

XIX legislatura

LOTTA ALL'ANTISEMITISMO

**Un disegno di legge approvato
dalla Commissione
Affari costituzionali
in sede referente**

Edizione provvisoria

marzo 2026
n. 650



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura



SERVIZIO STUDI
Ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, giustizia e cultura
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

INDICE

Premessa.....	5
Articolo 1: “la Repubblica italiana ripudia ogni forma di antisemitismo”; sua definizione	5
La definizione IHRA di antisemitismo	6
Il seguito della definizione IHRA nei Paesi dell’Unione europea.....	7
Articoli 2 e 3: la Strategia nazionale per la lotta contro l’antisemitismo	14
Articolo 4: Coordinatore nazionale per la lotta contro l’antisemitismo e Gruppo tecnico di lavoro.....	16
Articolo 5: clausola di invarianza finanziaria	17

ALLEGATI

Testo della deliberazione del 26 maggio 2016 dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'olocausto.....	21
Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2017 sulla lotta contro l'antisemitismo (2017/2692(RSP)).....	23
Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, edizione 2025 (a cura del Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo)	27

Premessa

La Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato in sede referente nella seduta del 3 marzo 2026 – dopo esame di un novero di proposte di iniziativa parlamentare e lo svolgimento di un ciclo di audizioni (tenute il 23 settembre e il 15 gennaio) – un disegno di legge recante “Disposizioni per il contrasto all’antisemitismo e per l’adozione della definizione operativa di antisemitismo”.

Di questo disegno di legge – A.S. nn. 1004, 1575, 1627, 1722, 1757, 1762 e 1765-A – si riportano in sintesi i contenuti.

Articolo 1: “la Repubblica italiana ripudia ogni forma di antisemitismo”; sua definizione

Secondo il dettato dell’**articolo 1**, la Repubblica italiana, in attuazione dell’articolo 3 della Costituzione, **“ripudia ogni forma di antisemitismo, favorisce azioni volte a contrastarne qualunque espressione e ostacola la diffusione del pregiudizio antisemita in Italia”**.

E “le istituzioni della Repubblica collaborano per individuare gli interventi necessari al fine di prevenire e contrastare qualunque atto o manifestazione di antisemitismo, che costituisca una minaccia non solo verso una parte dei cittadini, ma anche nei confronti della convivenza civile, della stabilità sociale e della sicurezza pubblica”.

Rimangono ferme, beninteso, le libertà di critica politica e di espressione del pensiero, di riunione e di associazione, nel rispetto dei principi costituzionali.

La preliminare esigenza di definire cosa sia antisemitismo è affrontata dal disegno di legge richiamando la risoluzione sulla lotta contro l’antisemitismo 2017/2692 del Parlamento europeo, del 1° giugno 2017, nonché la definizione operativa di antisemitismo formulata dall’Assemblea plenaria dell’Alleanza internazionale per la memoria dell’Olocausto (*International Holocaust Remembrance Alliance – IHRA*) il 26 maggio 2016, ivi inclusi i relativi indicatori.

Pertanto per antisemitismo si intende “*una determinata percezione degli Ebrei che può essere espressa come odio nei loro confronti, le cui manifestazioni, di natura verbale o fisica, sono dirette verso le persone ebrae e non ebrae, i loro beni, le istituzioni della comunità e i luoghi di culto ebraici*”.

L’articolo 1 del disegno di legge rimarca “l’unicità storica del fenomeno” dell’antisemitismo e delle sue conseguenze.

La definizione IHRA di antisemitismo

L'**Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto** (in inglese *International Holocaust Remembrance Alliance* – donde l'acronimo *IHRA*) ha adottato, nella riunione plenaria tenutasi a Bucarest il 26 maggio 2016, la seguente **definizione operativa**, non giuridicamente vincolante, di antisemitismo: *“L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio per gli ebrei. Le manifestazioni di antisemitismo verbali e fisiche sono dirette verso gli ebrei o i non ebrei e/o alle loro proprietà, verso istituzioni comunitarie ebraiche ed edifici utilizzati per il culto”*.

La medesima IHRA, per far meglio comprendere il significato della definizione sopra riportata, fornisce un elenco non esaustivo di **undici esempi** concreti di antisemitismo nella vita pubblica, nei mezzi di comunicazione, nelle scuole, al posto di lavoro e nella sfera religiosa:

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

- “applicare due pesi e due misure nei confronti di Israele richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro Stato democratico”;
- “usare simboli e immagini associati all’antisemitismo classico (per esempio l’accusa del deicidio o della cd. calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani”;
- “fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei Nazisti”;
- “considerare gli ebrei collettivamente responsabili per le azioni dello Stato di Israele”¹.

Il seguito della definizione IHRA nei Paesi dell’Unione europea

Tale definizione di antisemitismo è stata raccolta dal Parlamento europeo, il quale con la risoluzione del 1/6/2017 sulla lotta contro l'antisemitismo (2017/2692) ha invitato gli Stati membri, le istituzioni e le agenzie dell’Unione europea ad adottare la definizione operativa utilizzata dall’IHRA.

In particolare, il Parlamento europeo ha mosso dalla considerazione che: 1) negli anni recenti il numero degli episodi di antisemitismo verificatisi negli Stati membri dell'Unione europea sia significativamente aumentato, come segnalato tra gli altri dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali; 2) i dati indichino che l'introduzione di misure di sicurezza mirate contribuisce a prevenire e ridurre il numero di aggressioni antisemite violente; 3) combattere l'antisemitismo sia responsabilità dell'intera società, sottolineando altresì “che l'incitamento all'odio e ogni forma di violenza contro i cittadini europei ebrei sono incompatibili con i valori dell'Unione europea”.

Il Parlamento europeo con quella risoluzione ha invitato “gli Stati membri e le istituzioni ed agenzie dell'Unione europea ad adottare e applicare la definizione operativa di antisemitismo utilizzata dall'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA), al fine di sostenere le autorità giudiziarie e di contrasto nei loro sforzi volti a identificare e perseguire con maggiore efficienza ed efficacia le aggressioni antisemite”².

¹ Tutti gli esempi richiamati sono riportati direttamente sul sito internet dell’IHRA, disponibili al seguente link:

<https://holocaustremembrance.com/resources/la-definizione-di-antisemitismo-dellalleanza-internazionale-per-la-memoria-dellolocausto>.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0243&from=EN>.

In **Italia**, il 17 gennaio 2020 il Consiglio dei Ministri, sulla falsariga della citata risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo adottata dal Parlamento europeo il 1° giugno 2017 e delle conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018, ha accolto la definizione IHRA sull'antisemitismo³.

Il 27 gennaio 2020, il Consiglio dei ministri, in occasione della Giornata della Memoria, ha richiamato l'intero documento IHRA - di cui era stata già accolta la definizione - comprensivo degli esempi, facendo riferimento ad esso per avviare un percorso di ricognizione delle espressioni e delle condotte di antisemitismo⁴.

Ed ha istituito la figura del Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la nomina della prof.ssa Milena Santerini.

Il decreto di nomina ([d.P.C.m. 31 gennaio 2020](#)) ha attribuito a tale figura il compito di “promuovere e potenziare le attività di prevenzione e lotta contro l'antisemitismo, anche attraverso azioni concertate con le comunità ed istituzioni ebraiche, ed operando il necessario coordinamento con le pubbliche amministrazioni”.

Con decreto della Presidenza del Consiglio del 16 giugno 2020 è stato istituito un Gruppo tecnico di lavoro, con la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni, di vari Ministeri e di organismi del mondo ebraico, nonché esperti, presieduto dalla Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.

Il Gruppo di lavoro ha elaborato un rapporto finale, quale “Strategia nazionale di lotta all'antisemitismo”⁵.

Coordinatore nazionale è stato indi il prefetto Giuseppe Pecoraro, dal 26 gennaio al 31 dicembre 2023.

Dal 1° gennaio 2024 è stato nominato (con d.P.C.m. 22 dicembre 2023) il generale dell'Arma dei Carabinieri Pasquale Angelosanto, al fine, tra l'altro, di varare una nuova Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.

Nella seduta del 19 febbraio 2025, il Consiglio dei ministri è stato informato dell'aggiornamento della Strategia nazionale. Il [testo](#) è stato elaborato e definito da un Gruppo tecnico di lavoro presieduto dal Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo e formato dai rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri interessati, dell'associazionismo ebraico e del mondo accademico.

³ Come si legge nel [comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 17 gennaio 2020](#).

⁴ Come si legge nel [comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2020](#).

⁵ https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Presidenza/NoAntisemitismo/StrategiaNazionale/StrategiaNazionaleLottaAntisemitismo_def.pdf

Nei singoli **Stati membri dell'Unione europea**, gli strumenti giuridici utilizzati per dare seguito alla dichiarazione IHRA risultano di varia tipologia.

Una modalità è costituita da deliberazioni o dichiarazioni del Governo (o di singolo ministro competente per materia, nel caso di dichiarazioni). Così in Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

Altra modalità (talora concorrente con l'altra sopra ricordata) è un atto di indirizzo parlamentare. Così Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Slovacchia.

L'emanazione di un'apposita legge si è avuta in Romania.

Per esigenza di sintesi, si svolgono qui di seguito cenni di approfondimento su tre casi, esemplificativi di diverse modalità di 'accoglimento' della definizione IHRA (atto governativo, atto d'indirizzo parlamentare, legge).

GERMANIA

In Germania, il 20 settembre 2017, il Governo Federale ha adottato e diffuso la definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA tramite una **decisione del Consiglio dei Ministri**⁶. Sebbene non siano stati stabiliti requisiti legali per l'utilizzo della definizione, il suo contenuto è stato trasmesso a tutti i Dipartimenti e quindi resi disponibili per ulteriori azioni nell'ambito delle rispettive responsabilità dipartimentali.

Il Governo Federale ha inoltre sottolineato, in una risposta a un'interrogazione parlamentare (BT-Drucksache 19/2808)⁷, che la definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA viene applicata dai singoli Dipartimenti sotto la propria responsabilità e che il modo in cui ogni Dipartimento applica i rispettivi approcci definitori dipende dalle specifiche questioni e problematiche sostanziali ed è di responsabilità dei Dipartimenti.

Secondo il "Commissario del Governo Federale per la Vita Ebraica in Germania e la Lotta contro l'Antisemitismo"⁸, la definizione operativa dell'IHRA riceve applicazione a livello federale in molti ambiti:

- per eventi tematici e pubblicazioni della "Agenzia Federale per l'Educazione Civica";

⁶ <https://www.bundestag.de/resource/blob/644710/d67e39af202ecc33821da685bb28e2fd/WD-1-003-19-pdf-data.pdf>.

⁷ <https://dserver.bundestag.de/btd/19/028/1902808.pdf>.

⁸ <https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/bekaempfung-antisemitismus/ihra-definition/ihra-definition-node.html>.

- memoriali, centri di documentazione e musei storici in contesti appropriati;
- come guida per l'ulteriore sviluppo del programma “Democrazia Viva” (“*Demokratie leben*”) del “Ministero Federale dell'Istruzione, della Famiglia, degli Anziani, delle Donne e dei Giovani”;
- nei seminari sull'antisemitismo nel contesto della formazione presso i servizi segreti tedeschi, l’“Ufficio Federale di Polizia Criminale” e la Polizia Federale.

Il *Bundestag* tedesco è stato chiamato a esprimersi sulla definizione IHRA nel novembre 2024, nel contesto della mozione "Mai più è adesso - Proteggere, preservare e rafforzare la vita ebraica in Germania" (BT-Drucksache 20/13627: “*Nie wieder ist jetzt – Jüdisches Leben in Deutschland schützen, bewahren und stärken*”)⁹ con cui ha invitato il Governo Federale “a collaborare con i *Länder* e i Comuni affinché utilizzino la definizione di antisemitismo dell'IHRA come decisiva, se non l'hanno già fatto”.

FRANCIA

In Francia, nonostante il termine “antisemitismo” sia di uso corrente nel diritto francese, non esiste una definizione formale incorporata nel diritto positivo. Diverse leggi fanno riferimento all'antisemitismo senza definirlo:

- legge n. 90-615 del 13 luglio 1990, volta a reprimere tutti gli atti razzisti, antisemiti o xenofobi (nota come "Legge Gayssot"). L'articolo 1 stabilisce che: "È vietata qualsiasi discriminazione basata sull'appartenenza o meno a un gruppo etnico, a una nazione, a una razza o a una religione";
- legge n. 2025-732 del 31 luglio 2025, relativa alla lotta contro l'antisemitismo nell'istruzione superiore.

Anche il codice penale francese non fornisce una esplicita definizione di antisemitismo:

- l'articolo 132-76 fa riferimento a "una presunta razza, gruppo etnico, nazione o religione specifica". Questo articolo inasprisce la pena quando "un crimine o un reato è preceduto, accompagnato o seguito da parole, scritti, immagini, oggetti o atti di qualsiasi tipo che ledano l'onore o la reputazione della vittima o di un gruppo di persone a cui la vittima appartiene a causa della sua appartenenza, reale o percepita, o della sua non appartenenza a una presunta razza, gruppo etnico, nazione o religione specifica";
- l'articolo 225-1 statuisce che: "Per discriminazione si intende qualsiasi distinzione operata tra individui in base alla loro origine, sesso, stato di famiglia, gravidanza, aspetto fisico, particolare vulnerabilità derivante dalla loro situazione economica (apparente o nota all'autore), cognome, luogo di residenza, stato di salute, perdita di autonomia, disabilità, caratteristiche genetiche, morale, orientamento sessuale, identità di genere, età, opinioni politiche, attività sindacali, status di informatore, (...) la loro capacità di

⁹ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/136/2013627.pdf>.

esprimersi in una lingua diversa dal francese, o la loro appartenenza o non appartenenza, effettiva o percepita, a un particolare gruppo etnico, nazione, presunta razza o religione."

Esiste comunque una 'definizione operativa' che però non è stata recepita nel diritto positivo. La definizione IHRA è stata adottata tramite una **risoluzione dell'Assemblea Nazionale** del 3 dicembre 2019 (T.A. n° 361)¹⁰ la quale – "ritenendo che la definizione operativa utilizzata dall'IHRA consenta di definire l'antisemitismo contemporaneo nel modo più preciso possibile" e "considerando che costituirebbe uno strumento efficace nella lotta contro l'antisemitismo nella sua forma moderna e rinnovata, nella misura in cui comprende espressioni di odio verso lo Stato di Israele giustificate unicamente dalla percezione di quest'ultimo come comunità ebraica" – "approva la definizione operativa di antisemitismo utilizzata dall'*International Holocaust Remembrance Alliance* come utile strumento di orientamento per l'istruzione e la formazione, e per supportare le autorità giudiziarie e di polizia nei loro sforzi per individuare e perseguire gli attacchi antisemiti in modo più efficiente ed efficace" e "invita il Governo, nell'ambito di un'iniziativa educativa, a diffondere questa definizione ai servizi educativi, di polizia e giudiziari".

Si ricorda, inoltre, che la definizione IHRA è stata richiamata da un **discorso del Presidente della Repubblica** del 20 febbraio 2019¹¹, nel quale si sottolinea come tale definizione – intendendo, in primo luogo, accrescere la consapevolezza e la comprensione di cosa sia l'antisemitismo e, in secondo luogo, chiarire la caratterizzazione di atti ed episodi antisemiti – possa essere rivolta in particolare a scuole e università (può essere utilizzata, tra l'altro, in contesti formativi, glossari, libri di testo, guide per gli insegnanti, ecc.) come anche a programmi di formazione e manuali destinati alle forze dell'ordine e ai giudici.

È in discussione presso l'Assemblea Nazionale una "**Proposta di legge** per contrastare le rinnovate forme di antisemitismo" ("*Proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme*", presentata dalla deputata del gruppo *Ensemble pour la République* Caroline Yadan prima firmataria). Al momento di pubblicazione del presente *dossier*, la proposta ha superato il vaglio della Commissione di merito, che l'ha approvata con emendamenti, e attende di essere calendarizzata per l'Aula.

Le motivazioni della proposta di legge risiedono, in estrema sintesi, come enunciate nella sua relazione illustrativa:

la recrudescenza dell'antisemitismo ("sebbene gli ebrei costituiscano meno dell'1% della popolazione francese, gli attacchi antisemiti rappresentano ormai il 57% di tutti gli attacchi razzisti e antireligiosi nel Paese"); la consistenza degli attacchi personali agli ebrei ("oltre la metà degli episodi antisemiti registrati nel 2023 ha preso di mira individui, [tramite] violenza fisica, minacce, gesti, volantini"); la normalizzazione dell'antisemitismo ("la retorica antisemita disinibita non è più appannaggio dei predicatori d'odio e dell'estrema destra, ma

¹⁰ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15t0361_texte-adopte-seance.

¹¹ <https://www.france24.com/en/20190220-macron-announces-measures-combat-anti-semitism-france-crif-definition-anti-zionism>.

prospera nelle nostre scuole e università o su Internet, al punto da essere normalizzata e legittimata”); le rinnovate forme di antisemitismo (“inviti alla distruzione di Israele e al suo paragone con un regime nazista”) ¹².

Nella medesima relazione illustrativa si ricorda come nel 2019 l'Assemblea nazionale abbia gettato le basi per affrontare queste nuove forme di antisemitismo adottando una risoluzione volta a riconoscere la definizione operativa dell'IHRA; tuttavia, “sebbene l'adozione della suddetta risoluzione abbia rappresentato un passo importante nella sensibilizzazione di insegnanti, forze dell'ordine e giudici, la sua natura non vincolante rappresenta un limite che dobbiamo superare e richiede il rafforzamento del quadro giuridico esistente. Pertanto, il disegno di legge mira a rafforzare la lotta contro le nuove forme di antisemitismo”. Dal Rapporto presentato dalla deputata Yadan a nome della Commissione, emerge che “questa definizione [la definizione operativa dell'IHRA] ha ispirato la stesura di questa proposta di legge, al fine di adattare gli strumenti giuridici esistenti alle forme contemporanee di antisemitismo”¹³.

La proposta di legge, depositata il 19 novembre 2024, è stata assegnata alla [*Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*](#) (Commissione permanente) che si è riunita nelle sedute del 17 dicembre 2025, 20 e 26 gennaio 2026. Il Governo francese, il 23 gennaio 2026, ha attivato la procedura accelerata per tale testo di proposta legislativa.

Nella seduta del 26 gennaio 2026 la Commissione [ha approvato](#) emendamenti al testo originario, disciplinando la materia del contrasto all'antisemitismo nel seguente modo:

- l'articolo 1, puntando al rafforzamento della repressione dei reati di incitamento e di pubblica apologia del terrorismo, comporta la riscrittura dell'articolo 421-2-5 del codice penale per punire l'incitamento "anche implicito" ad atti terroristici e per punire, in caso di apologia di atti terroristici, la loro minimizzazione o banalizzazione eccessiva;
- l'art. 2 istituisce il reato di incitamento alla distruzione o alla negazione di uno Stato, a tal fine riformulando l'articolo 24 della [Legge sulla libertà di stampa del 29 luglio 1881](#) in modo da ricomprendere anche il reato di incitamento alla distruzione di uno Stato riconosciuto dalla Repubblica francese, in violazione del diritto dei popoli all'autodeterminazione e degli scopi e dei principi della Carta delle Nazioni Unite;
- l'art. 3 prevede l'estensione della possibilità per le associazioni antirazziste e di assistenza alle vittime di costituirsi parte civile nei casi di reati di matrice razzista;
- l'art. 4 precisa il campo di applicazione del reato di negazione della Shoah di cui al primo comma dell'articolo 24-bis della citata Legge sulla libertà di stampa, sancendo l'interpretazione giurisprudenziale che ne è stata data. In particolare, l'articolo prevede che il reato si applichi alle persone che hanno deciso o organizzato tali crimini, anche quando l'esecuzione materiale è stata

¹² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/117b0575_proposition-loi.

¹³ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_lois/117b2358_rapport-fond.

compiuta da terzi. Definisce, inoltre, le forme punibili di negazionismo e precisa che il reato sussiste anche quando la negazione è presentata in forma dissimulata, dubitativa, per insinuazione o paragone, analogia o accostamento.

ROMANIA

La Romania ha formalmente adottato la definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA attraverso una **legge**.

Il primo accoglimento, non giuridicamente vincolante, della definizione risale a una decisione (“Memorandum”) del Governo del 25 maggio 2017¹⁴ in forza della quale il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Affari Interni erano autorizzati ad avviare consultazioni con le forze dell'ordine – al fine di individuare misure appropriate per l'utilizzo di questo strumento, anche nei programmi di formazione professionale – e il Ministero dell'Istruzione Nazionale a garantire l'inclusione di questa definizione nei programmi di educazione civica.

Sulla base delle proposte del Ministero della Giustizia, il Governo romeno avrebbe dovuto rivolgersi al Parlamento al fine di rafforzare il quadro legislativo.

Così, a metà del 2018, il Parlamento ha approvato la **Legge n. 157 del 2018**¹⁵ sulle misure per prevenire e combattere l'antisemitismo.

Secondo l'articolo 2 della legge, l'antisemitismo è sia una percezione degli ebrei espressa sotto forma di odio, sia manifestazioni verbali o fisiche motivate dall'odio contro gli ebrei. Queste manifestazioni possono essere rivolte non solo contro gli ebrei come individui, ma anche contro persone non ebrei, i loro beni, le istituzioni della comunità ebraica o i luoghi di culto ebraici.

La legge definisce anche altri concetti essenziali per l'applicazione del quadro giuridico:

- un'organizzazione antisemita è qualsiasi gruppo di almeno tre persone, costituito temporaneamente o permanentemente, che cerca di promuovere idee, credenze o dottrine antisemite. Questa categoria include, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, organizzazioni con o senza personalità giuridica, partiti e movimenti politici, associazioni, fondazioni, società commerciali o altre entità giuridiche coperte dalla legge;
- i simboli antisemiti sono definiti come qualsiasi segno o insegna che trasmetta o promuova idee antisemite, tra cui bandiere, emblemi, distintivi, uniformi, slogan, saluti o altre rappresentazioni simili;
- i materiali antisemiti includono qualsiasi forma di contenuto che promuova l'antisemitismo, come immagini, messaggi di testo, contenuti audiovisivi, libri, articoli, documenti o altro materiale di propaganda, indipendentemente dal mezzo in cui vengono diffusi.

¹⁴ <https://www.gov.ro/ro/stiri/romania-i-i-asuma-aplicarea-definitiei-de-lucru-a-antisemitismului-adoptata-de-alianta-internationala-pentru-memoria-holocaustului>.

¹⁵ Il testo della legge, in lingua originale, è consultabile al seguente link: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/202199>.

Gli articoli 3-6 della legge stabiliscono che:

- l'atto di promuovere, in pubblico, in qualsiasi modo, idee, concetti o dottrine antisemite costituisce un reato ed è punibile con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la privazione di alcuni diritti;
- la distribuzione o la messa a disposizione del pubblico, con qualsiasi mezzo, di materiale antisemita costituisce un reato ed è punibile con la reclusione da uno a cinque anni e con la privazione di alcuni diritti. Se l'atto è commesso tramite un sistema informatico, i limiti speciali della pena sono aumentati della metà. In ogni caso, l'atto non costituisce reato se commesso nell'interesse dell'arte o della scienza, della ricerca o dell'istruzione, o allo scopo di discutere questioni di interesse pubblico;
- la fabbricazione, la vendita, la distribuzione e il possesso a scopo di distribuzione di simboli antisemiti costituiscono reato e sono punibili con la reclusione da tre mesi a tre anni e con la privazione di determinati diritti. La stessa pena si applica all'uso pubblico di simboli antisemiti. In ogni caso, l'atto non costituisce reato se commesso nell'interesse dell'arte o della scienza, della ricerca o dell'istruzione, o allo scopo di discutere questioni di interesse pubblico;
- l'avvio o la costituzione di un'organizzazione antisemita, o l'adesione o il sostegno in qualsiasi forma a tale organizzazione, costituiscono reato e sono punibili con la reclusione da tre a dieci anni e con la privazione di determinati diritti. Le persone che hanno commesso tali atti non sono punite se denunciano l'esistenza dell'organizzazione alle autorità prima che questa sia scoperta e prima che sia stato commesso uno qualsiasi dei reati rientranti nell'ambito del gruppo. Se la persona che ha commesso uno degli atti facilita, nel corso delle indagini penali, la scoperta della verità e il perseguimento penale di uno o più membri di un gruppo criminale organizzato, i limiti speciali della pena sono ridotti della metà.

