denial and distortion</b>	IHRA	10 ottobre 2013	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Piano d'Azione per prevenire l'antisemitismo violento</b>	Nazioni Unite	2015	NO	SI	<a href="#">link</a>	Al Piano si accompagnano 70 raccomandazioni agli Stati e una Lettera del Segretario Generale.
<b>Non-legally binding working definition of antisemitism</b>	IHRA	26 maggio 2016	SI	SI	<a href="#">link</a>	
<b>Piano d'Azione per la salvaguardia dei siti religiosi, del 2019</b>	Nazioni Unite	2019	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Strategia e piano d'azione contro l'incitamento all'odio</b>	Nazioni Unite	maggio 2019	SI, sebbene ancora con la dicitura "anti-semitism"	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Rapporto A/74/358 sulla lotta all'antisemitismo e l'eliminazione di tutte le forme di intolleranza religiosa</b>	Assemblea generale delle Nazioni Unite	20 settembre e 2019	SI	SI	<a href="#">link</a>	In esso si sviluppa in modo particolarmente intenso il tema della lotta all'antisemitismo, chiarendo, a p. 21, che lo strumento penale deve essere impiegato come <i>extrema ratio</i> di tutela.
<b>Raccomandazioni per l'insegnamento e l'apprendimento dell'Olocausto</b>	IHRA	dicembre 2019	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Dichiarazione ministeriale</b>	IHRA	2020	SI	NO	<a href="#">link</a>	
<b>Risoluzione A/76/L.30 sulla negazione dell'Olocausto</b>	Assemblea generale delle Nazioni Unite	13-20 gennaio 2022	SI	INDIRETTAMENTE	<a href="#">link</a>	Cita l'antisemitismo come insito nella stessa negazione dell'Olocausto e

						invita ad adottare misure adeguate a combatterlo.
--	--	--	--	--	--	---