Articoli 2 e 3: la Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo

L'**articolo 2** del disegno di legge 'istituzionalizza' la **Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo**, definendo il procedimento di sua adozione.

Essa è adottata dal Consiglio dei ministri, sulla base della proposta elaborata dal Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo (figura 'istituzionalizzata' anch'essa, dal successivo articolo 4); ha scansione triennale.

Sue finalità sono:

- ✓ la prevenzione e il contrasto di ogni forma di antisemitismo nonché di odio e discriminazione nei confronti delle persone, delle comunità e delle istituzioni ebraiche;

- ✓ la promozione della conoscenza, del rispetto e della valorizzazione della storia, della cultura e della vita ebraiche;
- ✓ il rafforzamento della coesione sociale nonché adeguate misure di sicurezza per le comunità ebraiche ed i loro luoghi di aggregazione.

L'**articolo 3** enumera le “**linee d’azione**” della Strategia nazionale.

Esse sono suscettibili peraltro di integrazione su proposta del Coordinatore nazionale per la lotta contro l’antisemitismo-.

Tali linee di azione vertono su:

- a) utilizzo della banca dati presso il Centro elaborazione dati del Ministero dell’interno - disciplinato dall’articolo 8, comma 1, della legge n. 121 del 1981¹⁶ - anche per il **monitoraggio dei dati sugli episodi di antisemitismo**;
- b) apposite misure per contrastare la diffusione del **linguaggio d’odio antisemita sulla rete internet**, sentita l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;
- c) azioni formative rivolte a **docenti** e attività didattiche rivolte agli **studenti**, anche in occasione del Giorno della Memoria¹⁷, in merito alla conoscenza del fenomeno dell’antisemitismo e della diaspora ebraica. Queste azioni ed attività mirano a rafforzare la consapevolezza su antisemitismo e diaspora e sulle loro implicazioni sul piano culturale e storico, anche al fine di favorire il dialogo fra generazioni, culture e religioni diverse. Rimane ferma l’autonomia delle **istituzioni scolastiche**, tenute a comunicare le azioni attuate per contrastare i fenomeni di antisemitismo. Siffatta comunicazione è indirizzata al Coordinatore nazionale per la lotta contro l’antisemitismo nonché al tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo (istituito dall’articolo 3 della legge n. 71 del 2017, la quale reca “Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo”). La comunicazione resa dalle istituzioni scolastiche è la risultante della rilevazione condotta dal tavolo permanente di monitoraggio istituito da ogni istituto scolastico, del quale fanno parte rappresentanti degli studenti, degli insegnanti,

¹⁶ Recante “Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza”.

¹⁷ Il “Giorno della Memoria” è stato istituito dall’articolo 1 della legge n. 211 del 2000: “La Repubblica italiana riconosce il giorno 27 gennaio, data dell’abbattimento dei cancelli di Auschwitz, «Giorno della Memoria», al fine di ricordare la Shoah (sterminio del popolo ebraico), le leggi razziali, la persecuzione italiana dei cittadini ebrei, gli italiani che hanno subito la deportazione, la prigionia, la morte, nonché coloro che, anche in campi e schieramenti diversi, si sono opposti al progetto di sterminio, ed a rischio della propria vita hanno salvato altre vite e protetto i perseguitati”.

- delle famiglie ed esperti di settore, secondo previsione della medesima legge n. 71 del 2017 (cfr. suo articolo 4, comma 2-*bis*);
- d) **attività di ricerca**, seminari e incontri in collaborazione con istituzioni universitarie nazionali e internazionali, onde promuovere il confronto e il rispetto reciproco nonché prevenire ogni forma di preclusione o intolleranza. Tali attività sono svolte con le risorse disponibili a legislazione vigente, ivi comprese quelle del Fondo per la promozione del dialogo¹⁸. Le **università** adottano, nel rispetto della propria autonomia organizzativa e regolamentare, e nell'ambito delle risorse del proprio bilancio, misure volte alla prevenzione, al monitoraggio e al contrasto degli atti di antisemitismo. "Possono individuare" al loro interno un soggetto preposto alla verifica e al monitoraggio delle azioni per contrastare i fenomeni di antisemitismo, in linea con il codice etico delle medesime università ed in conformità con la Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo. Ai fini del monitoraggio, le università collaborano con il Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo;
 - e) iniziative di **formazione** e aggiornamento rivolte alle **Forze armate e dell'ordine** e al personale della **carriera prefettizia** e della **magistratura** sul fenomeno dell'antisemitismo;
 - f) sui **canali del servizio pubblico** radiofonico, televisivo e multimediale, **campagne di informazione** finalizzate alla conoscenza del fenomeno dell'antisemitismo, al fine di impedire e contrastare atti di discriminazione ed espressioni d'odio antisemiti;
 - g) nelle **attività associative e sportive**, momenti di formazione e conoscenza sul fenomeno dell'antisemitismo.

Articolo 4: Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo e Gruppo tecnico di lavoro

Al pari della Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, il disegno di legge 'istituzionalizza' il Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo ed il Gruppo tecnico di lavoro (strumenti già esistenti, come sopra ricordato).

¹⁸ Il Fondo per la promozione del dialogo, entro lo stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca, è stato istituito (con una dotazione di 150.000 euro per il 2026) dall'articolo 1, comma 536, della legge n. 199 del 2025, "al fine di favorire il dialogo interculturale tra studenti e docenti universitari, anche in relazione ai diversi punti di vista culturali, politici e religiosi, promuovendo una cultura del confronto, del rispetto e della reciproca tolleranza, nonché di contrastare forme di contrapposizione, intolleranza ed espressioni d'odio, ivi comprese quelle qualificabili come antisemitismo".

Ne tratta l' **articolo 4** del disegno di legge.

Prevede che il **Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo**, istituito presso la Presidenza del Consiglio, sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

È incaricato di curare la predisposizione della Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo ed i successivi aggiornamenti.

E presiede il **Gruppo tecnico di lavoro**, il quale coadiuva il Coordinatore nella redazione e aggiornamento della Strategia nazionale.

Il Gruppo è composto da rappresentanti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero dell'interno, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministero della giustizia, dal Ministero dell'istruzione e del merito, dal Ministero dell'università e della ricerca, dal Ministero della cultura, nonché dalle Autorità politiche delegate in materia di sport, di politiche giovanili, di pari opportunità, di innovazione digitale e di informazione ed editoria.

Sono inoltre componenti del Gruppo tecnico di lavoro rappresentanti designati dall'IHRA, dall'Unione delle comunità ebraiche italiane, dall'Unione giovani ebrei d'Italia, dalla fondazione Centro di documentazione ebraica contemporanea, dalla fondazione Museo della Shoah, dal Museo nazionale dell'ebraismo italiano e della *Shoah*.

Possono altresì essere chiamati a far parte del Gruppo tecnico esperti e rappresentanti del mondo scolastico e universitario, dell'informazione, dell'editoria, del giornalismo e delle istituzioni culturali e scientifiche.

I componenti del Gruppo tecnico di lavoro sono nominati con decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio.

L'eventuale compenso per il Coordinatore nazionale è determinato nei limiti previsti per il contingente del personale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo n. 303 del 1999) e a valere sulle risorse allo scopo previste nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio medesima.

Per la partecipazione alle attività del Gruppo tecnico non spettano compensi, gettoni o altri emolumenti comunque denominati, fatto salvo il rimborso delle spese di missione a valere sul bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio.

Articolo 5: clausola di invarianza finanziaria

Conclusiva previsione del disegno di legge dispone che le amministrazioni interessate provvedano agli adempimenti previsti con le

risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ALLEGATI

LA DEFINIZIONE DI ANTISEMITISMO DELL'ALLEANZA INTERNAZIONALE PER LA MEMORIA DELL'OLOCAUSTO

Nello spirito della Dichiarazione di Stoccolma che afferma: “Con l’umanità ancora segnata da antisemitismo e xenofobia la comunità internazionale condivide una solenne responsabilità di combattere questi fenomeni dannosi” la commissione sull’antisemitismo e sulla negazione dell’Olocausto chiese alla Plenaria dell’IHRA di adottare la seguente definizione operativa (di lavoro) di antisemitismo.

Il 26 maggio 2016 la Plenaria, che si teneva a Bucarest, decise di:

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

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

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

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

1. Incitare, sostenere o giustificare l’uccisione di ebrei o danni contro gli ebrei in nome di un’ideologia radicale o di una visione religiosa estremista.
2. Fare insinuazioni mendaci, disumanizzanti, demonizzanti o stereotipate degli ebrei come individui o del loro potere come collettività – per esempio, specialmente ma non esclusivamente, il mito del complotto ebraico mondiale o degli ebrei che controllano i mezzi di comunicazione, l’economia, il governo o altre istituzioni all’interno di una società.
3. Accusare gli ebrei come popolo responsabile di reali o immaginari crimini commessi da un singolo ebreo o un gruppo di ebrei, o persino da azioni compiute da non ebrei.

4. Negare il fatto, la portata, i meccanismi (per esempio le camere a gas) o l'intenzione del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania Nazionalsocialista e dei suoi seguaci e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l'Olocausto).
5. Accusare gli ebrei come popolo o Israele come stato di essersi inventati l'Olocausto o di esagerarne i contenuti.
6. Accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele o a presunte priorità degli ebrei nel mondo che agli interessi della loro nazione.
7. Negare agli ebrei il diritto dell'autodeterminazione, per esempio sostenendo che l'esistenza dello Stato di Israele è una espressione di razzismo.
8. Applicare due pesi e due misure nei confronti di Israele richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro stato democratico.
9. Usare simboli e immagini associati all'antisemitismo classico (per esempio l'accusa del deicidio o della calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani.
10. Fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei Nazisti.
11. Considerare gli ebrei collettivamente responsabili per le azioni dello Stato di Israele.

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

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

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

Giovedì 1° giugno 2017

P8_TA(2017)0243

Lotta contro l'antisemitismo**Risoluzione del Parlamento europeo del 1° giugno 2017 sulla lotta contro l'antisemitismo (2017/2692(RSP))**

(2018/C 307/29)

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato sull'Unione europea (TUE), in particolare il preambolo, il secondo, quarto, quinto, sesto e settimo considerando, nonché l'articolo 2, l'articolo 3, paragrafo 3, secondo comma, e l'articolo 6,
- visto l'articolo 17 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del 7 dicembre 2000,
- vista la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale ⁽¹⁾,
- vista la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI ⁽²⁾,
- vista l'adozione, nel 2015, dell'Agenda europea sulla sicurezza,
- vista la risoluzione n. 2106 (2016) del Consiglio d'Europa, del 20 aprile 2016, su un rinnovato impegno nella lotta contro l'antisemitismo in Europa,
- viste le conclusioni del primo convegno annuale sui diritti fondamentali organizzato dalla Commissione, tenutosi l'1 e il 2 ottobre 2015 a Bruxelles sul tema «Tolleranza e rispetto: prevenire e combattere l'odio antisemita e antislamico in Europa»,
- vista la nomina, nel dicembre 2015, di un coordinatore della Commissione per la lotta contro l'antisemitismo,
- vista l'istituzione, nel giugno 2016, del Gruppo ad alto livello dell'Unione europea sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e le altre forme di intolleranza,
- visto il codice di condotta per contrastare l'illecito incitamento all'odio online concordato il 31 maggio 2016 tra la Commissione e le principali aziende informatiche nonché altre piattaforme e società del settore dei media sociali,
- vista la sua risoluzione del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2015 ⁽³⁾,
- visti gli atti di violenza e gli attentati terroristici mirati contro membri della comunità ebraica verificatisi negli ultimi anni in vari Stati membri,
- vista la responsabilità primaria dei governi di garantire la sicurezza e la protezione di tutti i loro cittadini, e pertanto la loro responsabilità primaria di monitorare e prevenire la violenza, inclusa la violenza antisemita, e di perseguirne gli autori,
- visto l'articolo 123, paragrafo 2, del suo regolamento,

⁽¹⁾ GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55.⁽²⁾ GU L 315 del 14.11.2012, pag. 57.⁽³⁾ Testi approvati, P8_TA(2016)0485.

Giovedì 1° giugno 2017

- A. considerando che negli ultimi anni il numero degli episodi di antisemitismo verificatisi negli Stati membri dell'Unione europea è significativamente aumentato, come segnalano tra gli altri l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA);
- B. considerando che i dati indicano che l'introduzione di misure di sicurezza mirate contribuisce a prevenire e ridurre il numero di aggressioni antisemite violente;
- C. considerando che combattere l'antisemitismo è responsabilità dell'intera società;
1. sottolinea che l'incitamento all'odio e ogni forma di violenza contro i cittadini europei ebrei sono incompatibili con i valori dell'Unione europea;
 2. invita gli Stati membri e le istituzioni ed agenzie dell'Unione europea ad adottare e applicare la definizione operativa di antisemitismo utilizzata dall'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA) ⁽¹⁾, al fine di sostenere le autorità giudiziarie e di contrasto nei loro sforzi volti a identificare e perseguire con maggiore efficienza ed efficacia le aggressioni antisemite, e incoraggia gli Stati membri a seguire l'esempio del Regno Unito e dell'Austria in proposito;
 3. invita gli Stati membri a prendere tutti i provvedimenti necessari per contribuire attivamente a garantire la sicurezza dei propri cittadini ebrei e degli edifici religiosi, scolastici e culturali ebraici, in stretta consultazione e in stretto dialogo con le comunità ebraiche, le organizzazioni della società civile e le ONG impegnate contro la discriminazione;
 4. plaude alla nomina del coordinatore della Commissione per la lotta contro l'antisemitismo e sollecita la Commissione a predisporre tutti gli strumenti e il sostegno necessari affinché tale funzione sia espletata con la massima efficacia possibile;
 5. invita gli Stati membri a nominare coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo;
 6. incoraggia i membri dei parlamenti nazionali e regionali e gli esponenti politici a condannare sistematicamente e pubblicamente le affermazioni antisemite e a confutarle con argomentazioni di segno opposto, nonché a istituire gruppi parlamentari interpartitici contro l'antisemitismo per intensificare la lotta trasversalmente all'intero spettro politico;
 7. pone in evidenza l'importante ruolo delle organizzazioni della società civile e dell'istruzione nel prevenire e contrastare ogni forma di odio e intolleranza e sollecita un maggior sostegno finanziario;
 8. invita gli Stati membri a incoraggiare i mezzi di comunicazione a promuovere il rispetto per tutte le fedi e il riconoscimento della diversità, nonché la formazione dei giornalisti rispetto a tutte le forme di antisemitismo, in modo da combattere possibili pregiudizi;
 9. invita gli Stati membri in cui l'invocazione di motivi fondati sulla razza, l'origine nazionale o etnica, la religione o il credo non costituisce ancora un'aggravante di reato a rimediare quanto prima a questa lacuna, e 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, in modo da garantire che gli atti di antisemitismo siano perseguiti dalle autorità degli Stati membri dell'Unione sia online che offline;
 10. insiste sulla necessità di fornire alle autorità incaricate dell'applicazione della legge una formazione mirata in merito al contrasto dei reati d'odio e della discriminazione e di istituire in seno alle forze di polizia, qualora ancora non esistano, unità speciali per il contrasto dei reati d'odio, e invita le agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali ad assistere gli Stati membri nel predisporre tali misure di formazione;
 11. incoraggia la cooperazione transfrontaliera, a tutti i livelli, nel perseguimento dei reati d'odio, soprattutto per quanto riguarda il perseguimento dei reati gravi, come le attività terroristiche;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50144

Giovedì 1° giugno 2017

12. invita l'Unione europea e i suoi Stati membri a intensificare gli sforzi per garantire che sia posto in essere un sistema esaustivo ed efficiente che consenta di raccogliere sistematicamente dati affidabili, pertinenti e comparabili sui reati d'odio, disaggregati in base alla motivazione, inclusi gli atti di terrorismo;
 13. invita gli Stati membri, in relazione al codice di condotta concordato tra la Commissione e le principali aziende informatiche, a sollecitare gli intermediari online e le piattaforme dei media sociali ad agire prontamente per prevenire e contrastare l'incitamento all'odio antisemita online;
 14. sottolinea che la scuola costituisce un'opportunità unica per trasmettere i valori della tolleranza e del rispetto, dal momento che si rivolge a tutti i bambini sin dalla più tenera età;
 15. incoraggia gli Stati membri a promuovere l'insegnamento sull'Olocausto (la «Shoah») nelle scuole e a garantire che gli insegnanti siano adeguatamente formati a tale compito e dispongano degli strumenti per affrontare in classe la questione della diversità; incoraggia inoltre gli Stati membri a prendere in considerazione una revisione dei libri di testo per far sì che la storia ebraica e la vita ebraica contemporanea siano presentate in modo esaustivo ed equilibrato, evitando qualsiasi forma di antisemitismo;
 16. invita la Commissione e gli Stati membri a potenziare il sostegno finanziario per attività mirate e progetti educativi, a sviluppare e consolidare partenariati con le comunità ed istituzioni ebraiche e a incoraggiare gli scambi tra bambini e ragazzi di fedi diverse mediante attività in comune, varando e sostenendo campagne di sensibilizzazione in proposito;
 17. invita la Commissione a collaborare strettamente con attori internazionali quali l'UNESCO, l'OSCE, il Consiglio d'Europa e altri partner internazionali per combattere l'antisemitismo a livello internazionale;
 18. invita la Commissione a richiedere uno status consultivo in seno all'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto;
 19. incoraggia ogni Stato membro a celebrare ufficialmente il 27 gennaio il Giorno internazionale della memoria dell'Olocausto;
 20. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea e dei paesi candidati, al Consiglio d'Europa, all'OSCE e alle Nazioni Unite.
-



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo

Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo

EDIZIONE 2025



INDICE

I.		PREMESSA	Pag.	3
II.		IL COORDINATORE NAZIONALE E IL GRUPPO TECNICO DI LAVORO	Pag.	5
III.		ASSETTO NORMATIVO (EUROPEO, NAZIONALE E SOVRANAZIONALE)	Pag.	6
IV.		LA STRATEGIA EUROPEA	Pag.	13
V.		IL CONTESTO ITALIANO NELLO SCENARIO EUROPEO	Pag.	13
	1	La minaccia antisemita	Pag.	13
	2	L'antisemitismo in Italia: il contesto	Pag.	15
	3	La percezione della minaccia	Pag.	18
VI.		LA STRATEGIA NAZIONALE DI LOTTA ALL'ANTISEMITISMO	Pag.	20
		Premessa	Pag.	20
		Le cinque direttrici strategiche della prevenzione e del contrasto	Pag.	21
	a.	Prima linea strategica ("SCENARIO")	Pag.	21
	b.	Seconda linea strategica ("FORMAZIONE")	Pag.	28
	c.	Terza linea Strategica ("TANGIBILITÀ")	Pag.	35
	d.	Quarta linea strategica ("PROTEZIONE")	Pag.	39
	e.	Quinta linea Strategica ("COMUNICAZIONE")	Pag.	44
VII.		ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA	Pag.	49

I. PREMESSA

L'esigenza di aggiornamento della strategia

La Presidenza del Consiglio ha incaricato il Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, sin dal suo insediamento nella funzione¹, di elaborare una nuova strategia governativa di contrasto all'antisemitismo, sia per il tempo trascorso dall'approvazione e adozione del precedente documento strategico², nel gennaio 2021, sia per l'aumento dei casi di antisemitismo che da tempo si stanno registrando.

La difficile fase di riesplorazione del fenomeno, a livello mondiale e, per quanto di nostro ravvicinato interesse, in Europa e in Italia, in seguito agli attentati terroristici di Hamas in Israele del 7 ottobre 2023 e alla crisi che si è estesa ad altre aree mediorientali, rende ancor più necessaria la rielaborazione della strategia da adattare alla situazione di riacutizzazione, anche nella oggettiva constatazione che l'antisemitismo non è stato mai debellato e che si ripropone sempre sotto nuove forme.

Dopo la tragedia della Shoah, l'antisemitismo non era scomparso, s'era solo nascosto nelle pieghe delle contraddizioni sociali, come assopito, ma il tempo trascorso e l'affievolimento del ricordo e della memoria l'hanno fatto uscire dallo stato di latenza e riemergere in modalità e forme diverse.

Siamo in presenza di un pregiudizio antisemita strisciante, che si ripropone, soprattutto facendo leva sul difetto di conoscenza di una parte della pubblica opinione, per dare spiegazioni al complicato mondo in cui viviamo e alla complessità delle crisi internazionali: è la lettura grossolana e superficiale della intricata realtà con la lente antisemita.

Una nuova strategia nazionale, nel quadro di quella europea per la lotta all'antisemitismo e la promozione della vita ebraica³, che è impostata sulla prospettiva decennale 2021-2030, si rende altresì necessaria nella considerazione che la minaccia antisemita si presenta sempre sotto nuove forme, da studiare e analizzare al fine di proporre e suggerire alle Amministrazioni dello Stato linee operative, indicazioni e raccomandazioni per renderne sempre più efficace il contrasto.

Secondo un comunicato del CDEC⁴ del luglio 2024, il senso di pericolo è talmente più imminente che induce numerosi cittadini di fede ebraica a praticare condotte di vita condizionate da limitazioni alle libertà individuali e alla pratica del culto⁵.

¹ Il Coordinatore nazionale è stato nominato con DPCM del 22.12.2023.

² Il Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'IHRA è stato istituito con DSGPCM del 16.06.2020 e ha concluso i lavori con la pubblicazione del Rapporto finale della Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo nel gennaio 2021.

³ Nel documento della Commissione UE datato 14 ottobre 2024, si afferma: "Negli ultimi anni l'antisemitismo è pericolosamente aumentato in Europa. Ostacola la vita quotidiana degli ebrei e rappresenta una minaccia per la coesistenza pacifica, la democrazia e la sicurezza, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, First progress report of the EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life*, pag. 1.

⁴ CDEC (Fondazione Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea) <https://www.cdec.it/>
La Fondazione CDEC istituita nel 1986 a Milano, prosegue l'opera del Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea fondato a Venezia nel 1955. È un istituto di ricerca indipendente per la promozione e lo studio delle vicende, della cultura e della realtà degli ebrei in Italia dall'Emancipazione ai giorni nostri, con particolare riferimento all'Italia contemporanea e al periodo nazi-fascista.

⁵ <https://www.cdec.it/antisemitismo-e-principi-democratici-comunicato-stampa/>, 4 luglio 2024.

Tutto questo rappresenta una lesione di diritti fondamentali del cittadino⁶ e quindi un vulnus all'ordinamento costituzionale.

Facendo ricorso a quella elaborazione dottrinale⁷ che ha ridefinito il perimetro della "sicurezza nazionale", nel quale va ricompresa anche la "coesione politico-sociale interna" (che tiene uniti popolazione e istituzioni e queste al territorio), la minaccia antisemita colpisce una parte della popolazione (le minoranze ebraiche sui territori), incidendo sulla "coesione politico-sociale", che si sfalda in conseguenza degli attacchi subiti dalle stesse comunità ebraiche (per contro, la minaccia antisemita è al tempo stesso sintomo del deterioramento sociale⁸), e attenta a principi universali riconosciuti dalle democrazie, tra cui l'esercizio di fondamentali diritti del cittadino⁹. Tanto è che nella vita pratica risultano compromessi - per effetto delle minacce portate direttamente alle persone, non solo attraverso il web - i diritti allo studio, per il fatto che molti giovani cittadini ebrei non possono frequentare liberamente scuole o università, alla libertà di movimento, non potendo essi muoversi all'interno degli istituti in particolari momenti, alla libertà di religiosità e all'esistenza stessa come persona, essendo costretti a nascondere emblemi o simboli religiosi e finanche la propria identità.

Questa lettura dell'antisemitismo dà all'intero impianto del contrasto una maggiore concretezza, perché dichiarare che una questione riguarda la "sicurezza nazionale" significa attribuirle un'importanza centrale per lo Stato, che quindi si impegna: a) ad adottare strumenti operativi, di carattere preventivo - tra i quali principalmente quelli culturali, educativi, formativi e di diffusione della conoscenza dell'ebraismo - e repressivo, entrambi funzionali a una più efficace e complessiva "lotta all'antisemitismo"; b) a verificare costantemente la perdurante aderenza dell'assetto normativo al mutamento del complessivo quadro di situazione e quindi dell'atteggiarsi della minaccia.

⁶ "Secondo la terza indagine dell'agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) sull'esperienza antisemita degli ebrei, condotta nella prima metà del 2023, quasi tutti gli ebrei (96% in Europa) hanno incontrato l'antisemitismo sia online che offline. Otto ebrei su dieci affermano che l'antisemitismo è aumentato negli ultimi anni ed il 76% evita di portare o esporre in pubblico oggetti che li renderebbero riconoscibili come ebrei.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-experiences-perceptions-antisemitism-survey_en.pdf (pag.16).

⁷ Edoardo Camilli, fondatore e direttore dell'International Security Observer (ISO). Dal 2010, lavora a Bruxelles come consulente freelance per compagnie private, centri di ricerca e governi su questioni di intelligence e sicurezza. Vds. Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia di Edoardo Camilli. <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/03/Sicurezza-nazionale-tra-concetto-e-strategia-Edoardo-Camilli.pdf>.

⁸ Tratto dall'intervento del Coordinatore nazionale al Congresso di Buenos Aires, il 18 luglio 2024, in occasione della sottoscrizione, da parte di 35 Stati e Organizzazioni internazionali, delle "Linee guida globali per il contrasto all'antisemitismo". [Linee guida globali per il contrasto all'antisemitismo](#).

⁹ Con riferimento ai crimini d'odio o ai discorsi d'odio (vedi infra), la coesione sociale viene messa a repentaglio dalla plurioffensività degli stessi reati (hate crime e hate speech), con ripercussioni sull'ordine e la sicurezza pubblica. Nel bilanciamento dei diritti costituzionalmente protetti, rileva l'interpretazione dell'art. 10 della Convenzione EDU data dalla Grande Camera della Corte EDU, nella pronuncia sul caso Perinçek c. Svizzera (ric. N. 27510/08, 15 ottobre 2015) che contrappone al diritto garantito della libera manifestazione del pensiero quello di più ampia portata della "sicurezza nazionale": *"Tale norma della Convenzione prevede, tra i limiti che possono essere apposti alla libertà di manifestazione del pensiero, la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale, la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, l'impedimento della divulgazione di informazioni riservate e la protezione della salute" o, addirittura, della "morale; purché comunque la previsione sia rispettosa del principio di legalità/determinatezza della fattispecie (cfr. Strategia nazionale 2021, pag. 30)".*

La presente Strategia nazionale si prefigge di conseguire, attraverso lo sviluppo delle sue direttrici strategiche, entrambi gli obiettivi [a) e b)].

II. IL COORDINATORE NAZIONALE E IL GRUPPO TECNICO DI LAVORO

La figura del **Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo** è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nel gennaio 2020, a seguito della Risoluzione del 1° giugno 2017 sulla lotta contro l'antisemitismo del Parlamento Europeo (art. 5), con l'obiettivo di rispondere all'aumento dei fenomeni di antisemitismo e per ribadire l'impegno dello Stato italiano nella tutela della memoria storica e nella lotta contro ogni forma di discriminazione e odio.

Il Coordinatore, ai sensi del DPCM 22 dicembre 2023, provvede in particolare a promuovere e potenziare le attività di prevenzione e lotta contro l'antisemitismo, anche attraverso azioni concertate con le Comunità e le istituzioni ebraiche operando il necessario coordinamento con le pubbliche amministrazioni per le materie di rispettiva competenza¹⁰.

Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è stato istituito con Decreto S.G.P.C.M. del 4 settembre 2024 il **Gruppo tecnico di lavoro per l'aggiornamento della Strategia nazionale di lotta all'antisemitismo**, con il compito di coadiuvare il Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, che lo presiede¹¹. Nel gruppo di lavoro sono presenti rappresentanti dell'associazionismo ebraico, della pubblica amministrazione e del mondo accademico.

Il Gruppo tecnico di lavoro ha il compito di:

- a) coadiuvare il Coordinatore nazionale nell'aggiornamento, nello sviluppo e nella attuazione della strategia nazionale per lotta all'antisemitismo;
- b) elaborare una relazione contenente indicazioni dirette al Governo e, per il suo tramite, al Parlamento e, ove necessario, alle varie Amministrazioni, nonché ad altri organismi in ambito sociale e culturale, per la promozione e il rafforzamento della lotta all'antisemitismo in Italia.

Il Gruppo tecnico si è insediato il 18 settembre 2024. In questa occasione, dopo una ricognizione sulla situazione attuale relativa alle principali tematiche legate all'antisemitismo, sono stati definiti gli obiettivi della nuova Strategia e avviati 5 Sottogruppi tematici di lavoro. Successivamente, il 22 novembre 2024, si è tenuta una seconda riunione plenaria nel corso della quale sono stati condivisi i contenuti del lavoro dei Sottogruppi e definiti i tempi di redazione finale della nuova Strategia. In occasione della terza riunione del Gruppo tecnico, il 19 dicembre 2024, si è proceduto alla condivisione e valutazione dei testi elaborati. Nell'ultima riunione del 13 gennaio 2025, si è presentato l'intero e definitivo testo frutto delle elaborazioni dei sottogruppi e dell'Ufficio del Coordinatore.

¹⁰ DPCM 22.12.2023.

¹¹ "Costituzione del Gruppo tecnico di lavoro per l'aggiornamento della strategia nazionale di lotta all'antisemitismo" (art. 1 del DSGPCM).

III. ASSETTO NORMATIVO (EUROPEO, NAZIONALE E SOVRANAZIONALE)

Nel tempo, a livello europeo, sono stati adottati provvedimenti, decisioni e normative che hanno formato un composito ordinamento giuridico che oggi si presenta così articolato:

- il Consiglio di Giustizia e affari interni del Consiglio dell'UE Giustizia e affari interni (GAI), nel corso della sessione del 25 e 26 aprile 2002, ha adottato conclusioni sulla lotta contro il razzismo, l'antisemitismo e la xenofobia, in cui sottolinea in particolare l'importanza dell'osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia¹²;
- nel corso del Consiglio d'Europa del 4 e 5 dicembre 2004, è stato dibattuto il Programma dell'Aia sulla sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri¹³; attraverso questo Programma, il Consiglio ha ribadito l'impegno a contrastare ogni forma di razzismo, di **antisemitismo** e di xenofobia¹⁴;
- nella sessione del 28 novembre 2008, il Consiglio dell'UE Giustizia e affari interni (GAI) ha adottato la *Decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale*¹⁵. L'obiettivo di questa decisione quadro è stato quello di far sì che talune gravi manifestazioni di razzismo e xenofobia siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive in tutta l'Unione europea;
- la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 25 ottobre 2012, istituisce norme minime relative ai diritti, al sostegno e alla protezione delle vittime di reato. Questa direttiva è uno strumento chiave per garantire che le vittime di reati nell'Unione europea ricevano un trattamento rispettoso, empatico e non discriminatorio, indipendentemente dalla loro nazionalità o dal luogo in cui il reato è stato commesso¹⁶;
- il 1° giugno 2017, è stata approvata la *Risoluzione del Parlamento europeo sulla lotta contro l'antisemitismo*¹⁷, che tra i vari punti sottolinea che l'incitamento all'odio e ogni forma di violenza contro i cittadini europei ebrei sono incompatibili con i valori dell'Unione europea e invita gli Stati membri a nominare Coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo;
- il 6 dicembre 2018, è stata formulata e adottata dal Consiglio d'Europa la *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*, che invita ad adottare e attuare una strategia globale per prevenire e contrastare tutte le forme di antisemitismo¹⁸;
- il 2 dicembre 2020, è stata formulata e adottata la *Dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutti i settori d'intervento*¹⁹,

¹² eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:277E:0046:0046:IT:PDF .

¹³ www.orientamentoirreer.it/sites/default/files/norme/UE%2029%202004%20bruxelles.pdf.

¹⁴ Il programma dell'Aia contempla tutti gli aspetti delle politiche connesse allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, compresa la loro dimensione esterna, segnatamente: diritti fondamentali e cittadinanza, asilo e migrazione, gestione delle frontiere, integrazione, lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, cooperazione in materia giudiziaria e di polizia e diritto civile.

¹⁵ eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/framework-decision-on-combating-certain-forms-and-expressions-of-racism-and-xenophobia-by-means-of-criminal-law.html.

¹⁶ https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo18_allegato3.pdf .

¹⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0243_IT.html.

¹⁸ data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/it/pdf.

¹⁹ data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13637-2020-INIT/it/pdf.

nella quale gli Stati membri dell'Unione Europea convengono di integrare a tutti i livelli la prevenzione e il contrasto all'antisemitismo in tutte le sue forme;

- il 1° luglio 2021, l'ECRI²⁰ ha approvato la *Raccomandazione n. 9 sulla prevenzione e la lotta contro l'antisemitismo*²¹;
- il 30 settembre 2021, la Commissione europea ha approvato la *Strategia dell'Unione Europea per combattere l'antisemitismo e promuovere la vita ebraica*²²;
- il 4 marzo 2022 sono state approvate le "Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea sulla lotta al razzismo e all'antisemitismo"²³;
- il 14 ottobre 2024, la Commissione europea ha pubblicato la prima relazione sui progressi relativi alla strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)²⁴;
- il 15 ottobre 2024 il Consiglio Affari Generali della UE ha approvato una "Dichiarazione sul sostegno alla vita ebraica e la lotta contro l'antisemitismo"²⁵.

Negli ultimi anni, l'Italia si è impegnata tramite diverse azioni nel prevenire e combattere tutte le forme di antisemitismo, promuovendo una cultura di tolleranza e rispetto. Oltre alla presentazione di una "Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo" (2021), quale risposta alla Dichiarazione del Consiglio dell'Unione Europea del dicembre 2020, che invitava gli Stati membri a integrare la lotta all'antisemitismo in vari ambiti politici, l'Italia ha sviluppato vari progetti. Tra questi, il Ministero dell'Istruzione, ha emanato le "Linee Guida sul Contrasto all'Antisemitismo nella Scuola"²⁶, promuovendo l'educazione e la sensibilizzazione tra gli studenti per prevenire atteggiamenti antisemiti. Inoltre, l'Italia ha collaborato con l'OSCE²⁷ e il suo Ufficio per le Istituzioni Democratiche

²⁰ Commissione europea del Consiglio d'Europa contro il razzismo e l'intolleranza.

²¹ rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-9-revised-on-preventing-and-comb/1680a64f1d

²² Commissione europea, *La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)*, Strasburgo, 05.10.2021. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0615_commission.europa.eu/document/6160ed15-80da-458e-b76b-04eacae46d6c_en?prefLang=it

²³ data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6406-2022-REV-1/it/pdf.

²⁴ La relazione mostra che, in linea con la strategia dell'UE, dal 2021 la maggior parte degli Stati membri ha adottato misure contro l'antisemitismo: 23 Stati membri hanno elaborato strategie nazionali contro l'antisemitismo, 20 Stati membri hanno nominato un inviato speciale o un coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, 25 Stati membri hanno adottato o approvato la definizione operativa di antisemitismo dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (IHRA). *First progress report of the EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life*, commission.europa.eu/document/40128efc-6203-4002-b7a5-8f26882930f6_en.

²⁵ www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/10/15/fostering-jewish-life-and-combating-antisemitism-council-approves-declaration/#:~:text=Il%20Consiglio%20ha%20approvato%20oggi,%2C%20razzismo%2C%20odio%20e%20discriminazione.

²⁶ www.mim.gov.it/web/guest/-/linee-guida-sul-contrasto-all-antisemitismo-nella-scuola.

²⁷ Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. L'OSCE si occupa di affrontare una vasta gamma di problematiche legate alla sicurezza, articolandosi su tre dimensioni principali: Dimensione Politico-Militare: Promozione del controllo degli armamenti, prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi e rafforzamento della sicurezza. Dimensione Economica e Ambientale: Promozione della crescita economica sostenibile, lotta alla corruzione e gestione delle sfide ambientali. Dimensione Umana: Tutela dei diritti umani, promozione della democrazia e dello stato di diritto, lotta contro tutte le forme di discriminazione, incluso l'antisemitismo. L'OSCE è molto attiva nel contrastare l'antisemitismo attraverso il suo ufficio ODIHR. Questo si realizza tramite: Programmi di formazione per le forze dell'ordine e gli educatori; raccolta e pubblicazione di dati sui crimini di odio; collaborazione con le

e i Diritti Umani (ODIHR)²⁸ per promuovere iniziative volte a combattere l'antisemitismo, partecipando attivamente a progetti e conferenze internazionali. L'OSCE, organizzò nel 2018 per iniziativa della Presidenza italiana, la prima Conferenza Internazionale sull'antisemitismo.

L'impegno delle Istituzioni si è inoltre concretizzato nei seguenti provvedimenti:

- il 4 ottobre 2018, sono state approvate dalla Camera dei Deputati alcune mozioni che hanno chiesto al Governo di impegnarsi ad assumere e recepire la definizione operativa dell'IHRA²⁹, a garantirne l'attuazione e ad adottare iniziative per proseguire e potenziare la lotta contro l'antisemitismo ed il pregiudizio ebraico³⁰;
- il 30 ottobre 2019, con l'approvazione della mozione n. 1/00136³¹ è stata istituita, presso il Senato, la Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza;

comunità ebraiche per sviluppare strategie di protezione e sensibilizzazione. I 57 Stati membri includono tutti i paesi europei, gli Stati Uniti, il Canada e alcuni paesi dell'Asia centrale come Kazakistan e Uzbekistan. L'OSCE opera anche in partenariato con paesi partner del Mediterraneo e dell'Asia.

²⁸ Office for Democratic Institutions and Human Rights.

²⁹ Il 26 maggio 2016 la Plenaria dell'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), che si teneva a Bucarest, decise di adottare la seguente definizione operativa non giuridicamente vincolante di antisemitismo: *"L'antisemitismo è una certa percezione degli ebrei che può essere espressa come odio per gli ebrei. Manifestazioni di antisemitismo verbali e fisiche sono dirette verso gli ebrei o i non ebrei e/o alle loro proprietà, verso istituzioni comunitarie ebraiche ed edifici utilizzati per il culto."* Attualmente fanno parte dell'Alleanza 35 Paesi e 8 in qualità di Osservatori; tutti collaborano per affrontare le problematiche legate alla Shoah: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Israele, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nord Macedonia, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti; Gli 8 Paesi osservatori che contribuiscono ai lavori dell'IHRA su una base più limitata sono: Albania, Bosnia Erzegovina, Brasile, Cipro, Malta, Moldavia, Principato di Monaco, Nuova Zelanda e Uruguay. Il governo di ogni Paese seleziona la propria delegazione nazionale di esperti e decisori politici, presieduta da un funzionario di alto livello. Relativamente all'Italia, il 4 ottobre 2018, sono state approvate dalla Camera dei Deputati alcune mozioni che hanno impegnato il Governo ad assumere e recepire la definizione operativa dell'IHRA, a garantirne l'attuazione e ad adottare iniziative per proseguire e potenziare la lotta contro l'antisemitismo ed il pregiudizio ebraico. Il 17.01.2020 il Consiglio dei ministri ha accolto la definizione operativa di antisemitismo elaborata dall'IHRA. Nel gennaio 2021, il Gruppo tecnico di lavoro per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo dell'IHRA, nominato con DSG del 16.06.2020, ha pubblicato la Relazione finale contenente la proposta di una Strategia nazionale contro l'antisemitismo, in attuazione di quanto richiesto dal Consiglio dell'Unione Europea nella Dichiarazione n. 13637/20 del 2 dicembre 2020.

³⁰ Si tratta di cinque mozioni: a) la 1-00045 dell'Onorevole Carfagna e altri per riconoscere e recepire la definizione dell'IHRA, per contrastare il pregiudizio antiebraico e per sostegno alla vita ed alla cultura ebraica; b) la 1-00050 dell'Onorevole Fiano e altri che impegna il Governo, tra l'altro, ad intensificare la lotta contro l'antisemitismo; c) la 1-00051 dell'Onorevole Lollobrigida e altri che impegna il Governo, tra l'altro, a creare piani nazionali contro l'antisemitismo e ad assumere iniziative per contrastare le forme di antisemitismo in Italia; d) la 1-00052 dell'Onorevole Carbonaro e altri che impegna il Governo, tra l'altro, ad incoraggiare percorsi di contrasto a forme di linguaggio d'odio antisemita; e) la 1-00055 dell'Onorevole Fornaro e altri che impegna il Governo, tra l'altro, ad assumere tutte le iniziative utili nella lotta contro l'antisemitismo.

³¹ La Commissione, costituita da 25 componenti, ha compiti 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.

- il 17 gennaio 2020, il Consiglio dei ministri ha nominato il Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, in coerenza con la Risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo adottata dal Parlamento europeo il 1° giugno 2017³² e con le conclusioni del Consiglio europeo del 13-14 dicembre 2018³³;
- nella medesima riunione del 17.01.2020 il Consiglio dei ministri ha *“accolto”* la definizione operativa di antisemitismo elaborata dall'IHRA;
- nel gennaio 2021, il Gruppo tecnico di lavoro³⁴ per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo dell'IHRA ha pubblicato la Relazione finale contenente la proposta di una *Strategia nazionale contro l'antisemitismo*, in attuazione di quanto richiesto dal Consiglio dell'Unione Europea nella Dichiarazione n. 13637/20 del 2 dicembre 2020.

L'azione degli enti sovranazionali nella lotta contro l'antisemitismo si è articolata attraverso una serie di iniziative strategiche, politiche e operative. Gli sforzi si sono concentrati su educazione, monitoraggio, legislazione e sensibilizzazione globale.

Tra gli atti più rilevanti, si evidenziano:

- il 5 dicembre 2014, l'OSCE, con la *Dichiarazione sul potenziamento degli sforzi per combattere l'antisemitismo*³⁵, conferma l'impegno preso nel corso della Conferenza sull'antisemitismo (Berlino, 2004) nella quale gli Stati membri hanno condannato tutte le manifestazioni di antisemitismo e si sono impegnati in uno sforzo comune per combatterlo in tutta l'area OSCE;
- il 26 maggio 2016, la Plenaria dell'IHRA³⁶ decise di adottare la seguente definizione operativa, non giuridicamente vincolante, di antisemitismo:

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

Inoltre, nello stesso documento si legge:

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

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

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

1. *incitare, sostenere o giustificare l'uccisione di ebrei o danni contro gli ebrei in nome di un'ideologia radicale o di una visione religiosa estremista;*

³² Risoluzione n. 2017/2692(RSP).

³³ Il Consiglio europeo ha condannato tutte le forme di antisemitismo, razzismo e xenofobia, e sottolineato l'importanza di combattere l'intolleranza. Ha inoltre accolto con favore l'adozione, il 6 dicembre 2018, della dichiarazione del Consiglio relativa alla lotta contro l'antisemitismo. Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa 5 dicembre 2014, Consiglio dei ministri.

³⁴ www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Presidenza/NoAntisemitismo/Normativa/GruppoTecnicoLottaAntisemitismo.pdf

³⁵ www.osce.org/files/f/documents/5/b/149671.pdf.

³⁶ holocaustremembrance.com/resources/la-definizione-di-antisemitismo-dellalleanza-internazionale-per-la-memoria-dellolocausto.

2. *fare insinuazioni mendaci, disumanizzanti, demonizzanti o stereotipate degli ebrei come individui o del loro potere come collettività – per esempio, specialmente ma non esclusivamente, il mito del complotto ebraico mondiale o degli ebrei che controllano i mezzi di comunicazione, l'economia, il governo o altre istituzioni all'interno di una società;*
3. *accusare gli ebrei come popolo responsabile di reali o immaginari crimini commessi da un singolo ebreo o un gruppo di ebrei, o persino da azioni compiute da non ebrei;*
4. *negare il fatto, la portata, i meccanismi (per esempio le camere a gas) o l'intenzione del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania Nazionalsocialista e dei suoi seguaci e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l'Olocausto);*
5. *accusare gli ebrei come popolo o Israele come Stato di essersi inventati l'Olocausto o di esagerarne i contenuti;*
6. *accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele o a presunte priorità degli ebrei nel mondo che agli interessi della loro nazione;*
7. *negare agli ebrei il diritto dell'autodeterminazione, per esempio sostenendo che l'esistenza dello Stato di Israele è un'espressione di razzismo;*
8. *applicare due pesi e due misure nei confronti di Israele richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro stato democratico;*
9. *usare simboli e immagini associati all'antisemitismo classico (per esempio l'accusa del deicidio o della calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani;*
10. *fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei nazisti;*
11. *considerare gli ebrei collettivamente responsabili per le azioni dello Stato di Israele.*

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

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

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

Fin qui, il documento dell'IHRA che il Governo italiano, il 27 gennaio 2020, ha **"accolto"** interamente, al fine di avviare un percorso di ricognizione delle espressioni e delle condotte di antisemitismo e per giungere ad una adozione della definizione in diversi contesti sociali e istituzionali.

In proposito, la Strategia europea riporta che *"Dal 2017 la Commissione utilizza la definizione operativa giuridicamente non vincolante di antisemitismo adottata dall'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (definizione dell'IHRA) come strumento di orientamento pratico e come base per la sua azione di lotta contro l'antisemitismo. La definizione dell'IHRA è il punto di partenza per promuovere un approccio basato sui diritti e incentrato sulle vittime. Nel gennaio del 2021 la Commissione, in collaborazione con l'IHRA, ha pubblicato il "Manuale per l'uso pratico della definizione operativa di antisemitismo dell'IHRA", che fornisce una panoramica delle buone pratiche, attuate in tutta Europa, riguardanti l'uso della definizione da parte di organizzazioni internazionali, amministrazioni nazionali, società civile e comunità ebraiche"*³⁷.

³⁷ Commissione europea, *La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)*, cit... , pag. 5.

La Definizione operativa dell'antisemitismo (WDA)³⁸ è un documento operativo e di orientamento, reso necessario dall'acuirsi delle manifestazioni di antisemitismo a livello internazionale. La lista degli Stati che hanno in vari modi adottato la definizione è in continuo aggiornamento³⁹.

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

*"L'uso coerente della definizione operativa di antisemitismo non giuridicamente vincolante adottata dall'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) per identificare gli indicatori di pregiudizio può aiutare sia le agenzie governative che le organizzazioni non governative a rispondere con maggiore sensibilità e a identificare e affrontare l'antisemitismo in modo più affidabile. Accogliamo con favore il fatto che 18 Stati membri abbiano già dato seguito alla dichiarazione del Consiglio del 6 dicembre 2018 approvando la definizione operativa dell'IHRA come strumento di orientamento utile nell'istruzione e nella formazione. Gli Stati membri che non lo hanno ancora fatto sono invitati a unirsi agli altri Stati membri e ad approvare la definizione operativa dell'IHRA il prima possibile"*⁴⁰.

Nel gennaio 2021 la Commissione europea ha pubblicato un *Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism*⁴¹, secondo il quale:

*"La definizione operativa di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance, non giuridicamente vincolante, [...] è diventata una definizione ampiamente utilizzata di antisemitismo in tutto il mondo. Sin dalla sua adozione da parte dell'International Holocaust Remembrance Alliance nel 2016 per guidare il lavoro dell'IHRA, decine di Paesi, città, istituzioni governative, università, organizzazioni della società civile e club sportivi hanno utilizzato questa definizione come risorsa in progetti volti a educare sui modi in cui l'antisemitismo si manifesta, oltre che in iniziative focalizzate sul riconoscimento e il contrasto delle manifestazioni di antisemitismo"*⁴².

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

*"Per offrire una migliore comprensione dell'antisemitismo, la Definizione Operativa di Antisemitismo dell'IHRA include undici esempi di come l'antisemitismo possa manifestarsi. Tali manifestazioni possono emergere in vari contesti, tra cui la vita pubblica, i media, le scuole, i luoghi di lavoro e la sfera religiosa. È per questo motivo che è importante tenere a mente il contesto in cui potrebbe apparire l'antisemitismo. La Definizione Operativa dell'IHRA sottolinea che il "contesto generale" deve essere "preso in considerazione" e che l'antisemitismo "non si limita" agli esempi forniti. Inoltre, afferma che gli "esempi possono servire come illustrazioni" per "guidare l'IHRA nel suo lavoro" e sottolinea l'utilità pratica della definizione"*⁴³.

Continuando, riguardo all'adozione di provvedimenti degli organismi sovranazionali:

³⁸ Working Definition of Antisemitism. holocaustremembrance.com/resources/working-definition-antisemitism.

³⁹ La WDA, non giuridicamente vincolante, è una definizione di lavoro, di carattere pratico (Mark Weitzman, Simon Wiesenthal Center), elaborata con obiettivi principalmente di orientamento formativo, politico e culturale (Robert Williams, WG Antisemitism Chair, IHRA), punto di partenza per identificare l'applicabilità nella realtà italiana (Gadi Luzzatto, CDEC), Cit. Rapporto finale Strategia nazionale di lotta all'antisemitismo - 2021, p. 13.

⁴⁰ Council Declaration on mainstreaming the fight against antisemitism across policy areas, pag. 5, traduzione in italiano a cura della redazione: <https://www.consilium.europa.eu/media/47065/st13637-en20.pdf>.

⁴¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3006107-519b-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴² Ivi, pag. 6, traduzione in italiano a cura della redazione.

⁴³ Ivi, pag. 9, traduzione in italiano a cura della redazione.

- il 20 settembre 2019, il *Relatore speciale sulla libertà di religione o credo* (ONU), nel suo rapporto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁴⁴, ha identificato la violenza, la discriminazione e le espressioni di ostilità motivate dall'antisemitismo come un serio ostacolo al godimento del diritto alla libertà di religione o credo;
- il 16 novembre 2023, l'UNESCO⁴⁵ e la Rappresentanza permanente dell'Unione europea presso l'UNESCO hanno convocato una conferenza sul ruolo dell'istruzione nel contrastare il recente aumento globale dell'antisemitismo;
- l'UNESCO, dal 2018, ha attivato campagne contro la negazione e la distorsione della Shoah attraverso la formazione, l'insegnamento della Shoah e del genocidio, i discorsi d'odio, la disinformazione online⁴⁶, nonché campagne per lo sviluppo di programmi su misura per sostenere gli educatori a tutti i livelli a prevenire e mitigare l'impatto dell'antisemitismo;
- l'11 luglio 2024, la FRA⁴⁷ ha pubblicato nella Terza indagine sulla discriminazione e i reati generati dall'odio contro gli ebrei nell'UE, i dati relativi a 13 Paesi, sulle esperienze e le percezioni di antisemitismo, che mostrano gli ostacoli che i cittadini incontrano nel vivere una vita apertamente ebraica⁴⁸;
- il 17 luglio 2024, presso il Ministero degli Esteri argentino, l'Italia, con altri 35 Paesi e organizzazioni internazionali, ha formalizzato la propria "adesione" alle "Global Guidelines for Countering Antisemitism"⁴⁹. Gli Stati firmatari, gli inviati speciali, i coordinatori nazionali e i rappresentanti incaricati dai loro governi di contrastare l'antisemitismo, in collaborazione con gli organismi internazionali, hanno indicato le migliori pratiche che si sono dimostrate efficaci, come linee guida, nella formulazione delle politiche pubbliche. Queste linee guida non vincolanti comprendono politiche di monitoraggio e di lotta all'antisemitismo che possono essere attuate e adattate a un'ampia varietà di contesti nazionali, regionali e culturali.

⁴⁴ www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-combating-antisemitism-eliminate-discrimination-and-intolerance-based; il Relatore speciale ha sviluppato un piano d'azione di follow-up che delinea otto raccomandazioni chiave volte a consentire alle principali parti interessate di compiere ulteriori progressi nell'attuazione delle raccomandazioni stabilite nel rapporto del 2019 sull'antisemitismo e di affrontare le gravi sfide identificate.

⁴⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, la Comunicazione e l'Informazione.

⁴⁶ Il Codice di condotta rafforzato sulla disinformazione è stato presentato il 16 giugno 2022. Esso mira a limitare i rischi della disinformazione on line, compresa quella basata sull'antisemitismo, nell'ambito della DSA. Dopo gli attentati del 7 ottobre, l'Osservatorio europeo dei media digitali (EDMO) ha condotto un'analisi della disinformazione relativa al conflitto e ha monitorato attivamente gli sviluppi della narrativa antisemita e di altro tipo nei suoi brief mensili di fact - checking. edmo.eu/edmo-news/anticipation-from-the-october-edmo-brief-on-detected-disinformation

⁴⁷ EU - F.R.A. (Fundamental Rights Agency)/Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali <http://fra.europa.eu/it>

⁴⁸ <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/experiences-and-perceptions-antisemitism-third-survey#publication-tab-0>

⁴⁹ https://www.governo.it/sites/governo.it/files/GlobalGuidelinesforCounteringAntisemitism_IT.pdf

IV. LA STRATEGIA EUROPEA

Nel 2021, la Commissione europea ha presentato la prima strategia⁵⁰ dedicata alla lotta contro l'antisemitismo, che si sviluppa su tre grandi tematiche principali, confermate anche nella relazione sullo stato di avanzamento della stessa, licenziata in sede di Commissione UE nel 2024⁵¹:

- 1) Prevenzione e contrasto all'antisemitismo: creazione di reti per monitorare l'odio online e offline, utilizzo di fondi UE⁵² per strategie nazionali e promozione di narrazioni che contrastino contenuti antisemiti.
- 2) Protezione della vita ebraica: investimenti per la sicurezza di spazi pubblici e luoghi di culto e sostegno alla preservazione del patrimonio culturale ebraico.
- 3) Educazione e memoria dell'Olocausto: sviluppo di programmi educativi e commemorativi per mantenere viva la memoria dell'Olocausto, come la creazione di una rete europea di giovani ambasciatori e di poli di ricerca sull'antisemitismo contemporaneo.

Per la Commissione, l'antisemitismo è incompatibile con i valori fondamentali dell'Europa e rappresenta una minaccia non soltanto per le comunità ebraiche e per la vita ebraica, ma anche per una società aperta e diversificata, per la democrazia e per lo stile di vita europeo ed è ferma intenzione dell'Unione europea porvi fine. La Commissione ribadisce infatti che *“La strategia dell'UE è un pilastro fondamentale della commissione per sostenere i valori dell'UE, difendere i diritti fondamentali e combattere tutte le forme di razzismo e discriminazione in linea con lo stile di vita europeo”*⁵³.

V. IL CONTESTO ITALIANO NELLO SCENARIO EUROPEO

1. La minaccia antisemita

Il primo aspetto da valutare afferisce a come si pone la minaccia antisemita e ciò è riportato nel documento della Commissione europea, dato a Strasburgo il 5 ottobre 2021, prima indicato, noto come “Strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno della vita ebraica”: *“L'antisemitismo contemporaneo assume molte forme, sia vecchie che nuove: dall'incitamento all'odio online ai reati generati dall'odio, alle aggressioni contro gli*

⁵⁰ In seguito all'adozione della strategia dell'UE (le tre linee strategiche sono definite nella nota di attuazione come “pilastri della strategia”): 23 Stati membri hanno sviluppato strategie nazionali di lotta all'antisemitismo, di cui 14 Stati membri hanno sviluppato una strategia autonoma di lotta all'antisemitismo e 9 Stati membri hanno inserito misure specifiche in strategie più ampie contro il razzismo, contro l'estremismo o per promuovere i diritti umani. 20 Stati membri hanno nominato un inviato speciale o un coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo e 25 Stati membri hanno adottato e/o approvato la definizione operativa di antisemitismo dell' IHRA.

⁵¹ *Report from the Commission from the Commission to the European Parliament and the Council. First progress report of the EU Strategy...*, cit..

⁵² La Commissione europea ha appositi programmi di finanziamento per progetti nei quali sono ricompresi anche la promozione della vita ebraica e la lotta contro l'antisemitismo, e dal 2020 al 2023 ha stanziato apposite linee di finanziamento sui programmi CERV, ISF, HORIZON 2020. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/funding-programmes_en.

⁵³ *Report from the Commission to the European ...*, cit., pag 1.

ebrei, agli attentati contro le loro proprietà e le loro istituzioni, fino alla profanazione di sinagoghe, cimiteri e siti commemorativi. (...)”.

Siamo di fronte a una minaccia polimorfa, come bene si evince dai cc.dd. “undici esempi” riportati nel già richiamato documento operativo dell’IHRA, che esplicitano il diverso atteggiarsi della minaccia antisemita, che è capace – accanto a espressioni riconducibili all’antigiudaismo tradizionale - di adattarsi alle situazioni contingenti e a modificarsi o a trasformarsi, assumendo forme nuove, a seconda degli scopi e degli obiettivi che gli attori delle condotte antisemite mirano a conseguire.

Nella più volte richiamata Strategia europea, a proposito del polimorfismo della minaccia, aspetto analizzato già nel 2021, si legge che *“L'antisemitismo contemporaneo assume molte forme, sia vecchie che nuove: dall'incitamento all'odio online ai reati generati dall'odio, alle aggressioni contro gli ebrei, agli attentati contro le loro proprietà e le loro istituzioni, fino alla profanazione di sinagoghe, cimiteri e siti commemorativi. Fa capolino nella vita quotidiana degli ebrei sotto forma di commenti futili o azioni casuali sul luogo di lavoro, in conversazioni private, in luoghi pubblici, nei mezzi di comunicazione, nel mondo dello sport e della cultura o quando gli ebrei praticano la loro religione⁵⁴”.*

Le rilevazioni dei numerosi episodi di antisemitismo e la perpetrazione di alcuni delitti, che è il caso di rammentare per la loro gravità, bene evidenziano la pericolosità della minaccia: *“L'antisemitismo si manifesta sotto forma di discriminazione razziale, etnica o religiosa, stereotipi e odio nei confronti degli ebrei e delle persone percepite come tali. Può portare ad attentati violenti e letali come quelli alla scuola Ozar Hatorah di Tolosa nel 2012, al museo ebraico di Bruxelles nel 2014, all'Hyper Casher di Parigi nel 2015 o alla sinagoga di Halle nel 2019”⁵⁵.*

Questi attacchi di natura terroristica perpetrati in territorio europeo, realizzati da “attori solitari” in danno di persone fisiche e/o luoghi simbolo delle comunità ebraiche, sono indicativi del pericolo permanente, preesistente all’attuale crisi mediorientale, di deriva terroristica dell’antisemitismo nel Vecchio Continente.

In ambito nazionale, la polarizzazione del dibattito sulle ragioni della crisi mediorientale e delle parti in conflitto ha alimentato le istanze contro l’esistenza stessa dello Stato ebraico, trasversalmente condivise in seno ai circuiti organizzati dell’estremismo politico. Nel contempo, nell’ambiente virtuale⁵⁶, viene condivisa una propaganda ideologica istigatoria a carattere antisemita, come ribadito in numerosi contesti e documenti internazionali.

⁵⁴ Commissione europea, *La strategia dell’UE sulla lotta contro l’antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)*, cit., pag. 2.

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ *“L'antisemitismo è diffuso online e può portare alla radicalizzazione e ad aggressioni fisiche. I discorsi antisemiti, sia online che offline, che istigano alla violenza e all'odio si configurano come reato a norma della decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia. Gli stereotipi antisemiti, le teorie complottistiche e la disinformazione, anche se non necessariamente illegali, sono pericolosi. Dall'inizio della pandemia di COVID-19, l'antisemitismo su internet è aumentato a dismisura. Per affrontare efficacemente questo problema sono necessarie maggiori informazioni sulle modalità di diffusione online dei contenuti antisemiti nonché sui contesti di provenienza e sulle motivazioni di chi li condivide. Occorre trovare anche metodi nuovi e innovativi per contrastare la discriminazione e l'odio online di matrice antisemita”.* Commissione europea, *La strategia dell’UE sulla lotta contro l’antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)*, cit. pag. 9.

Sul fronte islamista, i principali network terroristici globali hanno colto l'occasione per rinvigorire le proprie narrative istigatorie antioccidentali, rilanciando la propaganda jihadista volta ad attivare potenziali "lupi solitari" contro obiettivi in Occidente (i richiamati attentati in Europa ne sono un triste precedente), nell'ambito del più ampio programma jihadista globale⁵⁷.

2. L'antisemitismo in Italia: il contesto.

Allo scopo di definire la caratterizzazione sociale dell'antisemitismo in Italia, è d'uopo fare riferimento al rapporto del CDEC del 2023⁵⁸ e al 36° Rapporto Italia di Eurispes del 2024.

In quello del CDEC, l'analisi sul pregiudizio antisemita fa riferimento a un sondaggio pubblicato nel 2021 dall'Action and Protection League⁵⁹ in 16 Paesi dell'Unione Europea, nel quale si afferma in premessa che la presenza di pregiudizi non si traduce automaticamente in discriminazione e violenza, che invece sono più legati alla presenza di individui o gruppi estremisti in una società.

*"Il pregiudizio antisemita contemporaneo si esprime soprattutto in tre forme. La prima comprende i pregiudizi e stereotipi tradizionali che attribuiscono caratteristiche sfavorevoli agli ebrei e sono adatti ad esprimere odio. La seconda manifestazione si esprime con la negazione o la relativizzazione della Shoah. Infine, la terza forma si manifesta nell'espressione di opinioni anti israeliane che vanno oltre i limiti della critica politica in cui Israele è condannato per alcuni atti mai attribuiti ad altri Stati e dove la condanna si riversa dallo stato ebraico a tutti gli ebrei."*⁶⁰

Un primo dato sul quale soffermarsi per un più accurato orientamento strategico preventivo riguarda le due seguenti sorprendenti percentuali: una complessiva ("Considerando insieme i risultati delle dimensioni cognitive ed affettive i ricercatori hanno creato un indice aggregato di antisemitismo primario secondo il quale il 9% degli italiani è moderatamente antisemita e il 10% è fortemente antisemita. Per un totale non trascurabile del 19%.") che indica come circa un quinto degli italiani (19%) nutre sentimenti antisemiti,

⁵⁷ "In Europa, la minaccia jihadista ha conservato una crescente e quasi esclusiva connotazione endogena. Nel 2023, gli attentati direttamente riconducibili a una matrice islamista sono numericamente raddoppiati rispetto all'anno precedente (da 3 a 6), ma hanno mantenuto un numero di vittime relativamente contenuto (6 morti e 16 feriti). In analogia con gli ultimi anni, si è trattato di azioni compiute da singoli soggetti, già presenti e/o residenti nel Paese target, non estranei a organizzazioni jihadiste e che, a eccezione del caso di Bruxelles (dove è stata utilizzata un'arma da fuoco automatica), hanno fatto uso di mezzi offensivi semplici (armi bianche). Peraltro, l'azione belga si è distinta ulteriormente dalle altre in quanto è sembrata il frutto di una pianificazione più complessa, che avrebbe visto il coinvolgimento di diversi soggetti implicati soprattutto in circuiti criminali, ed è stata l'unica ufficialmente rivendicata da DAESH tramite la casa mediatica Amaq." (Relazione annuale 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza, edita dal Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, capitolo "La minaccia Jihadista in Europa e in Italia", paragrafo 3.4, pagina 88 e segg.).

⁵⁸ A cura dell'Osservatorio Antisemitismo della Fondazione CDEC, *Relazione annuale sull'antisemitismo in Italia 2023*.

<https://www.cdec.it/wp-content/uploads/2024/02/Relazione-antisemitismo-2023-italiano.pdf>.

⁵⁹ Andras Kovacs, Gyorgy Fischer, "Antisemitic Prejudices in Europe: Survey in 16 European Countries" Parte 1 e 2, Action and Protection League (2021). Disponibile su: <https://apleu.org/european-antisemitism-survey/>. Per un'analisi più dettagliata di questo sondaggio, si veda la Relazione Annuale sull'antisemitismo in Italia del 2021, pag 13: <https://www.osservatorioantisemitismo.it/approfondimenti/relazione-annuale-sullantisemitismo-in-italia-2021/>

⁶⁰ A cura dell'Osservatorio Antisemitismo della Fondazione CDEC, *Relazione annuale sull'antisemitismo in Italia 2023*, pag.13, <https://www.cdec.it/902-lantisemitismo-in-italia-nel-2023/#:~:text=A%20seguito%20di%20923%20segnalazioni,241%20episodi%20rilevati%20nel%202022.>

mentre un'altra riguarda oltre un terzo degli italiani che coltiva pregiudizi e stereotipi tradizionali (*"Sull'antisemitismo della prima forma un italiano su tre (35%) condivide ancora questo tipo di pregiudizio, nonostante anni di lavoro da parte delle istituzioni e della società civile."*)

Mentre il dato molto più preoccupante riguarda l'antisemitismo secondario che supera quello cd "affettivo"⁶¹ o anche "primario": *"Per quanto concerne gli atteggiamenti negazionisti e di banalizzazione della Shoah l'Italia esprime un'alta percentuale di sentimenti antisemiti moderati (33%). Questi numeri riflettono la crescente banalizzazione e l'utilizzo dei simboli dell'Olocausto nel discorso pubblico. In Italia l'antisemitismo secondario coinvolge il 35% della popolazione italiana (33%) in forma moderata e il 2% in forma più decisa."*⁶²

Per la terza forma di antisemitismo legata a Israele: *"La percentuale di intervistati che esprimono un'ostilità antisemitica legata ad Israele è superiore alla presenza di sentimenti antisemiti tradizionali e secondari"* e questa ostilità troverebbe spiegazione nel fatto che *"molti intervistati hanno trovato un modo "accettabile" per esprimere il loro antisemitismo pubblicamente, attraverso l'ostilità a Israele. La media generale europea arriva al 49% (fortemente + moderatamente antisemiti), quella dell'Italia è del 45% (7% fortemente e 38% moderatamente antisemita)"*⁶³.

Nell'ultima relazione annuale del CDEC, pubblicata il 12 febbraio 2025⁶⁴, risulta che *"Nel corso del 2024 l'Osservatorio antisemitismo (...) ha ricevuto 1.384 segnalazioni. Dopo attenta analisi 877 di esse sono state rubricate come episodi di antisemitismo. (...) I dati del 2024 (877) sono quasi doppi rispetto a quelli registrati nel 2023 (454) che già costituivano un picco mai raggiunto da quando – nella seconda metà degli anni '60 – il settore antisemitismo del CDEC ha iniziato la sua attività di catalogazione e studio di atti e discorsi contro gli ebrei. Non era mai accaduto di rubricare un numero così elevato di episodi nel corso di dodici mesi"*⁶⁵. (...) La maggior parte dei casi registrati dall'Osservatorio antisemitismo rientra generalmente nella tipologia diffamazione e insulti, ovvero invettive/narrative/pregiudizi/stereotipi antisemiti applicati alla realtà virtuale⁶⁶. (...) Il 2024 si è connotato anche per un considerevole aumento delle minacce a persone ed istituzioni ebraiche (o ritenute tali)"⁶⁷.

EURISPES⁶⁸, nel rapporto del 2024, delinea un quadro analogamente allarmante, supportando quindi anche sotto il profilo della ricerca demoscopica quanto sostenuto dall'Osservatorio sull'antisemitismo del CDEC.

⁶¹ L'antisemitismo definito dagli studiosi "affettivo", che riguarda affermazioni su tratti di personalità, caratteristiche, comportamenti e i ruoli storici e politici che vengono attribuiti agli ebrei, è stato misurato da domande sui sentimenti nei confronti degli ebrei che vivono in Italia: il grado di risentimento, di simpatia e di disponibilità ad accettare un ebreo nel quartiere (*Ibidem*).

⁶² *Ivi*, pag. 14.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ A cura dell'Osservatorio Antisemitismo della Fondazione CDEC, *Relazione annuale sull'antisemitismo in Italia 2024*.

https://www.cdec.it/wp-content/uploads/2025/02/RELAZIONE-ANNUALE-2024_Ultima-versione.pdf

⁶⁵ A cura dell'Osservatorio Antisemitismo della Fondazione CDEC, *Relazione annuale sull'antisemitismo in Italia 2024*, cit., pag. 27. https://www.cdec.it/wp-content/uploads/2025/02/Relazione_Annuale_2024.pdf

⁶⁶ *Ivi*, pag. 28.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ L'EURISPES (Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali) è un ente privato di ricerca italiano, fondato nel 1982, specializzato nell'analisi e nella produzione di studi e rapporti su temi di interesse politico, economico, sociale e culturale. È un punto di riferimento nel panorama italiano per la produzione di

Di interesse è il risultato sulla “diffusione e le caratteristiche dei pregiudizi antisemiti in Italia”. Senza soffermarsi sui pregiudizi più comuni, tra i quali quelli di natura complottistica, come il controllo del mondo o dell’economia ovvero dell’informazione (cioè su quell’antisemitismo primario sopra illustrato), i dati più significativi riguardano le affermazioni volte a sminuire o negare la tragedia della Shoah: *“Nell'ambito dell'estremismo antisemita di destra si parla della cosiddetta "Menzogna di Auschwitz", secondo la quale la Shoah sarebbe una leggenda usata dal popolo ebraico per esercitare una pressione politica e morale sui governi occidentali. Esiste una tesi revisionista che, pur non negando l'Olocausto, afferma che esso non ha prodotto così tante vittime come si sostiene, ed una tesi negazionista, che nega del tutto l'Olocausto. Entrambi gli assunti sono tradizionalmente utilizzati dall'estremismo di destra non solo per negare la necessità di una patria - e dunque di uno Stato - sicura per il popolo ebraico, ma anche per sostenere che gli ebrei sfruttino la condizione di vittime per influenzare la politica statunitense ed europea a favore di Israele. Rispetto all'affermazione che l'Olocausto degli ebrei non è mai accaduto, la quota di accordo si attesta al 14,1 % (con un 8% addirittura molto d'accordo ed un 6,1% abbastanza), a fronte dell' 85,9% non concorde (il 70,1% per niente, il 15,8% poco).*

L'affermazione secondo cui l'Olocausto non avrebbe prodotto così tante vittime come viene sostenuto trova una percentuale di accordo solo lievemente superiore: 15,9% (il 7,5% è molto d'accordo), mentre il disaccordo raggiunge l'84,1% (con il 64,3% per niente d'accordo ed il 19,8% poco d'accordo).

Il 15,9% degli intervistati, dunque, sminuisce la portata della Shoah, il 14,1% la nega. La quota dei cittadini italiani revisionisti e, addirittura, negazionisti appare sorprendente, in considerazione della gravità di un simile rifiuto di una realtà storica inoppugnabile e ben nota, eppure stabile negli anni, come confermano le rilevazioni precedentemente realizzate dall'Eurispes.”⁶⁹

Il dato che suscita allarme riguarda la negazione della Shoah, sulla quale si attesta oltre il 14% degli intervistati (l’8% molto d’accordo e il 6,1 abbastanza d’accordo) e la revisione/riduzione della portata della Shoah, sulla quale si attesta il 15,9 degli intervistati. Abbiamo a che fare con una quota sorprendente – come la definisce lo stesso istituto di rilevazione – del 30%. A questo già preoccupante dato vanno aggiunti anche quelli che riguardano le persone scarsamente convinte di sostenere le tesi contrarie (15,8 sul negazionismo e 19,8 sul riduzionismo). Se si confrontano le rilevazioni del 2004 e del 2020, possiamo affermare che in Italia c’è uno “zoccolo duro” di antisemitismo. Infatti: *“Le due precedenti indagini sul tema, risalenti al 2020 e al 2004, mostrano l'esistenza, nel nostro Paese di uno “zoccolo duro” di cittadini, impermeabile all'insegnamento della storia ed alle testimonianze dirette dei sopravvissuti o dei loro familiari. Nella rilevazione del 2020 i soggetti molto o abbastanza convinti che l'Olocausto degli ebrei non è mai avvenuto si attestavano al 15,6%; in quella risalente a vent'anni fa al 2,7%, con un 5% che non ha saputo o voluto rispondere. Sminuiva la portata della tragedia dell'Olocausto il 16,1% degli intervistati nel 2020 e l'11,1 % nel 2004”⁷⁰.*

In definitiva, i dati documentano che in meno di vent’anni si è registrato un raddoppio delle posizioni di antisemiti tra gli intervistati (tra il 2004, tra negazionisti al 2,7% e revisionisti all’11,1%, al 2020 si è passati al 15,6 di negazionisti e al 16,1 dei revisionisti), mentre negli ultimi quattro anni c’è stata una sostanziale stabilità (30% nel 2024 contro il 31,7% del 2020), nonostante gli sforzi fatti, e ciò dimostra in tutta la sua evidenza come

dati, statistiche e approfondimenti su questioni di attualità e per le analisi a supporto delle politiche pubbliche. <https://eurispes.eu/> .

⁶⁹ Eurispes, XXXVI Rapporto Italia, pagg. 780-781, maggio 2024.

⁷⁰ *Ibidem*.

sia importante agire sull'istruzione, sulla formazione e sui percorsi della memoria, a partire dai più giovani e coinvolgendo tutti, come si illustrerà meglio nella individuazione delle direttrici di contrasto, per puntare strategicamente - sul lungo periodo - alla riduzione di questa elevata percentuale.

3. La percezione della minaccia

Tra le conseguenze del complesso quadro di situazione si registra l'innalzamento della "percezione della minaccia". Infatti, come emerge da un precedente sondaggio dell'UGEI⁷¹, svolto tra giovani studenti universitari, i risultati evidenziano che l'appartenenza alla religione ebraica può costituire un motivo di discriminazione nel mondo della formazione universitaria e del lavoro. Secondo i sondaggi effettuati nel novembre 2023 e nel maggio 2024: *"[...] emerge un quadro di profonda preoccupazione tra i giovani ebrei italiani. L'antisemitismo si rivela una minaccia crescente che influisce direttamente sulla loro quotidianità. Molti giovani ebrei riferiscono di subire giudizi e discriminazioni a causa della propria identità, al punto da dover modificare le proprie abitudini quotidiane. La demonizzazione di Israele e il sostegno alla causa palestinese vengono spesso utilizzati come giustificazione per episodi antisemiti. La frequenza di tali episodi è accompagnata da una percezione diffusa di inefficacia da parte delle istituzioni, in particolare del mondo universitario, e della società nel contrastare questo fenomeno, generando un profondo senso di frustrazione e vulnerabilità. Notevole è la coerenza dei dati raccolti nelle due rilevazioni, effettuate rispettivamente a uno e sette mesi dall'inizio delle ostilità in Medio Oriente. Sebbene i campioni fossero diversi e raccolti a convenienza (meno della metà dei partecipanti ha risposto a entrambi i sondaggi), la distribuzione delle risposte è risultata praticamente identica in tutte le domande. Ciò indica che le preoccupazioni espresse non sono frutto di momentanee o rapide mutazioni di opinione di un gruppo ristretto di intervistati, ma rappresentano tendenze stabili e omogenee tra i giovani ebrei italiani, i quali riportano forti timori per la propria sicurezza e per la possibilità di esprimere liberamente la propria identità ebraica"*⁷².

Dalla prospettiva europea, l'EUIJS (Unione Europea degli Studenti Ebrei)⁷³ ha pubblicato un rapporto sull'aumento dell'antisemitismo nelle università europee a seguito del massacro del 7 ottobre: *"Per la realizzazione di questo rapporto, abbiamo ricevuto più di centodieci (110) segnalazioni di episodi antisemiti in tutta Europa. Tuttavia, questo numero non riflette in alcun modo la reale portata degli incidenti verificatisi, poiché molti non sono stati denunciati. Questo rapporto è stato inviato alla Commissione europea, ai membri del Parlamento Europeo, alle principali organizzazioni ebraiche, ai leader delle comunità ebraiche, ai nostri partner, alle università e alla stampa. Il messaggio che vogliamo diffondere con questo rapporto è chiaro: gli studenti ebrei non si sentono al sicuro nei loro campus. Alcuni studenti ebrei hanno persino smesso di frequentare le lezioni per paura, a causa di un'atmosfera estremamente ostile. Nel 2024, tutto ciò è inaccettabile. L'Unione Europea degli Studenti Ebrei continuerà a raccogliere informazioni e dati sull'antisemitismo nei campus universitari di tutta Europa. Continueremo a lottare contro tutte le forme di antisemitismo, sia nei campus sia online, per proteggere i nostri studenti ebrei. Ci impegneremo costantemente per promuovere un mondo in cui gli ebrei possano*

⁷¹ Nata al Congresso Costituente di Milano del 21 maggio 1995, l'Unione Giovani Ebrei d'Italia (UGEI) è l'ente di rappresentanza e aggregazione degli oltre 4000 giovani ebrei di età compresa tra i 18 e i 35 anni residenti su tutto il territorio nazionale. <https://www.ugei.it/ugei>.

⁷² <https://www.ugei.it/wp-content/uploads/2024/07/Report-Antisemitismo-UGEI-Nov.-2023-Mag.-2024.pdf>, pag. 8.

⁷³ [Report - The Rise of Antisemitism at European Universities as a result of the October 7 Massacre - EUIJS](#).

esprimere e celebrare la propria identità ebraica in modo positivo. Tuttavia, per raggiungere questo obiettivo, è necessaria una collaborazione a livello universitario, istituzionale, governativo e sociale”.

L’ultima rilevazione della FRA, condotta da gennaio a giugno 2023, pubblicata nel luglio del 2024, sulla percezione dell’antisemitismo in tredici Paesi dell’Unione Europea⁷⁴, registra un senso di pericolo e un’ansia diffusa per l’antisemitismo⁷⁵, che già incombeva con particolare gravità nella prima indagine del 2012-2013. Si evidenziano diverse sfide significative per i diritti umani in Europa: tra le principali preoccupazioni emergono l'aumento della povertà, il razzismo diffuso, le minacce alla democrazia e le difficoltà legate alla migrazione. Il rapporto evidenzia inoltre un aumento dell'antisemitismo e dell'intolleranza, esacerbati da disinformazione e odio online, e come eventi internazionali hanno contribuito a un incremento delle minacce contro gli ebrei.

Le menzionate rilevazioni fanno emergere - a fattor comune - la gravità della percezione della minaccia antisemita tra i cittadini ebrei e all’interno delle stesse comunità ebraiche. Dai numerosi incontri che l’Ufficio del Coordinatore nazionale ha svolto con i rappresentanti delle comunità e dell’associazionismo ebraici⁷⁶, è emerso che “oggi il senso di pericolo è talmente più imminente che induce alcuni cittadini a praticare condotte di vita condizionate da limitazioni alle libertà individuali e alla pratica del culto”⁷⁷.

⁷⁴ [European Union Agency for Fundamental Rights, Jewish people's experiences and perceptions of antisemitism – EU survey of Jewish people, Publications Office of the European Union, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2811/292167](https://data.europa.eu/doi/10.2811/292167)

⁷⁵ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/antisemitism_survey_2024_-_country_sheet_italy_0.pdf

⁷⁶ Analogamente a quanto fatto nel corso dei lavori dalla Commissione europea (Coordinatrice e Gruppo di lavoro): “La strategia si fonda su un'ampia consultazione dei portatori di interessi. La Commissione invita le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali e tutti gli attori della società civile e i cittadini ad **impegnarsi per un futuro libero dall'antisemitismo nell'UE e oltre i suoi confini (...)** Nel pieno rispetto delle competenze nazionali, la presente strategia definisce il quadro politico della Commissione per il periodo 2021-2030 e mira a sostenere e incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e tutti i portatori di interessi”. Strategia europea, pag. 4.

⁷⁷ Fonte CDEC.

VI. LA STRATEGIA NAZIONALE DI LOTTA ALL'ANTISEMITISMO

Premessa

Il Coordinatore nazionale, in seguito ai numerosi incontri di lavoro - svolti anche in consessi internazionali⁷⁸ - con gli inviati speciali e coordinatori nazionali europei - tra cui in particolare la Coordinatrice della Commissione europea⁷⁹ - ed extraeuropei, e il Tavolo tecnico, all'esito di un approfondito esame⁸⁰ sulla complessiva situazione nazionale e sull'attuazione della precedente strategia⁸¹, hanno ritenuto che il nuovo assetto strategico⁸² governativo dovrà poggiarsi e svilupparsi sulle seguenti **direttrici d'azione**:

- a. **Ricerca e raccolta dati e analisi per definire il quadro di situazione e le sue matrici, tenerlo costantemente aggiornato, per il decisore politico, integrarlo e comunicarlo.**
- b. **Formazione nella scuola a tutti i livelli, nelle università e nel mondo dello sport e del lavoro, nel quale va ricompresa anche la Pubblica Amministrazione in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche.**
- c. **Valorizzazione della cultura della memoria, attraverso l'individuazione di percorsi significativi e commemorazioni, promossa dal Ministero della Cultura e da enti e associazioni pubblici e privati, nella quale coinvolgere i Ministeri interessati e le istituzioni culturali.**
- d. **Garanzia della sicurezza delle Comunità ebraiche e sviluppo della conoscenza delle loro attività di vita e di culto attuali.**

⁷⁸ Partecipazioni del Coordinatore nazionale a:

- Conference on Addressing Anti-semitism in the OSCE Region - Malta, 8-9 aprile 2024;
- Forum SECCA (Special Envoys and Coordinators Combating Antisemitism), Buenos Aires, 16-18 luglio 2024, Presentazione delle "Global Guidelines for Countering Antisemitism";
- Riunione degli Special Envoys and Coordinators, Budapest, 24-25 settembre 2024;
- Conference on Addressing Anti-semitism in the OSCE Region - Helsinki, 10-11 febbraio 2025.

⁷⁹ Katharina von Schnurbein, attraverso una decisione amministrativa della Commissione europea, è stata nominata Coordinatrice europea per la lotta contro l'antisemitismo nel dicembre 2015. Il suo ruolo rientra tra gli obiettivi definiti dal Trattato di Lisbona (2009), che assegna all'UE il compito di promuovere i diritti fondamentali, l'uguaglianza e la non discriminazione e si collega al Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione e protezione.

⁸⁰ La Commissione europea è determinata a proteggere la sfera democratica dell'UE e a garantire la sicurezza di tutti i suoi cittadini, compresi gli ebrei, in linea con il piano d'azione europeo per la democrazia 2020, la Strategia dell'Unione per la sicurezza dell'UE (2020-25) e il pacchetto Difesa della democrazia adottato nel 2023. Prima relazione sullo stato di avanzamento della strategia UE per la lotta all'antisemitismo, *cit.*- pag.23.

⁸¹ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, First progress report of the EU Strategy...*, *cit.*, qui l'Italia risulta tra gli Stati ottemperanti, perché si è dotata di una strategia contro l'antisemitismo, ha adottato la definizione IHRA e ha altresì nominato un Coordinatore nazionale con propria autonomia.

⁸² Nel maggio del 2023 il Congresso Ebraico Mondiale ha presentato una valutazione dei progressi compiuti nell'ambito della memoria della Shoah e della lotta all'antisemitismo, in tale circostanza sono stati analizzati gli impegni rispettati da parte dei governi ed è stato altresì evidenziata l'importanza fondamentale dei meccanismi di follow-up sulle strategie nazionali. Cfr. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, First progress report of the EU Strategy...*, *cit.*.

- e. **Attenzione massima alla dimensione digitale, coinvolgendo gli altri Stati, la Commissione europea, i grandi gestori e le istituzioni che assicurano monitoraggio e formazione nel settore.**

Le linee strategiche (ciascuna esplicitata in specifici paragrafi) troveranno compiuta realizzazione attraverso il conseguimento di obiettivi⁸³, che potranno essere raggiunti sviluppando le diverse azioni strumentali, indicate di seguito ad ognuno di essi, la cui responsabilità di esecuzione fa capo a soggetti attuatori, in favore degli individuati destinatari.

Le cinque linee strategiche della prevenzione e del contrasto

a) PRIMA LINEA STRATEGICA ("SCENARIO")⁸⁴

"Ricerca e raccolta dati e analisi per definire il quadro di situazione e le sue matrici, tenerlo costantemente aggiornato per il decisore politico, interpretarlo e comunicarlo".

Questa linea strategica trova riscontro nella Strategia dell'Unione europea sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica, dove al punto 1.2 viene auspicato il miglioramento della registrazione dei reati generati dall'odio e la raccolta dei relativi dati.

Analogamente, tale linea strategica consegue alle indicazioni delle Linee guida globali per il contrasto all'antisemitismo, condivise e approvate il 17 luglio 2024 a Buenos Aires⁸⁵, presso il Ministero degli Esteri argentino. In questo senso, il documento auspica l'attuazione di politiche per sostenere la raccolta uniforme di dati che documentino gli episodi di antisemitismo e la percezione dell'antisemitismo tra le comunità ebraiche e il pubblico in generale.

Premessa

La ricerca e la raccolta dei dati rappresentano un pilastro fondamentale nell'azione di contrasto all'antisemitismo. La correttezza e l'oggettività di questi processi determinano la qualità delle analisi e, di conseguenza, l'efficacia delle azioni politiche e tecniche adottate. La Strategia Europea sottolinea che *"Disporre di dati affidabili e comparabili sugli atti di antisemitismo è cruciale per valutare la diffusione dell'antisemitismo in Europa e per affrontarlo efficacemente"*. Tuttavia, l'assenza di metodologie omogenee tra gli Stati membri complica il confronto e limita la capacità di risposta.

⁸³ Gli obiettivi sono in linea sia con le conclusioni del Consiglio Europeo sulla lotta al razzismo e all'antisemitismo del 4 marzo 2022 che con il *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, First progress report of the EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life*.

⁸⁴ Ognuna delle linee strategiche è contraddistinta da una parola chiave, che ne caratterizza ed esplica - in un'estrema operazione di sintesi - il contenuto e il significato.

⁸⁵ [Linee guida globali per il contrasto all'antisemitismo](#) (IT), [Global Guidelines for Countering Antisemitism](#) (EN).

La Coordinatrice della Commissione Europea per la lotta all'antisemitismo e le *“Linee guida globali per il contrasto all'antisemitismo”*, elaborate nel Forum SECCA (date a Buenos Aires, il 17 luglio 2024, e sottoscritte anche dall'Italia), ribadiscono la necessità di politiche per sostenere la raccolta uniforme di dati sugli episodi e sulla percezione dell'antisemitismo.

Inoltre, “La scarsità di segnalazioni costituisce un problema: il 79% degli ebrei intervistati non ha segnalato a nessuna organizzazione l'episodio di antisemitismo più grave di cui è stato vittima⁸⁶. A tale proposito, gli Stati membri dovrebbero facilitare la segnalazione dei reati generati dall'odio antisemita e degli episodi di incitamento all'odio antisemita da parte delle vittime offrendo una varietà di canali, in modo da aumentare il numero delle segnalazioni e migliorarne la registrazione”⁸⁷.

È quindi indispensabile sviluppare canali di segnalazione accessibili e diversificati, accompagnati da azioni di sensibilizzazione mirate.

La Commissione Europea, attraverso il gruppo di lavoro sulla registrazione e facilitazione delle denunce, raccomanda un approccio coordinato che coinvolga autorità pubbliche, società civile e organizzazioni di supporto alle vittime. Questo modello cooperativo è essenziale per una risposta efficace e sostenibile al fenomeno.

La raccolta delle segnalazioni di episodi di antisemitismo in Italia

Attualmente, il monitoraggio del fenomeno in Italia è gestito da una rete di attori istituzionali e civili che operano con approcci complementari, che include:

- **UNAR** (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- **OSCAD** (Osservatorio Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori) del Dipartimento della Pubblica Sicurezza;
- **UCEI** (Unione delle Comunità Ebraiche Italiane);
- **CDEC** (Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea);
- **UGEI** (Unione dei Giovani Ebrei d'Italia);
- **EJC - SACC** (European Jewish Congress – Security and Crisis Centre).

Ciascun attore adotta prospettive specifiche per il monitoraggio:

- **UNAR** integra l'antisemitismo nella più ampia prospettiva discriminatoria, utilizzando strumenti tecnologici avanzati come l'intelligenza artificiale per monitorare media e web, oltre a fornire supporto alle vittime tramite un Contact Center.

⁸⁶ Le ragioni principali per cui gli intervistati non hanno denunciato tali episodi includono sfiducia nelle autorità: molti ritengono che la segnalazione non porterebbe a risultati concreti o che le autorità non agirebbero adeguatamente. Normalizzazione dell'antisemitismo: alcuni percepiscono questi episodi come parte della quotidianità e non li considerano degni di denuncia; timore di ripercussioni: la paura di possibili conseguenze personali o sociali scoraggia la denuncia; mancanza di conoscenza: alcuni non sanno a chi rivolgersi o come procedere per segnalare tali episodi. *EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life (2021-2030) European Commission, cit..., versione in italiano: La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030), pag.9, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0615>*

⁸⁷ *Ibidem.*

- **OSCAD** si concentra sugli episodi penalmente rilevanti, raccogliendo segnalazioni dirette o provenienti da fonti aperte e collaborando con le forze di polizia per interventi mirati.
- **UCEI e CDEC** operano con approcci culturali e storici, aggregando dati sugli episodi e classificandoli per tipologie analitiche, con un focus sulla riservatezza delle vittime.
- **UGEI** raccoglie le segnalazioni provenienti dal mondo della scuola secondaria di 2° grado e dell'università ed elabora sondaggi, tra cui quelli relativi alla percezione dell'antisemitismo⁸⁸, per delineare la prospettiva degli oltre 4000 giovani ebrei, studenti o giovani professionisti, con un'età compresa tra i 18 e i 35 anni, presenti sul territorio nazionale.
- **EJC⁸⁹ - SACC⁹⁰** il cui apporto risulta fondamentale in quanto consente, attraverso l'analisi settimanale dell'European Weekly Antisemitic Incidents Report, di conoscere in modo dettagliato ed analitico gli atti antisemiti e quelli perpetrati contro le istituzioni ebraiche rilevati in Europa.

Questa diversità di approcci garantisce una visione articolata del fenomeno, ma rende complessa l'armonizzazione dei dati raccolti. Le diverse prospettive, che includono gli aspetti discriminatori, penali, culturali e sociali, permettono di identificare anche segnali precursori di violenza motivata dall'odio antisemita, pur non perseguibili penalmente.

L'esigenza di una supervisione centralizzata

Alla luce della complessità del fenomeno e dei diversi quadri di situazione, ognuno rilevato da angoli visuali diversi, dei numerosi contesti da sottoporre a osservazione e della pluralità dei soggetti che oggi sviluppano attività di raccolta e di analisi dei dati d'interesse, la prospettiva operativa del Coordinatore nazionale è quella di concepire e realizzare un sistema analitico innovativo – perfezionando quello esistente, che già assicura efficacemente il reciproco e rapido scambio dei dati – che consenta il funzionamento di un unico punto di raccolta dei già preziosi risultati analitici esistenti per ricomporre un quadro di situazione più ampio, che porti a elaborare una “*analisi di scenario*” per una reale e oggettiva comprensione del fenomeno.

Occorre che l'ufficio del Coordinatore nazionale, evitando inutili sovrapposizioni nella raccolta dati, sviluppi un livello di analisi “sovrordinato” che, muovendo da quelle di contesto, tipicamente finalizzate allo studio di “ambiti” circoscritti (sociale, criminale, culturale, educativo, religioso, ecc.) e funzionali alla risoluzione di problematiche di natura “tattica”, sviluppi un livello di “*analisi di scenario*” che muovendo dalle

⁸⁸ Nel corso degli incontri con i rappresentanti dell'UGEI si è convenuto, a fronte di crescenti preoccupazioni rilevate nel mondo studentesco, di procedere periodicamente, con approfondite rilevazioni, all'aggiornamento dei precedenti sondaggi sulla percezione dell'antisemitismo tra gli studenti universitari appartenenti alla comunità ebraica.

⁸⁹ L'European Jewish Congress è una delle associazioni di riferimento delle comunità ebraiche europee, rappresenta 2,5 milioni di ebrei in tutta Europa e coopera con governi, istituzioni dell'Unione europea e con il Consiglio d'Europa, dedicandosi alla lotta contro l'antisemitismo e alla protezione delle comunità ebraiche in Europa. L'EJC è una delle cinque federazioni continentali del WJC (World Jewish Congress). La collaborazione con l'EJC risulta fondamentale in quanto consente, attraverso l'analisi settimanale dell'European Weekly Antisemitic Incidents Report, di conoscere in modo dettagliato ed analitico gli atti antisemiti e quelli perpetrati contro le istituzioni ebraiche rilevati in Europa.

⁹⁰ Il SACC (Security and Crisis Center), creato dall'EJC, elabora un documento settimanale di analisi degli episodi di antisemitismo in Europa.

risultanze di queste ultime sia in grado di elaborare un quadro di situazione complessivo del fenomeno per sottoporre al vaglio del decisore politico le differenti possibili azioni, da attuare tra opzioni di scelta sostenibili (nel breve e medio periodo) e auspicabili (nel lungo periodo)⁹¹.

Come ribadito nella Strategia dell'UE (2021-2030) sulla lotta contro l'antisemitismo, il fenomeno assume molteplici forme, dall'incitamento all'odio online ai crimini d'odio, dalle aggressioni agli attacchi contro proprietà e istituzioni ebraiche, fino alla profanazione di sinagoghe e cimiteri. Come anticipato nel capitolo relativo al quadro normativo, la definizione IHRA, con i suoi 11 esempi, sottolinea ulteriormente la complessità e le sfaccettature dell'antisemitismo contemporaneo. Una supervisione sovraordinata potrebbe ottimizzare il monitoraggio, fornendo una visione integrata che non consideri soltanto le diverse fonti, ma che permetta anche di elaborare interventi coordinati ed efficaci contro il fenomeno.

La necessità imprescindibile di dotarsi di strumenti per elaborare analisi di scenario

Per affrontare l'attuale complessa realtà del fenomeno, è oltremodo necessario operare nel campo dell'analisi intesa come procedura che consente di interpretare logicamente un insieme elevato di informazioni. Sotto il duplice profilo dottrinale e operativo, il procedimento applicato all'analisi è quello tipico del metodo scientifico: l'inferenza finale, cioè la logica conseguenza di una verità da un'altra viene considerata non l'unica soluzione ma la più attendibile tra quelle ipotizzate. Si stabilisce quindi che una conclusione non ha alternative più convincenti dell'ipotesi formulata.

In tale ottica l'attività analitica definibile di scenario si prefigge lo scopo di partire dal dato e trasformarlo in informazione da impiegare nelle scelte del decisore politico per giungere a soluzioni auspicabili per fronteggiare il complesso problema e ridurre il rischio.

Per quanto attiene alla gestione del dato vi è la necessità di evitare sia il sovraccarico informativo sia un approccio soggettivo che potrebbe alterare il valore del risultato.

Per affrontare tali connesse problematiche, si ritiene di dover utilizzare tra i processi analitici disponibili (tripartizione dei livelli di analisi suddivisi in tattica-operativa, di contesto e di scenario) quello di "*scenario*", che risulta utile nell'ambito del monitoraggio e dell'analisi del fenomeno dell'antisemitismo che per sua natura è mutevole, dinamico e soggetto e repentine accelerazioni.

Entrando nello specifico, l'analisi dello scenario⁹² è una tecnica utilizzata in vari campi anche per valutare potenziali risultati predittivi scaturiti in mutevoli prospettive future.

⁹¹ L'*opzione sostenibile* prefigura il percorso più agevolmente praticabile, laddove l'azione comporta l'impatto meno invasivo e meno dirompente possibile. La sostenibilità sottende un assetto di gestione che consente di misurare e correggere gli scostamenti e di amministrare al meglio le risorse disponibili in relazione all'obiettivo da perseguire. L'*opzione auspicabile* prospetta il perseguimento di un obiettivo a più lungo termine, orientato ad un'azione incisiva che presuppone modifiche, talvolta, radicali e che rendono necessario l'intervento di organi sovraordinati.

⁹² L'analisi di scenario è una tecnica avente diversi ambiti di applicazione, dal business alla geopolitica, utilizzata per valutare l'impatto di possibili eventi futuri sulle prestazioni di un sistema (Paese, impresa ecc.), tenendo conto di possibili esiti alternativi. Fu introdotta dall'esercito statunitense durante la metà del 1900 e successivamente adottata dall'azienda Shell Oil negli anni '70 per analizzare e rispondere alle fluttuazioni delle forniture globali di petrolio
<https://www.iwr.usace.army.mil/Portals/70/docs/iwrreports/Scenario-BasedStrategicPlanning.pdf>.

Questa comporta la costruzione e l'esame di più possibili situazioni in evoluzione per comprenderne le implicazioni e valutare i rischi e le opportunità associati ricorrendo a metodologie standardizzate comuni anche al mondo della cd *"business intelligence"*. Sotto il profilo strumentale, essa prevede l'utilizzo di software ad alta innovazione specificamente dedicati, già diffusi e sperimentati in altri ambiti gestionali pubblici e privati. Per accezione scientifica, lo scenario è "un'entità sociale, criminale o economica costituita da una molteplicità di aspetti differenti, variamente interrelazionali e/o connessi fra loro proiettati nel tempo"⁹³.

Tra le possibilità offerte dall'analisi di scenario c'è anche quella della georeferenziazione grafica degli eventi al fine di localizzarli in maniera puntuale per dare una lettura di mappa (*"mappe di concentrazione eventi"* ⁹⁴) alle manifestazioni di odio antisemita.

Il risultato del processo analitico di scenario prevede la redazione di documenti coerenti e affidabili, che mirano a ridurre la complessità del fenomeno generando un quadro di conoscenza chiaro, aggregato e unitario della situazione nazionale ed estera e della sua evoluzione nel tempo, partendo da un contesto attuale di conoscenza informativa che a oggi appare frammentato. In tal modo, si possono fornire al decisore politico e agli altri attori istituzionali coinvolti gli elementi di valutazione idonei a formulare le possibili linee d'intervento di competenza volte a contrastare il fenomeno dell'antisemitismo con un approccio multifattoriale e integrato.

ATTUAZIONE DELLA PRIMA LINEA STRATEGICA: OBIETTIVI, AZIONI, SOGGETTI ATTUATORI E DESTINATARI

Obiettivo 1: Migliorare e tenere aggiornata la raccolta delle segnalazioni e degli episodi di antisemitismo realizzata dai vari organismi interessati e metterla a disposizione del Coordinatore nazionale, fornendo i dati aggregati e periodicamente aggiornati⁹⁵.

- **Azione 1.1:** Definire uno standard nazionale con dati anonimizzati comune a tutte le fonti informative, con trasmissione periodica trimestrale al Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo.
- **Azione 1.2:** Adottare software che, sfruttando le possibilità offerte dall'I.A., possano intercettare i contenuti di odio antisemita on line da assegnare in dotazione agli enti pubblici preposti al monitoraggio (Unar, Oscad, Polizia Postale)⁹⁶.

⁹³ US Army -Scenario-Based Strategic Planning in the U.S. Army Corps of Engineers Civil Works Program – April 2010.

⁹⁴ Il Geographic Information System (GIS) anche detto sistema informativo geografico o anche sistema informativo territoriale, è un sistema informativo computerizzato che permette l'acquisizione, registrazione, analisi, visualizzazione, restituzione, condivisione e presentazione di informazioni cartografate.

⁹⁵ Per combattere efficacemente l'antisemitismo, lo stesso deve essere adeguatamente monitorato. La Commissione UE sostiene la rete europea di monitoraggio all'antisemitismo che riunisce le organizzazioni della società civile (European network monitoring antisemitism dove l'Italia è rappresentata dalla CDEC) che monitorano gli incidenti antisemiti sulla base della definizione dell'antisemitismo dell'IHRA e contribuiscono allo sviluppo della metodologia comune. Dalla prima relazione sullo stato di avanzamento della strategia UE per la lotta all'antisemitismo, cit. e <https://enma.eu>.

⁹⁶ Tale azione prevede l'esigenza di disporre di risorse economiche, da individuare tra quelle disponibili o anche in programmazioni economiche future ovvero attraverso l'accesso a finanziamenti europei.

- **Azione 1.3:** Coinvolgere gli istituti di ricerca più accreditati per valutazioni sul contesto sociale o altri ambiti di circoscritto interesse. Risultano particolarmente utili per la definizione degli interventi, specie di carattere preventivo, le indagini sociali sull'antisemitismo e sulla sua percezione tra il pubblico in generale e tra le comunità ebraiche in particolare⁹⁷.
- **Azione 1.4:** Istituire una *Conferenza centrale per il contrasto all'antisemitismo* (Co.Cen.A.), presieduta dal Coordinatore nazionale, alla quale partecipino i responsabili/delegati degli enti preposti alla raccolta dati e alle analisi di contesto, sopra menzionati (UNAR, OSCAD, UCEI, CDEC, UGEI, rappresentante italiano EJC-SACC), che si riunisca mensilmente per l'allineamento dei dati, l'analisi di contesto, il confronto e le iniziative da adottare e da proporre alle pubbliche amministrazioni/private associazioni interessate.
- **Azione 1.5:** Promuovere l'applicazione, da parte dei segnalatori, della definizione IHRA⁹⁸ e dei suoi 11 esempi nella classificazione degli episodi/incidenti antisemiti.
- **Azione 1.6:** Realizzare una piattaforma informatica e ottimizzare i flussi e i processi informativi tra enti interessati per lo sviluppo dell'analisi di scenario, presso l'Ufficio del Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo⁹⁹.
- **Attuatori:** Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo, UNAR, OSCAD, UCEI, CDEC, EJC-SACC, istituti demoscopici.
- **Destinatari:** Forze dell'ordine, enti di ricerca pubblici e privati, operatori della società civile.

Obiettivo 2: Costituire un sistema di rilevazione dei contenuti di odio antisemita in internet (compresi il deep web e il dark web) e sulle numerose e spesso nascoste piattaforme social e operare una quantificazione degli stessi.

- **Azione 2.1:** Disporre strumenti tecnologici avanzati al fine della rilevazione dei contenuti di odio antisemita on line, non tralasciando di intervenire nei confronti della terza forma di antisemitismo¹⁰⁰.

⁹⁷ Tale azione prevede l'esigenza di disporre di risorse economiche, da individuare tra quelle disponibili o anche in programmazioni economiche future ovvero attraverso l'accesso a finanziamenti europei.

⁹⁸ Cfr. pp. 10-11.

⁹⁹ Tale azione prevede l'esigenza di disporre di risorse economiche, da individuare tra quelle disponibili o anche in programmazioni economiche future ovvero attraverso l'accesso a finanziamenti europei.

¹⁰⁰ "Il pregiudizio antisemita contemporaneo si esprime soprattutto in tre forme. La prima comprende i pregiudizi e stereotipi tradizionali che attribuiscono caratteristiche sfavorevoli agli ebrei e sono adatti ad esprimere odio. La seconda manifestazione si esprime con la negazione o la relativizzazione della Shoah. Infine, la terza forma si manifesta nell'espressione di opinioni anti israeliane che vanno oltre i limiti della critica politica in cui Israele è condannato per alcuni atti mai attribuiti ad altri Stati e dove la condanna si riversa dallo stato ebraico a tutti gli ebrei." (Cfr. Relazione annuale sull'antisemitismo in Italia 2023 - A cura dell'Osservatorio antisemitismo della Fondazione CDEC, Introduzione, pag. 13).

- **Azione 2.2:** Sostenere e incentivare l'attività della Sezione Cyberterrorismo del Servizio di Polizia Postale e della Sicurezza cibernetica, tra le cui competenze rientrano quelle di prevenzione e contrasto dei fenomeni di antisemitismo in rete.

- **Attuatori:** Polizia di Stato-Polizia Postale, UNAR, OSCAD.
- **Destinatari:** Studenti, docenti, comunità digitali.

Obiettivo 3: Contrastare il fenomeno dell'under reporting e dell'under recording rispetto ai crimini e discorsi d'odio antisemiti.

- **Azione 3.1:** Realizzare e attuare programmi di formazione per gli operatori di polizia, anche avvalendosi delle progettualità già in essere, finalizzati a comprendere, riconoscere e rispondere all'antisemitismo, da rendere fruibili su piattaforme di e-learning al fine di raggiungere il maggior numero di utenti.
 - **Azione 3.2:** Realizzare delle "linee guida giuridiche" per la gestione dei casi di antisemitismo da rendere fruibili per l'UCEI, le Comunità ebraiche e gli Enti coinvolti nel contrasto dell'antisemitismo, con lo scopo di agevolare le denunce e contrastare l'under reporting.
 - **Azione 3.3:** Monitorare l'evoluzione delle segnalazioni di antisemitismo anche tramite il coinvolgimento del Ministero della Giustizia per condividere gli esiti giudiziari di quelle segnalazioni che sfociano in procedimenti penali.
 - **Azione 3.4:** Istituire/individuare presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo referenti funzionali per il contrasto all'antisemitismo che possano costituire punto di riferimento per gli enti/organismi che si dedicano alla raccolta dei dati.
 - **Azione 3.5:** Organizzare eventi e iniziative per pubblicizzare la possibilità di denuncia ai vari organismi preposti atti di antisemitismo.
- **Attuatori:** UNAR, OSCAD, Prefetture-Uffici Territoriali del Governo;
 - **Destinatari:** Forze dell'ordine, operatori giudiziari, vittime.

b) SECONDA LINEA STRATEGICA ("FORMAZIONE")

"Formazione nella scuola a tutti i livelli, nelle università e nel mondo dello sport e del lavoro, nel quale va ricompresa anche la Pubblica Amministrazione in tutte le sue articolazioni centrali e periferiche".

Questa linea strategica trova diffusamente riscontro nella Strategia della Commissione europea sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica, in particolare come supporto alla lotta all'odio antisemita¹⁰¹. Una cospicua sezione della Strategia, inoltre, è dedicata all'istruzione, alla ricerca e alla memoria¹⁰².

Analogamente, tale linea strategica trova diretto riscontro nelle Linee guida globali per il contrasto all'antisemitismo, nelle quali si afferma che l'istruzione è vitale per identificare e contrastare l'antisemitismo, compreso il ricordo della Shoah per contrastarne la negazione e la distorsione.¹⁰³

Premessa

Sullo sfondo di una serie preoccupante e crescente di ultimi gravissimi episodi di antisemitismo, in Italia come nel resto d'Europa, si riflette sulla scelta degli strumenti più efficaci per contrastare il pregiudizio antiebraico, le diverse forme di razzismo e di xenofobia, trasversali ai vari ambiti sociali in modo che pratiche, linguaggio e retorica antisemiti non acquisiscano valore, normalizzazione e radicalizzazione.

Uno di questi è sicuramente la formazione incentrata sulla conoscenza della storia e della cultura ebraica e al pieno riconoscimento delle stesse come parte integrante della società europea.

¹⁰¹ Strategia Europea..., cit. pagg. 7-9. A questo proposito la Strategia incoraggia gli Stati membri ad elaborare strategie nazionali, fornire finanziamenti per attuarle, adottare la definizione dell'IHRA e nominare inviati speciali/coordinatori per lotta contro l'antisemitismo ed il sostegno della vita ebraica. Relativamente alla lotta contro l'incitamento all'odio antisemita e contro i reati generati da questo, la Commissione sostiene gli Stati membri tramite "Il Gruppo ad alto livello sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia e altre forme di intolleranza" e collabora in particolare con alcune Agenzie europee (Cepol, Fra, Refg) per il sostegno alla formazione e per lo sviluppo delle capacità delle Autorità di contrasto e della magistratura. La Commissione, in questo modo, migliorerà il sostegno a programmi di formazione e ad attività di sviluppo delle capacità in materia di lotta contro l'antisemitismo da destinare ai professionisti della giustizia e alle Autorità di contrasto.

¹⁰² Ivi, cap III, pagg. 19-22. In questo senso la Commissione, tra le principali azioni, promuove la creazione di un polo europeo di ricerca sull'antisemitismo contemporaneo e le culture ebraiche; finanzia un'indagine a livello UE sui pregiudizi antisemiti nella popolazione; sostiene la formazione dei professionisti dell'istruzione in collaborazione con l'UNESCO e l'OSCE/ODHIR e aiuta gli Stati membri a progettare ed attuare riforme in ambito scolastico volte a contrastare la discriminazione e l'antisemitismo. La Commissione, nell'intento di essere presente e fornire il proprio sostegno alle giornate e agli eventi di commemorazione dell'Olocausto, sia in ambito UE che a livello nazionale, sostiene la creazione di una rete di siti "in cui si è consumato l'Olocausto"; mette a disposizione finanziamenti per l'attuazione di progetti commemorativi, anche tramite la digitalizzazione di archivi, e le testimonianze di sopravvissuti all'Olocausto.

¹⁰³ ". Linee Guida Globali..., cit. nota n. 98.

L'insegnamento e la diffusione di una cultura del rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, basati sul valore e la ricchezza dell'apporto che le comunità ebraiche hanno dato alle società contemporanee, sono gli unici strumenti che possono aprire le menti e formare le coscienze per lo sviluppo della responsabilità collettiva necessaria alla creazione di un valido e condiviso fronte al contrasto all'antisemitismo, anche nelle sue forme più odiose del negazionismo e del revisionismo storico.

Un'efficiente strategia formativa deve porre al centro, in particolar modo, le giovani generazioni, i cittadini del domani, per un'efficace e duratura azione di contrasto al fenomeno anche in relazione ai nuovi mezzi di diffusione dello stesso attraverso le reti informatiche, i *social media* e i *social network*, che per la loro natura mediatica raggiungono una grande quantità di interlocutori in brevissimo tempo.

Nell'ambito della propedeutica generale indagine conoscitiva/ricognitiva dello stato di attuazione della Strategia nazionale di lotta all'antisemitismo del 2021, in particolare sotto il profilo dell'implementazione delle indicazioni/raccomandazioni inerenti alla formazione contenute nella parte IV, attraverso i dati e le informazioni raccolti, che hanno reso possibile rilevare anche le criticità affrontate e le *best practices* attuate, è emerso complessivamente che la maggior parte delle Amministrazioni interessate hanno solo parzialmente attuato le suindicate indicazioni/raccomandazioni della Strategia nazionale del 2021.

Si rende necessario, pertanto, la riproposizione di quelle indicazioni/raccomandazioni della precedente Strategia nazionale che sono rimaste inattuata negli anni, facendo tesoro delle criticità riscontrate e valorizzando le *best practices* applicate, alle quali aggiungere anche nuove proposte ed iniziative che andranno ad arricchire la presente Strategia per la lotta contro l'antisemitismo sotto il profilo della formazione, dai primi gradi dell'istruzione fino alle Università, dai dipendenti pubblici ai rappresentanti di tutte le forze dell'ordine, interessando il più possibile tutti gli ambienti dove si esplica la vita sociale: uffici, centri sportivi, biblioteche, musei, pubblici servizi, scuole e tutte le altre comunità lavorative/luoghi di lavoro, in generale, offrendo opportunità di sensibilizzazioni e di incontri.

ATTUAZIONE DELLA SECONDA LINEA STRATEGICA: OBIETTIVI, AZIONI, SOGGETTI ATTUATORI E DESTINATARI

Obiettivo 1: Favorire l'adozione/l'utilizzo della definizione operativa IHRA all'interno dei codici etici, di condotta, disciplinari e di comportamento dei dipendenti pubblici (ex DPR n. 62/2013¹⁰⁴).

- **Azione 1.1:** Adozione delle Linee guida/determinazioni da parte degli organi competenti per l'adozione/integrazione dei codici di etici, di condotta, dei codici di comportamento di tutte le PA.

¹⁰⁴ Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art.54 del D. Lgs 30 marzo 2001, n. 165.

- **Azione 1.2:** Diffusione e applicazione della “*Carta delle buone prassi per il rispetto della libertà di religione e di convinzione nei luoghi di lavoro*”¹⁰⁵ presentata a Modena presso l'Università degli Studi (UNIMORE).
- **Attuatori:** Tutte le pubbliche amministrazioni, in particolare il Dipartimento della funzione pubblica.
- **Destinatari:** Tutti i dipendenti pubblici.

Obiettivo 2: Favorire l'adozione/l'utilizzo della definizione operativa IHRA all'interno dei Regolamenti e nei codici etici di CONI e CIP, Sport e Salute Spa e degli Organismi sportivi (Federazioni, Discipline Sportive Associative, Enti di promozione sportiva, Associazioni Benemerite, Gruppi Sportivi Militari e loro affiliati), anche nell'ambito delle attività dell'Osservatorio nazionale contro le discriminazioni nello Sport dell'UNAR.

- **Azione 2.1:** Revisione dei Regolamenti e nei codici etici di CONI e CIP, Sport e Salute Spa e degli Organismi sportivi e loro affiliati.
 - **Attuatori:** Ministero per lo sport e i giovani, CONI e CIP, Sport e Salute Spa, Scuola dello sport e altri Organismi sportivi.
 - **Destinatari:** Atleti (olimpici e paralimpici), dirigenti, direttori sportivi, arbitri, giudici, allenatori, tesserati e tecnici degli organismi sportivi nel loro complesso.

Obiettivo 3: Ampliamento delle competenze, sotto il profilo delle politiche antisemite e xenofobe, di alcune/i figure/organi già esistenti/operanti, quali: Comitati unici di garanzia (CUG¹⁰⁶); Consiglieri/e di Parità e Consiglieri/e di Fiducia, *Safeguarding Officer/Office*¹⁰⁷.

- **Azione 3.1:** Adozione da parte degli organi competenti delle delibere/linee guida/direttive per l'ampliamento delle funzioni dei CUG, della/del Consiglieri/e di Parità e della/del Consiglieri/e di Fiducia e del *Safeguarding Officer/Office*.

¹⁰⁵ Redatta e presentata dal Centro Interdipartimentale di ricerca sulla libertà di religione e convinzione “ORFECT” dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia il 4 novembre 2024. www.magazine.unimore.it/site/home/notizie/articolo820070182.html.

¹⁰⁶ I Comitati Unici di Garanzia (CUG), ai sensi della Direttiva 2/2019 del Ministero per la Pubblica Amministrazione, sono comitati paritetici costituiti all'interno delle Amministrazioni pubbliche con compiti propositivi, consultivi e di verifica in materia di pari opportunità e di benessere organizzativo al fine di contribuire all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, agevolando l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni e favorendo l'affezione al lavoro, garantendo un ambiente lavorativo nel quale sia contrastata qualsiasi forma di discriminazione per i/le lavoratori/trici. www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_n_2.pdf.

¹⁰⁷ L'art. 16 del d. lgs. n. 39/2021, stabilisce che le Federazioni sportive nazionali, le Discipline sportive associate, gli Enti di promozione sportiva e le Associazioni benemerite debbano redigere le linee guida per la predisposizione dei modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva e dei codici di condotta a tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie, della violenza di genere e di ogni altra condizione di discriminazione prevista dal decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 o per ragioni di etnia, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.

- **Azione 3.2:** Coinvolgere il CNEL¹⁰⁸ nella strategia formativa sul contrasto all'antisemitismo, al fine di individuare buone pratiche correlate alla prevenzione nei luoghi di lavoro del settore privato, da diffondere attraverso il coinvolgimento attivo delle parti sociali¹⁰⁹.
- **Attuatori:** CNEL, Dipartimento della funzione pubblica, Ministero per lo Sport e i Giovani, Ministero dell'università e della ricerca, Atenei, Scuola dello sport, CONI e CIP, Osservatorio Permanente delle Politiche di *Safeguarding* del CONI, altri Organismi Sportivi e loro affiliati.
- **Destinatari:** Tutti i dipendenti pubblici e del settore privato e atleti (olimpici e paralimpici), volontari, dirigenti, direttori sportivi, allenatori, soci, tesserati e tecnici degli organismi sportivi e del mondo dell'associazionismo nel loro complesso.

Obiettivo 4: Favorire l'elaborazione di percorsi formativi, di progettualità di ricerca e di "Terza missione"¹¹⁰ specificamente dedicati al contrasto all'antisemitismo.

- **Azione 4.1:** Realizzare corsi universitari che includono moduli specifici che trattano tematiche legate al contrasto all'antisemitismo e alla memoria della Shoah e percorsi di studi universitari di "*Jewish Studies*".
- **Azione 4.2:** Progettare un dottorato di ricerca di interesse nazionale, specificamente dedicato allo studio dell'antisemitismo e dei fenomeni correlati¹¹¹.
- **Azione 4.3:** Proporre e incentivare progetti PRIN (Progetti di Rilevante Interesse Nazionale) specificamente dedicati allo studio dell'antisemitismo e dell'antisionismo.
- **Azione 4.4:** Creazione di una serie di *workshop* tematici dedicati al contrasto dell'antisemitismo, al dialogo interreligioso e ai diritti delle minoranze religiose.

¹⁰⁸ Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) potrà avere un ruolo importante nella lotta contro l'antisemitismo in Italia, sfruttando le sue competenze e funzioni istituzionali. Il CNEL, come ente di raccordo tra il mondo del lavoro, la società civile e le istituzioni, può svolgere un ruolo centrale nel promuovere una cultura di rispetto, inclusione e contrasto all'antisemitismo, sia attraverso proposte normative sia attraverso iniziative educative e di sensibilizzazione.

¹⁰⁹ L'azione potrà essere replicata e diffusa con l'eventuale definizione di ulteriori accordi e protocolli recanti azioni di sensibilizzazione e attività di rilevazione e monitoraggio in collaborazione con gli organismi paritetici già previsti dai CCNL. Inoltre, tali impegni potranno essere formalizzati anche mediante un apposito protocollo di intesa tra il CNEL e il Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo.

¹¹⁰ Il termine Terza Missione si riferisce all'insieme delle attività di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze, attraverso processi di interazione diretta dell'Università con la società civile e il tessuto imprenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e sociale del territorio, affinché la conoscenza diventi strumentale per l'ottenimento di benefici di natura sociale, culturale ed economica.

scienzeformazione.uniroma3.it/terza-missione/cose-la-terza-missione .

¹¹¹ Allo stato, l'unico corso nella specifica materia, di recentissima istituzione, è il [Master di II livello in Studi sulla Shoah e sulla memoria](#), presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata".

- **Azione 4.5:** Realizzazione da parte dell'ANVUR¹¹² di un questionario al fine di censire lo stato di attuazione delle iniziative negli Atenei.
- **Attuatori:** Ministero dell'università e della ricerca, Atenei, ANVUR, Enti di ricerca.
- **Destinatari:** Studenti universitari e post-universitari; docenti, ricercatori e dottorandi; amministrativi; i cittadini nel loro complesso, comprensivi di istituzioni e aziende non abitualmente coinvolte nelle attività di ricerca e di didattica universitaria.

Obiettivo 5: Favorire una più capillare promozione di attività formative dedicate al mondo della scuola, sia agli studenti, ai docenti e ai dirigenti scolastici, per educare al rispetto delle differenze contro ogni forma di violenza e discriminazione.

- **Azione 5.1:** Divulgazione delle Linee guida¹¹³ sul contrasto all'antisemitismo nella scuola.
- **Azione 5.2:** Riproduzione in Italia di programmi educativi che realizzino visite nelle scuole per incontrare i giovani e discutere di tematiche religiose e promuovere la tolleranza, sulla scorta di iniziative come il progetto "*Likrat*"¹¹⁴, presente in Austria e Svizzera, il progetto "*Your faith – my faith*" in Danimarca e il progetto "*Meet A Jew*"¹¹⁵, realizzato in Germania, che favoriscono il dialogo interculturale e la coesione sociale, riducendo la diffusione di stereotipi.
- **Azione 5.3:** Incontri con sopravvissuti o esperti della Shoah per stimolare il dialogo e la riflessione tra gli studenti.
- **Azione 5.4:** Organizzare visite a musei, mostre, memoriali, in particolare in concomitanza con la Giornata Europea della Cultura Ebraica.
- **Azione 5.5:** Incentivare progetti di scambio Italia-Israele a livello soprattutto universitario per implementare iniziative/programmi educativi congiunti e il dialogo interculturale tra giovani e docenti di diversi *background* culturali e religiosi, al fine di costruire nuove relazioni basate sul rispetto e la comprensione reciproca ed eliminare stereotipi, paura e xenofobia.
- **Azione 5.6:** Rilanciare gli accordi tra il Ministero dell'istruzione e del merito e *Yad Vashem*, Ente nazionale per la Memoria della Shoah di Gerusalemme, che fornisce – tra

¹¹² L'ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, è un ente pubblico istituito con la Legge n. 286 del 24 novembre 2006, che opera sotto la vigilanza del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) con il compito di valutare la qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca in Italia, al fine di migliorare il sistema dell'istruzione superiore e della ricerca.

¹¹³ Il documento "[Linee guida per il contrasto all'antisemitismo nella scuola](#)" è uno strumento sviluppato per aiutare le istituzioni educative a prevenire e combattere l'antisemitismo attraverso l'educazione e la promozione di una cultura del rispetto e dell'inclusione. In Italia, queste linee guida sono state elaborate dal Ministero dell'Istruzione in collaborazione con la Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo e altre organizzazioni e istituzioni, sulla base delle raccomandazioni europee.

¹¹⁴ likrat.ch/it/ .

¹¹⁵ www.meetajew.de/en/ .

l'altro – corsi di aggiornamento per insegnanti presso la Scuola Internazionale per gli Studi della Shoah.

- **Azione 5.7:** Prosecuzione della collaborazione fra il Ministero dell'istruzione e del merito e l'Organismo sovranazionale "Memoriale della Shoah di Parigi," che prevede la condivisione del progetto "The holocaust as a starting point", quale attività formativa nei confronti del personale docente, nonché di ulteriori attività seminariali e di formazione anche in collaborazione con altri Stati e Università.
- **Azione 5.8:** Prevedere che nei piani di formazione del personale docente e dei dirigenti scolastici siano previste attività dedicate alle tematiche per il contrasto all'antisemitismo.
 - **Attuatori:** Ministero dell'istruzione e del merito, Ministero dell'università e della ricerca, in tutte le sue diverse articolazioni territoriali, centrali e periferiche.
 - **Destinatari:** Studenti, docenti, dirigenti scolastici e Rettori.

Obiettivo 6: Ideazione di un protocollo specifico nell'ambito dei programmi di formazione rivolti ai dipendenti pubblici (dirigenti e delle aree), alla Magistratura e agli appartenenti alle Forze dell'ordine¹¹⁶ (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia Finanza, Polizia Penitenziaria e Polizie locali) con specifici focus sull'antisemitismo, contrasto ad ogni forma di discriminazione razziale e la promozione di una cultura inclusiva, anche con l'ausilio della definizione operativa dell'IHRA, con la collaborazione dell'UCEI, CEPOL¹¹⁷, UNAR e OSCAD.

- **Azione 6.1:** Coinvolgimento della SNA¹¹⁸ e delle altre scuole delle pubbliche amministrazioni per l'adozione di un protocollo avente ad oggetto la realizzazione di corsi di formazione specifici sulle tematiche per il contrasto all'antisemitismo e sulla cultura ebraica, finalizzato ad una formazione condivisa e coerente per tutte le Amministrazioni pubbliche.

¹¹⁶ Attraverso il programma Giustizia, la Commissione sostiene la Rete europea di formazione giudiziaria (REFG) con una sovvenzione di funzionamento, anche per l'organizzazione di seminari sulla non discriminazione e la lotta all'antisemitismo. Lo sviluppo di corsi e materiali di formazione per aiutare i professionisti della giustizia a riconoscere e perseguire l'antisemitismo è una delle priorità dell'invito annuale a presentare proposte per le sovvenzioni alle azioni nell'ambito del programma Giustizia. L'Agenzia dell'UE per la formazione delle forze dell'ordine (CEPOL) mira a promuovere una cultura comune dell'applicazione della legge basata sui diritti fondamentali. La stessa sta sviluppando e accreditando un corso di diploma sui diritti fondamentali, compresa la lotta all'antisemitismo, per i funzionari delle forze dell'ordine dell'UE, altresì collabora strettamente con il Congresso Ebraico Europeo per organizzare regolarmente webinar sull'antisemitismo, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, First progress report of the EU Strategy...*, cit. pag.9.

¹¹⁷ L'Agenzia dell'Unione Europea per la formazione delle Forze dell'ordine CEPOL promuove, attraverso la formazione delle Forze dell'Ordine, la cooperazione internazionale nell'attività di contrasto, www.cepol.europa.eu/it

¹¹⁸ La Scuola Nazionale dell'Amministrazione – SNA, fondata nel 1957 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è l'istituzione deputata a selezionare, reclutare e formare i funzionari e i dirigenti della Pubblica Amministrazione italiana. La SNA sostiene e promuove il processo di innovazione e riforma della PA, con l'obiettivo generale di fare della Pubblica Amministrazione un fattore di competitività del sistema economico e produttivo italiano. Si veda: sna.gov.it

- **Azione 6.2:** In particolare, realizzare workshop per i dipendenti che si occupano dei media e del settore dell'IT, per una corretta rappresentazione delle diversità culturali e religiose e su come riconoscere e rimuovere contenuti dannosi e antisemiti dalle piattaforme.
- **Azione 6.3:** D'intesa con l'Associazione Nazionale Magistrati, organizzare seminari di formazione sul quadro normativo e di *capacity-building* sulle tecniche di contrasto all'antisemitismo, all'odio in rete e alla disinformazione.
- **Azione 6.4:** Realizzare corsi di formazione per le Forze dell'ordine che includono moduli specifici su tematiche legate al contrasto all'antisemitismo, aderendo anche ad altre edizioni/iniziative progettuali europee, come F.A.D.E.¹¹⁹, aventi l'obiettivo di migliorare la capacità delle autorità pubbliche di identificare, perseguire e contrastare episodi di discriminazione e odio antisemita, avvalendosi delle Linee guida elaborate da OSCE/ODIHR per la formazione delle Forze dell'ordine.
 - **Attuatori:** SNA, altre scuole delle pubbliche amministrazioni, tra cui la Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali, per il personale del Ministero della cultura.
 - **Destinatari:** Tutti i dipendenti pubblici, tutti gli appartenenti alle forze dell'ordine, in particolare la Polizia Postale, Magistrati e responsabili degli uffici giudiziari.

Obiettivo 7: Valorizzare nei libri di testo le tematiche della cultura e della storia ebraica, dare spazio alla storia della Shoah.

- **Azione 7.1:** Intraprendere una collaborazione con l'Associazione Italiana Editori, UCEI e CEI (Conferenza Episcopale Italiana, per le scuole cattoliche), al fine di rivedere i libri di testo.
 - **Attuatori:** Ministero dell'istruzione e del merito, docenti e dirigenti scolastici.
 - **Destinatari:** Studenti, docenti e dirigenti scolastici.

Obiettivo 8: Integrare le Indicazioni nazionali e i curricoli scolastici valorizzando e potenziando la conoscenza della storia, la cultura, dell'identità e della religione ebraica, sottolineandone la presenza nel nostro Paese in termini di contributo dato allo sviluppo della società.

- **Azione 8.1:** Intraprendere una collaborazione con UCEI al fine di operare la modifica/integrazione delle indicazioni nazionali e dei curricoli scolastici.
 - **Attuatori:** Ministero dell'istruzione e del merito; docenti e dirigenti scolastici.
 - **Destinatari:** Studenti, docenti e dirigenti scolastici.

¹¹⁹ [*Fight against Antisemitism through training and awareness raising activities – F.A.D.E.*](#) è un progetto europeo che ha l'obiettivo di migliorare la capacità delle autorità pubbliche di identificare, perseguire e contrastare episodi di discriminazione e odio antisemita.

c) TERZA LINEA STRATEGICA (“TANGIBILITÀ”)

“Valorizzazione della cultura della memoria, attraverso l’individuazione di percorsi significativi e commemorazioni, promossa dal Ministero della Cultura e da enti pubblici e privati, nella quale coinvolgere i Ministeri interessati e le Istituzioni culturali”.

Le azioni relative alla valorizzazione della cultura della memoria trovano corrispondenza nell’attenzione che la Strategia Europea pone alla salvaguardia del patrimonio culturale ebraico e alla commemorazione della Shoah. Tale impegno è stato riaffermato dalle raccomandazioni del Consiglio d’Europa per la prevenzione e il contrasto ai discorsi d’odio (2022). Analogamente, le Linee Guida globali per il contrasto all’antisemitismo forniscono indicazioni mirate per contrastare i fenomeni di negazione e distorsione della Shoah, promuovere la ricerca accademica e rafforzare i percorsi di formazione e richiamano l’importanza della costruzione di una società inclusiva, che anche attraverso lo sviluppo della cultura della memoria promuova una comprensione delle sue diverse componenti.

Premessa

L’Italia ha compiuto negli ultimi anni passi significativi per promuovere la cultura della memoria e per contrastare l’antisemitismo, allineandosi alle strategie europee e internazionali che mirano alla salvaguardia del patrimonio ebraico e alla sensibilizzazione contro i fenomeni di odio. A livello nazionale, il Ministero della Cultura, in sinergia con il MEIS (Museo Nazionale dell’Ebraismo Italiano e della Shoah), l’UCEI (Unione delle Comunità Ebraiche Italiane) e numerose istituzioni culturali e museali, ha messo in campo diverse iniziative che includono mostre, restauri di siti storici, protocolli di collaborazione ed eventi commemorativi, come le celebrazioni annuali per il Giorno della Memoria. Nell’ambito delle collaborazioni interistituzionali e internazionali, è significativo l’esempio del Parco Archeologico del Colosseo, che collabora con il Museo Nazionale dell’Ebraismo Italiano e della Shoah (MEIS) e rappresenta un modello di successo per la promozione della cultura ebraica. Queste partnership consentono di creare sinergie che rafforzano la capacità di valorizzare la memoria storica.

Nello stesso contesto si colloca l’istituzione, avvenuta nel 2020, del Gruppo di lavoro di lavoro per lo studio e la ricerca sui beni culturali sottratti in Italia agli ebrei tra il 1938 e il 1945 a seguito della promulgazione delle leggi razziali, che si occupa di attività di ricerca dei beni, ma anche di divulgazione scientifica sul tema del recupero dei beni culturali sottratti agli ebrei in Italia.

Di rilievo la partecipazione attiva della Direzione generale Archivi alle attività dell’*International tracing Service di Bad Arolsen* in Germania, centro internazionale di documentazione, informazione e ricerca sulla persecuzione nazista e sul tema della Shoah, che rappresenta il più grande archivio al mondo sulla deportazione nazista, contenente una ricchissima documentazione digitalizzata e resa disponibile *on line*.

Tra le attività più rilevanti figurano, inoltre, il restauro e la valorizzazione delle Catacombe Ebraiche di Venosa (PZ) e la digitalizzazione in corso dei negativi del fondo Morpurgo presso l'ICCD (Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione), esempi virtuosi che testimoniano l'impegno nel preservare il patrimonio culturale ebraico e nel renderlo fruibile a un pubblico sempre più vasto, nonché la Mostra Biennale d'Arte Contemporanea "*Arte in Memoria*" a Ostia (Roma) e la progettazione del Padiglione degli italiani presso il Museo di Auschwitz, esempi di iniziative durature che non solo commemorano, ma mantengono viva la riflessione sul tema.

Di recente realizzazione sono inoltre i totem informativi multimediali relativi ai progetti "Binario 21 - Binario della Memoria" (realizzato con il contributo del Gruppo Ferrovie dello Stato, del Memoriale della Shoah di Milano e dell'Istituto Luce - Cinecittà) e "Binario della Memoria" (realizzato con il contributo del Gruppo Ferrovie dello Stato, del Memoriale della Shoah di Milano, dell'Istituto Luce - Cinecittà e della Comunità Ebraica di Roma), collocati rispettivamente al binario 21 della Stazione Centrale di Milano e al binario 1 della Stazione di Roma Tiburtina, per ricordare le vittime della Shoah e le migliaia di persone che da questi luoghi furono deportate verso i campi di sterminio.

Nonostante questi progressi, permangono alcune criticità. La frammentazione delle iniziative e la mancanza di una rete coordinata a livello nazionale limitano l'efficacia complessiva delle attività di valorizzazione della cultura ebraica e di lotta all'antisemitismo e hanno evidenziato la necessità di una visione coordinata, strutturata e a lungo termine per realizzare progetti di ampio respiro e garantire la continuità delle attività commemorative mediante l'individuazione di azioni concrete, tangibili e monitorabili nel tempo. A questo si aggiunge l'esigenza di sviluppare un piano di comunicazione più efficace, in grado di coinvolgere un pubblico più ampio e di sensibilizzare in modo capillare gli utenti e gli operatori culturali alle tematiche della memoria e del rispetto delle diversità.

ATTUAZIONE DELLA TERZA LINEA STRATEGICA: OBIETTIVI, AZIONI, SOGGETTI ATTUATORI E DESTINATARI

Obiettivo 1: Rafforzamento della *governance*

- **Azione 1.1:** Sostenere e potenziare la rete nazionale di musei, parchi archeologici, archivi e biblioteche per consolidare le attività commemorative e la diffusione della conoscenza della storia ebraica in Italia; promuovere e programmare l'avvio di forme di collaborazione finalizzate alla ricognizione e valorizzazione dei cimiteri ebraici e di monumenti funerari ebraici, ivi incluse le catacombe. Va a tal proposito ricordato il protocollo di intesa finalizzato a condividere le corrette procedure per lo scavo, la conservazione e il restauro di contesti funerari ebraici sottoscritto dal Direttore Generale Archeologia belle arti e paesaggio e la Presidente dell'Unione delle Comunità Ebraiche italiane in data 19 dicembre 2024. Tali misure intendono valorizzare la cultura della memoria anche ricorrendo, ove opportuno, alle linee di finanziamento messe a disposizione dalla UE. La rete nazionale, nelle sue articolazioni sul territorio, garantisce un coordinamento e un monitoraggio delle iniziative, favorendo lo scambio di risorse e buone pratiche, altresì migliorando la qualità e la portata degli eventi commemorativi a livello nazionale. Attraverso il coinvolgimento coordinato di tutte le strutture preposte si potrebbe assicurare anche una pianificazione delle attività

culturali, aumentando così l'accesso del pubblico a manifestazioni, mostre e incontri sulla storia e cultura ebraica.

- **Azione 1.2:** Favorire gli accordi di collaborazione tra musei italiani e istituzioni culturali ebraiche europee e internazionali per la condivisione di risorse, metodologie e buone pratiche di valorizzazione e promozione culturale. Questi accordi potrebbero includere la possibilità di organizzare mostre itineranti, scambi di opere e iniziative congiunte che raccontino la storia e il patrimonio ebraico, oltre a consentire la formazione di un personale culturale altamente qualificato. Tali collaborazioni incrementerebbero la visibilità internazionale del patrimonio ebraico italiano e favorirebbero una maggiore comprensione e sensibilizzazione sui temi della memoria e dell'antisemitismo in contesti culturali differenti.
- **Azione 1.3:** Istituire un gruppo di lavoro costituito dai referenti individuati dai Dipartimenti su indicazione delle Direzioni generali e degli Istituti Autonomi del Ministero della cultura. Il gruppo sarà incaricato di monitorare periodicamente l'attuazione della Strategia nazionale nell'ambito delle azioni di propria competenza e di raccordarsi con il Tavolo tecnico, che coadiuva il Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo, a cui compete il compito di verificare l'attuazione della complessiva strategia.
- **Attuatori:** Ministero della cultura.
- **Destinatari:** Memoriali, Istituzioni culturali ebraiche europee e internazionali.

Obiettivo 2: Promuovere la formazione continua dei professionisti del settore culturale sul tema della memoria e della lotta all'antisemitismo.

- **Azione 2.1:** Promuovere l'avvio di corsi di formazione specifici per operatori museali, bibliotecari e archivisti sui temi dell'antisemitismo, della memoria della Shoah e della storia ebraica italiana, affinché questi temi possano essere trattati in modo sensibile e adeguato. Corsi e workshop potrebbero essere ospitati in diverse sedi nazionali, con interventi di storici, esperti di antisemitismo e rappresentanti della comunità ebraica, al fine di promuovere una comprensione approfondita e una divulgazione responsabile di queste tematiche.
- **Attuatori:** PCM, Ministero della Cultura.
- **Destinatari:** Scuola nazionale del patrimonio e delle attività culturali.

Obiettivo 3: Incrementare la fruizione del patrimonio culturale ebraico attraverso l'innovazione tecnologica.

- **Azione 3.1:** Incentivare la diffusione di contenuti digitali accessibili a tutti e fruibili anche attraverso dispositivi mobili, su eventi storici, testimonianze, percorsi tematici e risorse per studenti e insegnanti, anche attraverso mostre virtuali, itinerari digitali e materiali audiovisivi: ciò al fine di sensibilizzare l'utenza, oltre che alla conoscenza dei luoghi della memoria, anche alla vita, alla cultura, ai saperi artigianali ed alle tradizioni ebraiche.

- **Azione 3.2:** Favorire l'introduzione nei musei e nei luoghi della memoria di sistemi interattivi, come applicazioni di realtà aumentata e *virtual tour*, che permettano ai visitatori di esplorare la cultura ebraica in modo immersivo e coinvolgente. Le tecnologie interattive offrirebbero una modalità moderna di fruizione del patrimonio culturale, arricchendo l'esperienza dei visitatori con contenuti multimediali, approfondimenti storici e ricostruzioni tridimensionali di luoghi e momenti significativi. Queste soluzioni innovatrici potrebbero avvicinare particolarmente le giovani generazioni alla memoria storica, rendendo i contenuti accessibili e attrattivi.
- **Azione 3.3:** Incentivare la collaborazione con istituzioni di ricerca e *start-up* tecnologiche per sviluppare progetti sperimentali di digitalizzazione del patrimonio ebraico, utilizzando tecnologie all'avanguardia come l'intelligenza artificiale e il *machine learning* per migliorare l'indicizzazione e l'accesso ai materiali digitalizzati. Questi progetti potrebbero favorire una fruizione personalizzata dei contenuti, suggerendo percorsi tematici basati sugli interessi dell'utente, e fornire analisi avanzate dei dati per la ricerca storica. Attraverso tali progetti si intende non solo preservare, ma anche valorizzare il patrimonio ebraico in un'ottica innovativa e tecnologicamente evoluta.
- **Azione 3.4** Sostenere e potenziare la catalogazione del patrimonio culturale ebraico, la digitalizzazione e la messa online degli archivi storici e fondi fotografici con lo scopo di renderli disponibili alla consultazione del pubblico e agli studiosi (sia italiani, sia internazionali), anche attraverso collaborazioni con piattaforme europee ed internazionali che potrebbero estendere la visibilità di questi materiali: ciò rafforzerebbe l'accesso alla cultura ebraica e ottimizzerebbe le possibilità di ricerca e di studio interdisciplinari. La digitalizzazione completa del patrimonio consentirebbe una fruizione continua e ampliata, mediante un superamento delle barriere geografiche e logistiche. Al riguardo, la Direzione generale Archivi, nell'ambito della collaborazione con l'archivio di *Bad Arolsen* in Germania, intende acquisirne nel 2025 l'accesso al sistema di documentazione digitalizzata e resa disponibile *on line* al fine di renderlo disponibile da remoto negli Archivi di Stato situati nella quasi totalità dei capoluoghi provinciali italiani.
- **Attuatori:** Ministero della cultura.
- **Destinatari:** Archivi, Università, Musei, Istituzioni culturali e museali.

Obiettivo 4: Sensibilizzare il pubblico con eventi culturali di ampia diffusione dedicati alla cultura ebraica e alla memoria della Shoah.

- **Azione 4.1:** Promuovere programmi strutturati di eventi culturali, a carattere itinerante e diffuso su tutto il territorio nazionale, dedicati alla cultura ebraica, anche con riguardo ai saperi artigianali ed alle relative tradizioni. Ciò può includere mostre, spettacoli teatrali, concerti, proiezioni di film e laboratori per bambini e famiglie, anche con eventi all'aperto, visite guidate a siti storici e tour culturali nelle comunità ebraiche italiane. Collaborando con associazioni locali e internazionali, questi eventi

diventerebbero un'occasione per coinvolgere un ampio pubblico, compresi giovani e famiglie, nella scoperta della storia e della cultura ebraica.

- **Azione 4.2:** Promuovere forme di collaborazione con i media nazionali per realizzare campagne online di sensibilizzazione sull'antisemitismo e sulla memoria della Shoah, al fine di amplificare l'impatto e diffondere consapevolezza sul tema dell'antisemitismo anche tra i più giovani.
- **Azione 4.3:** Promuovere la valorizzazione e promozione di opere artistiche dedicate alla memoria della Shoah e alla lotta all'antisemitismo, anche attraverso un formale riconoscimento aperto a categorie come cinema, letteratura, arti visive e teatro. Tali riconoscimenti, da diffondere tramite eventi pubblici ed istituzionali, promuoverebbero la creatività culturale e artistica sul tema, incentivando la produzione di contenuti di qualità che possano trasmettere i valori della tolleranza e del rispetto. Le opere potrebbero essere successivamente promosse in contesti nazionali e internazionali, con l'obiettivo di valorizzare l'impegno creativo per il contrasto ai pregiudizi.
- **Attuatori:** Ministero della cultura.
- **Destinatari:** Istituzioni culturali e museali, teatri, fondazioni, associazioni, organi di stampa.

d) QUARTA LINEA STRATEGICA ("PROTEZIONE")

"Garanzia della sicurezza delle Comunità ebraiche e sviluppo della conoscenza delle loro attività di vita e di culto attuali"

Nella Strategia Europea si riscontra una corrispondenza tematica in particolare nella sezione "Protezione e sostegno alla vita ebraica nell'Unione europea"¹²⁰. Nelle Linee Guida globali per il contrasto all'antisemitismo, la linea strategica è ricompresa nell'invito ai governi a fornire alle comunità ebraiche una protezione adeguata e a studiare miglioramenti della sicurezza per la vita comunitaria¹²¹.

Premessa

Nell'ultimo anno, in aggiunta a un incremento esponenziale dei casi e delle minacce di antisemitismo online, sono aumentati a livello preoccupante incidenti fisici, concreti, nei

¹²⁰ *EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life (2021-2030)* European Commission, cit..., versione in italiano: *La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)*, cap II.

¹²¹ "Ci sono pochi ruoli più centrali per i governi della sicurezza e del benessere delle loro popolazioni. Le comunità ebraiche sono bersaglio di minacce fisiche e attacchi provenienti sia da fonti straniere che nazionali. I governi, collaborando con le comunità ebraiche, dovrebbero fornire protezione adeguata e miglioramenti della sicurezza che salvaguardino e sostengano la vita comunitaria ebraica. La libertà e la protezione religiosa comprendono anche la salvaguardia della pratica religiosa senza ostacoli". www.governo.it/sites/governo.it/files/GlobalGuidelinesforCounteringAntisemitism_IT.pdf

confronti di persone ritenute o identificate come ebrei e degli edifici riconducibili al mondo ebraico (sinagoghe, centri comunitari, ecc.). Se da un lato il supporto fornito dalle istituzioni italiane è aderente alle maggiori esigenze di sicurezza e può essere considerato un modello in campo europeo, la crescita della minaccia richiede interventi complessivi di più ampio spettro che superino i contingenti, benché puntuali, interventi. Per questo, la lotta all'antisemitismo, intesa come "interesse nazionale", dovrà coinvolgere l'intera società civile.

Riguardo agli aspetti di ordine pubblico, in particolar modo a partire dal 7 ottobre 2023, manifestazioni contro lo stato di Israele, o per tematiche che nulla hanno a che fare con il conflitto israelo-palestinese, fanno registrare espressioni di messaggi antisemiti o di inneggiamento al terrorismo. Ne sono esempi sventolii di bandiere di Hezbollah, inni ai leader di Hamas, denigrazione di figure simbolo della Shoah (come Anna Frank).

Nel rispetto dei diritti costituzionali di libere manifestazioni e di espressioni del libero pensiero - ivi incluso il diritto di criticare le azioni del governo israeliano - appare evidente come dietro a posizioni antisioniste/anti-israeliane si celino atteggiamenti riconducibili all'antisemitismo.

Nel campo dello sport in generale e del calcio in particolare, ambienti rivelatisi sensibili al fenomeno, appare necessario proseguire sulla strada già tracciata dal Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo che ha condotto il 28 giugno 2023 alla firma presso il Ministero dell'Interno della Dichiarazione d'intenti per la lotta contro l'antisemitismo nel calcio¹²².

ATTUAZIONE DELLA QUARTA LINEA STRATEGICA: OBIETTIVI, AZIONI, SOGGETTI ATTUATORI E DESTINATARI

Obiettivo 1: Rafforzamento della sicurezza fisica dei luoghi di culto delle istituzioni ebraiche, al fine di garantire la protezione dei fedeli praticanti e delle strutture stesse da potenziali atti terroristici e minacce alla sicurezza. Sviluppo e incremento di misure adeguate volte a tutelare l'integrità delle persone e degli edifici, promuovendo un ambiente di sicurezza e serenità per la comunità.

- **Azione 1.1:** Completamento di una mappatura dettagliata dei siti ebraici presenti sul territorio nazionale, inclusi sinagoghe, centri culturali, scuole, uffici e altre sedi di rilevanza.
- **Azione 1.2:** Predisposizione di un piano di monitoraggio per le aree con rilevanza simbolico-evocativa per la prevenzione di atti vandalici o minatori ai danni di beni culturali e luoghi di culto ebraici (monumenti, edifici storici, edifici destinati al culto ebraico, cimiteri ebraici, lapidi ebraiche, pietre di inciampo, ecc.).
- **Azione 1.3:** Valutazione delle condizioni attuali di sicurezza di tali siti e valutazione periodica della sussistenza di eventuali fattori di rischio.

¹²² Il 27 giugno al Viminale è stata firmata la [Dichiarazione d'intenti per la lotta contro l'antisemitismo nel calcio](#) dal Ministro dell'Interno, dal Ministro per lo Sport e i Giovani, dal Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo e dal Segretario generale della Federazione Italiana Giuoco Calcio.

- **Attuatori:** Ministero dell'Interno, Autorità provinciali di pubblica sicurezza, UCEI, Amministrazioni comunali, Comunità ed enti ebraici.
 - **Destinatari:** Comunità ed enti ebraici.
- **Azione 1.4:** Verifica annuale sullo stato delle dotazioni di sicurezza dei luoghi di culto, edifici Comunitari, enti ebraici.
 - **Attuatori:** Ministero dell'Interno, Autorità provinciali di pubblica sicurezza, Comunità ed enti ebraici.
 - **Destinatari:** Comunità ed enti ebraici.
 - **Azione 1.5:** Incentivare e intensificare corsi di formazione incentrati sulla sicurezza¹²³ destinati a professionisti, membri delle Comunità, frequentatori di sinagoghe e il personale degli uffici Comunitari. Prevedere la realizzazione di esercitazioni/simulazioni con scenari di emergenza nascenti da attacchi terroristici nei confronti delle Comunità e dei suoi Enti.
 - **Attuatori:** Ministero dell'Interno, Autorità provinciali di pubblica sicurezza, Forze dell'Ordine, referenti sicurezza delle comunità ebraiche territoriali
 - **Destinatari:** Comunità ed enti ebraici.

Obiettivo 2: Interventi mirati per gli aspetti connessi all'ordine e alla sicurezza pubblica.

- **Azione 2.1:** Evitare che manifestazioni a rischio di esternalizzazioni di carattere antisionista/antisemita attraversino luoghi ebraici.
- **Azione 2.2:** Incrementare il presidio delle forze dell'Ordine, quando vengono preannunciate manifestazioni contro lo Stato di Israele, al fine di prevenire o contrastare espressioni antisemite o di incitamento all'odio e/o al terrorismo.
- **Azione 2.3:** Potenziare i sistemi di prevenzione di eventi violenti e occupazioni illegittime all'interno degli istituti scolastici e universitari, per proteste antisioniste o contro lo Stato di Israele, spesso connotate da pregiudizio antisemita.
 - **Attuatori:** Ministero dell'Interno, Ministero dell'Università e Ricerca, Ministero dell'Istruzione e del Merito, Autorità provinciali di pubblica sicurezza.
 - **Destinatari:** collettività e comunità ebraiche.

Obiettivo 3: Contenimento e prevenzione dei sempre più frequenti episodi di odio e discriminazione antisemita, mediante l'adeguamento degli strumenti normativi di

¹²³ Il progetto SENTINEL (*Strategic Engagement Network for Threat Intelligence, Law Enforcement Liaison and Jewish Community Protection*), finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma *Internal Security Fund (ISF 2021-2027)*, prevede la partecipazione dell'Arma dei Carabinieri, dell'Unione delle comunità ebraiche italiane, spagnole, belghe, ungheresi, ceche, austriache e dello European Jewish Congress - Security and Crisis Centre (EJC-SACC), nel programma che si prefigge di migliorare il livello di protezione dei luoghi ebraici, viene promossa una maggiore analisi delle minacce antisemite e migliorando la capacità di risposta a tali pericoli anche attraverso specifici corsi di formazione incentrati sulla sicurezza.

contrasto¹²⁴ per gli illeciti commessi in danno della religione ebraica e/o contro le persone che la professano.

- **Azione 3.1:** Diffondere la conoscenza nelle collettività, con iniziative di divulgazione, degli strumenti disponibili ed estendere le possibilità già offerte dall'ordinamento per la tutela dei diritti personali in sede civilistica¹²⁵, attraverso anche il potenziamento della disciplina nella specifica ottica del contrasto all'antisemitismo.
- **Azione 3.2:** Studiare e catalogare i più recenti episodi di odio e discriminazione antisemita trattati dai tribunali, al fine di valutare l'efficacia deterrente della reazione

¹²⁴ Gli strumenti normativi di contrasto agli episodi di odio e discriminazione antisemita previsti nell'ordinamento penale vigente sono quelli predisposti:

- dalla legge 9 ottobre 1967, n. 962 - Prevenzione e repressione del delitto di genocidio.
- dall'art. 3, lett. a) e b), l. 13 ottobre 1975, n. 654, successivamente modificato dalla legge 16 giugno 2016, n.15, che punisce i reati di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale ed etnico, nonché di istigazione a commettere e di commissione di atti di discriminazione, di violenza o di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;
- dall'art. 2, d.l. 26 aprile 1993, n. 122, convertito con l. 25 giugno 1993, n. 205, che punisce i reati di chi, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori ovvero ostenti simboli propri o usuali di quei gruppi, organizzazioni, associazioni o movimenti richiamati dall'art. 3, legge 654/1975;
- dal d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21, che, codificando le menzionate leggi speciali, ha introdotto nel capo III del libro II (dei delitti contro la libertà individuale) la sezione I-bis dedicata ai delitti contro l'uguaglianza, con la previsione dei reati di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa (art. 604-bis c.p.) e di un'aggravante applicabile a tutti i reati commessi con le medesime finalità di discriminazione (art. 604-ter c.p.);
- dai reati previsti al titolo IV, libro II, c.p., dedicato ai delitti contro il sentimento religioso e contro la pietà dei defunti.

¹²⁵ Nel diverso ambito civilistico, gli artt. 43 e 44 d.lgs. n. 286/1998, come emendato dal d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (T.U. immigrazione), predispongono una disciplina di tutela contro gli atti discriminatori legati alla razza, al colore, all'origine etnica o nazionale, alle convinzioni e pratiche religiose, nei diversi contesti sociali (P.A., pubblici servizi, lavoro, iniziativa economica, ecc.), che abbiano *"lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica"*. Tutela attivabile dinanzi al giudice civile, al fine di ottenere la cessazione di tali atti e il risarcimento del danno anche non patrimoniale.

statale e la compatibilità degli attuali strumenti normativi¹²⁶ di contrasto rispetto al nuovo contesto sociale¹²⁷.

- **Azione 3.3:** Valutare la perdurante efficacia degli attuali strumenti normativi, nell'ottica di potenziare le misure di contrasto anche *extra* penali.
- **Attuatori:** Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Magistrature, Forze di polizia, Consiglio Nazionale Forense.
- **Destinatari:** collettività nazionale, comunità ebraiche.

Obiettivo 4: Favorire la cooperazione tra i diversi attori coinvolti nella lotta al terrorismo e ai loro finanziatori, a livello nazionale e internazionale, per condividere informazioni e coordinare le azioni. Contrastare ogni forma di finanziamento al terrorismo internazionale di matrice islamista.

- **Azione 4.1:** Facilitare la condivisione di informazioni tra gli apparati di intelligence, le forze di polizia e le strutture di sicurezza interna delle comunità ebraiche, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e massimizzare l'efficacia dell'azione.
- **Attuatori:** Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Interno, Apparati di intelligence, Forze di polizia, UCEI, Comunità ebraiche locali.
- **Destinatari:** collettività nazionale, comunità ebraiche.

¹²⁶ Tenendo conto che:

- in diversi casi affrontati dalla giurisprudenza penale (anche dalla vasta eco mediatica), nonostante la certa gravità e deprecabilità delle condotte incriminate, si è pervenuti all'archiviazione degli indagati o al proscioglimento degli imputati (a titolo esemplificativo, si ricorda la sentenza di assoluzione n. 40/23 del Tribunale di Forlì nei confronti di una persona che aveva indossato una maglietta con la scritta "*Auschwitzland*" durante una manifestazione commemorativa della marcia su Roma a Predappio; il caso dei simboli nazisti e delle frasi di scherno alla *Shoah* rappresentati sulle torte di compleanno di alcune persone, archiviato dalla Procura di Bologna con provvedimento del 26 febbraio 2020, proc. n. 10713/20; o all'archiviazione da parte della Procura di Milano del procedimento a carico di un insegnante di una scuola milanese che aveva platealmente interrotto uno spettacolo teatrale sulla *Shoah*, strillando frasi negazioniste; o ancora all'archiviazione da parte della Procura di Roma di alcuni ultras che durante una partita di calcio hanno intonato cori antisemiti);
- in ambito civilistico, la disciplina di tutela approntata dagli artt. 43 e 44 T.U. immigrazione, non risulta aver avuto pregnante applicazione nel contrasto agli atti di discriminazione antisemita;
- dell'incidenza che può aver avuto l'assenza di una (seppur complessa) tipizzazione delle condotte antisemite.

¹²⁷ L'attuale contesto sociale è caratterizzato da sempre più frequenti rigurgiti antisemiti (in particolare crescita dopo il 7 ottobre 2023), che peraltro trovano terreno fertile sui più moderni canali di comunicazione (*social media*, piattaforme di condivisione video, oltre che sui tradizionali media audiovisivi).

e) QUINTA LINEA STRATEGICA ("COMUNICAZIONE")

"Attenzione massima alla dimensione digitale, anche per le applicazioni dell'Intelligenza Artificiale, coinvolgendo gli altri Stati, la Commissione europea, i grandi gestori e le Istituzioni che assicurano monitoraggio e formazione nel settore."

La linea strategica si riscontra nell'attenzione che la Strategia europea pone al contrasto dell'antisemitismo online, che già aveva visto un incremento esponenziale in occasione della pandemia da Covid 19¹²⁸.

Le Linee Guida globali per il contrasto all'antisemitismo rilevano una larga e crescente diffusione dell'antisemitismo online e sottolineano l'importanza del coinvolgimento dei social media per intraprendere azioni di contrasto a questo fenomeno¹²⁹.

Premessa

Con lo sviluppo delle nuove tecnologie e delle modalità di interazione virtuale, sono aumentate in maniera esponenziale le condotte violente online, compresi i discorsi d'odio e l'incitamento all'odio antisemita, l'apologia pubblica e la negazione o minimizzazione della Shoah. In seguito alla strage del 7 ottobre 2023 e alla successiva contro-offensiva israeliana, si è assistito a un acuirsi preoccupante di messaggi antisemiti in rete e sui *social media*, alimentati da una retorica infiammata e da una disinformazione virale. La galassia antisemita sul *web* assume i tratti di un mondo chiuso e autoreferenziale di gruppi settari. Le parole chiave, i luoghi comuni e i pregiudizi antisemiti creano un ambiente dove possono essere potenzialmente rilegittimati e normalizzati al di là delle *audience* settarie e chiuse. Questi fenomeni possono avere un impatto diretto non solo sulla sicurezza della comunità ebraica, ma - come detto nella premessa generale - anche sulla coesione sociale nel nostro Paese.

Le ultime ricerche evidenziano come i discorsi d'odio siano frutto della polarizzazione dei punti di vista e della semplificazione del linguaggio, incentivati da un modello di comunicazione che per ottenere visualizzazioni e ascolti premia l'intrattenimento e la deresponsabilizzazione piuttosto che la conoscenza. Va tenuto presente, inoltre, che i contenuti generati dall'intelligenza artificiale o manipolati artificialmente possono avere ripercussioni importanti sui processi democratici, sul dibattito civico e sui processi elettorali. Pur avendo grandi potenzialità in termini di creazione di contenuti educativi e di contro-narrazione, nonché di individuazione degli illeciti, l'intelligenza artificiale - basandosi su algoritmi - comporta infatti anch'essa il rischio di discriminazioni ed errori e di un'eccessiva semplificazione.

¹²⁸ Secondo lo studio della Commissione europea "*The rise of antisemitism online during the pandemic : a study of French and German content*", <https://data.europa.eu/doi/10.2838/671381>

¹²⁹ "L'antisemitismo, come altre forme di odio di gruppo e di disinformazione, è diffuso e sta mutando online. Ha conseguenze nel mondo reale e può portare alla radicalizzazione fino alla violenza. Le parti interessate dovrebbero opporsi all'antisemitismo online, rimanere informate sulle tendenze in evoluzione, aumentare la trasparenza sui contenuti antisemiti, valutare gli impatti sulle comunità vulnerabili e trovare soluzioni, nel contesto dei quadri giuridici esistenti". *Linee Guida Globali...*, cit. nota n. 98.

Con l'espressione "*odio online*" si indicano le manifestazioni d'odio diffuse attraverso la rete, nelle quali rientra ogni manifestazione del pensiero che inciti, promuova, diffonda o giustifichi violenza, odio o discriminazione nei confronti di un individuo o di un gruppo di individui, o che li denigri, sulla base di caratteristiche personali o di status presunte o reali, quali la razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità, l'origine nazionale o etnica, l'età, la disabilità, il sesso. In tale quadro, è importante stabilire innanzitutto una distinzione tra gli episodi penalmente rilevanti, gli episodi soggetti al diritto civile e amministrativo, e le forme di espressione che non possono essere vietate in virtù della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, ma in ordine alle quali sarebbe opportuno promuovere iniziative di dialogo, formazione e di sensibilizzazione.

Nel contesto giuridico italiano, gli atti di antisemitismo online possono essere ricondotti al reato di diffamazione aggravata (sia dal mezzo di pubblicità utilizzato sia dalla finalità di discriminazione etnica, razziale o religiosa, e pertanto procedibile d'ufficio - articolo 595 del codice penale e Legge 25 luglio 1993, n. 205), o al reato di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa (articolo 604bis del codice penale). E' previsto un aumento di pena se la propaganda o l'istigazione o l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra. Inoltre, nel codice penale la finalità di discriminazione è prevista come aggravante generica per ogni tipologia di reato.

A livello europeo, la direttiva UE sui servizi di media audiovisivi (Direttiva 2018/1808/UE recante modifica della direttiva 2010/13/UE) nell'ambito della strategia per il mercato unico digitale, vieta ai servizi di media audiovisivi e alle piattaforme di condivisione video e di social media di pubblicare contenuti di incitamento alla violenza o all'odio nei confronti di gruppi o membri di un gruppo sulla base di discriminazioni fondate su motivi quali sesso, razza, colore, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, politiche o altra opinione, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, disabilità, età, orientamento sessuale o nazionalità, ai sensi dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, così come vieta l'incitamento a commettere reati di terrorismo.

In attuazione di tale normativa, il "Testo Unico dei servizi di media audiovisivi" (D. Lgs. 8 novembre 2021, n. 208, modificato con D. Lgs. del 2024¹³⁰) dispone che i media audiovisivi e della radiofonia hanno l'obbligo di conformarsi ai principi della non discriminazione e del contrasto ai discorsi d'odio e alla disinformazione, prevedendo la possibilità di comminare sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione (art. 8 del Regolamento AGCOM in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona ai sensi dell'art. 30 del T.U.) e la sospensione dell'attività nei casi più gravi (art. 67 del T.U.). I fornitori di servizi di piattaforme per la condivisione di video, di audio o di entrambi hanno l'obbligo di adottare misure volte a tutelare il pubblico da comunicazioni che istighino alla violenza e all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo, sulla base di uno dei motivi di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dai reati di stampo razzista o xenofobo, ai sensi dell'articolo 1 della decisione quadro 2008\913\GAI del Consiglio, pena sanzioni

¹³⁰ Testo unico dei servizi di media audiovisivi ("TUSMA"), si tratta del decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 50 ("Decreto Correttivo"), adottato al fine di dettare *disposizioni integrative e correttive* al D. lgs. 8 novembre 2021, n. 208 che aveva riformato l'intero TUSMA.

amministrative e la limitazione dei programmi con provvedimento dell'AGCOM in caso di violazioni (art. 41 e 42 del T.U.). Inoltre, il Testo Unico prevede che i fornitori di servizi di media e i fornitori di piattaforme di condivisione di contenuti video e\o audio contribuiscano alla promozione dell'alfabetizzazione mediatica e digitale.

Anche il regolamento UE sui servizi digitali (*Digital Service Act*) del 2022, in vigore dal 17 febbraio 2024, stabilisce precisi obblighi di diligenza, di trasparenza, e di accertamento delle responsabilità per le piattaforme online che forniscono sul territorio europeo servizi intermediari in rete. Il regolamento prevede che le autorità giudiziarie o amministrative nazionali possano ordinare ai prestatori di servizi intermediari di contrastare uno o più contenuti illegali o di fornire determinate informazioni, e attribuiscono agli utenti di tali servizi la possibilità di segnalare in modo semplice ed efficace gli episodi di incitamento all'odio. Il regolamento introduce anche la figura del “*segnalatore attendibile*”, qualifica che viene riconosciuta, sulla base della procedura di cui alla Delibera AGCOM n. 283\24\CONS della stessa Autorità, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, dotati di particolare competenza in specifici ambiti.

Il 1° agosto 2024 è entrato in vigore anche il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale, che introduce un quadro normativo rigoroso a tutela dei diritti fondamentali. Il regolamento prevede sanzioni in caso di inadempimento e istituisce il “Comitato europeo per l'intelligenza artificiale”, composto da rappresentanti di alto livello degli Stati membri e dal Garante europeo per la protezione dei dati, con sottogruppi specializzati per le autorità nazionali di regolamentazione e altre autorità competenti. La Commissione ha avviato inoltre una consultazione su un codice di buone pratiche per i fornitori di modelli di IA per finalità generali (GPAI¹³¹).

Infine, nel contrasto all'antisemitismo particolare attenzione potrà essere posta anche al sistema radiotelevisivo, favorendo il rispetto delle regole di correttezza giornalistica e deontologica, al fine di garantire un'informazione esauriente, pluralistica ed esente da pregiudizi antiebraici.

ATTUAZIONE DELLA QUINTA LINEA STRATEGICA¹³²: OBIETTIVI, AZIONI, SOGGETTI ATTUATORI E DESTINATARI

Obiettivo 1: Responsabilizzazione delle piattaforme digitali.

- **Azione 1.1:** Promuovere l'attuazione degli obblighi di diligenza, trasparenza e accertamento delle responsabilità previsti dal regolamento europeo sui servizi digitali e dal regolamento europeo sull'intelligenza artificiale per i fornitori di servizi intermediari in rete, i fornitori di sistemi di intelligenza artificiale e le piattaforme online di grandi dimensioni, seguendo le previste procedure per garantire la tutela dei diritti fondamentali e degli interessi legittimi di tutte le parti coinvolte, avvalendosi della consulenza del Comitato europeo per i servizi digitali e dell'Ufficio per l'I.A. della Commissione.

¹³¹ [Global Partnership on Artificial Intelligence](#), Partenariato globale sull'intelligenza artificiale, al quale l'Italia ha aderito il 26 maggio 2020.

¹³² Le azioni proposte in questa linea strategica saranno attuate sulla base della normativa europea e nazionale esistenti, in particolare nel quadro del Digital Service Act, e seguendo le procedure all'uopo previste.

- **Attuatori:** AGCOM, Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri.
 - **Destinatari:** fornitori di servizi di rete, di intelligenza artificiale e gestori di piattaforme digitali di rilevanti dimensioni.
- **Azione 1.2:** Definire procedure operative per il monitoraggio dell'implementazione degli impegni sottoscritti a livello europeo dalle maggiori aziende informatiche e piattaforme di condivisione audio e video nel codice di buone pratiche sulla disinformazione (2022) e nel codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online (2016). Sensibilizzare le aziende e piattaforme a individuare un punto di contatto elettronico unico e a pubblicare rapporti periodici sull'attuazione delle politiche di moderazione e sull'efficacia delle misure contro l'odio online.
 - **Attuatori:** AGCOM, Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri; UNAR.
 - **Destinatari:** fornitori di servizi di rete, di intelligenza artificiale e gestori di piattaforme digitali di rilevanti dimensioni.
 - **Azione 1.3:** Sviluppare campagne di promozione dell'alfabetizzazione mediatica e digitale e di educazione alle tecniche di produzione delle immagini, al fine di rendere le persone consapevoli dei processi psicologici che governano la rete, in linea con il piano d'azione UE per l'istruzione digitale (2021-2027) e in collaborazione con istituti di ricerca ed organizzazioni della società civile, anche avvalendosi dei contributi delle piattaforme digitali e, ove possibile, dei proventi ottenuti dalle sanzioni comminate.
 - **Attuatori:** AGCOM, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Formez, Istituti di ricerca e organizzazioni della società civile.
 - **Destinatari:** studenti, rappresentanti di associazioni di giovani, frequentatori di corsi di formazione professionale, pubblici impiegati.

Obiettivo 2: Potenziamento delle capacità di monitoraggio e contrasto.

- **Azione 2.1:** Intensificare l'azione di vigilanza e risposta dell'AGCOM nel ruolo di autorità garante per le comunicazioni e coordinatore dei servizi digitali per l'Italia, ai fini dell'attuazione del Testo Unico dei servizi di media audiovisivi, del *Digital Service Act* e del regolamento europeo sull'I.A. In particolare, attivare tempestivamente ed efficacemente i meccanismi sanzionatori e di rimozione, nei casi di urgenza, dei contenuti illegali. Si avvierà l'iter per inserire la figura del Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, l'UNAR, l'OSCAD e il CDEC tra i "*segnalatori attendibili*", presentando le relative domande ai sensi della Delibera AGCOM n. 283\24\CONS.
 - **Attuatori:** AGCOM, Coordinatore nazionale antisemitismo, UNAR, OSCAD, CDEC.
 - **Destinatari:** fornitori di servizi in rete, piattaforme digitali e i loro utenti.

- **Azione 2.2:** Potenziare le risorse e gli strumenti, anche informatici, in dotazione alle autorità giudiziarie e alle forze dell'ordine per l'individuazione e il contrasto degli illeciti in rete, e rafforzare il raccordo con la Commissione europea e gli altri Stati Membri dell'UE ai fini dell'attuazione della decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (2008), anche in ambito EUROPOL (in relazione alle indagini).
 - **Attuatori:** Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia
 - **Destinatari:** Magistratura (Procure della Repubblica), Forze dell'ordine, Enti territoriali
- **Azione 2.3:** Potenziare il sostegno a istituzioni, enti e associazioni impegnati nella ricerca, nel monitoraggio e nel contrasto alla discriminazione e all'estremismo in rete, quali l'UNAR, l'OSCAD e l'Osservatorio sull'antisemitismo della Fondazione CDEC, rafforzando la collaborazione e lo scambio di buone pratiche.
 - **Attuatori:** Presidenza del Consiglio, UNAR, OSCAD.
 - **Destinatari:** Enti e associazioni di contrasto alla discriminazione in rete.

Obiettivo 3: Contrastare l'antisemitismo on line attraverso l'educazione e la formazione.

- **Azione 3.1:** D'intesa con l'ordine dei giornalisti e testate giornalistiche online, attuare campagne sociali di orientamento e di sensibilizzazione rivolte al grande pubblico e agli utenti dei *social*, in materia di discorsi d'odio e disinformazione in rete, e la promozione di contenuti di approfondimento che favoriscano il confronto, il pluralismo, l'apprezzamento della diversità culturale e l'educazione ai diritti umani e alla cittadinanza globale, anche sfruttando le risorse offerte dall'intelligenza artificiale per l'elaborazione di contenuti e dati oggettivi e l'instaurazione di un dialogo virtuale con i "complottilisti".
 - **Attuatori:** PCM – Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria; AGCOM.
 - **Destinatari:** Ordine dei Giornalisti.
- **Azione 3.2** Valutare la fattibilità dell'uso dell'intelligenza artificiale, inclusi i "modelli di linguaggio di grandi dimensioni", per contrastare l'antisemitismo e le distorsioni online, come documentato dall'UNESCO nel rapporto "*A.I. and the Holocaust: rewriting history? The impact of artificial intelligence on understanding the Holocaust*". Tali strumenti di intelligenza artificiale potrebbero essere usati per generare contro-deduzioni e contenuti attendibili, storicamente verificati e sensibili al contesto, al fine di contrastare luoghi comuni, pregiudizi, disinformazione e teorie "complottiliste" circolanti online.
 - **Attuatori:** AGCOM, Presidenza del Consiglio-Dipartimento per la trasformazione digitale, Ministero Università e Ricerca.
 - **Destinatari:** utenti internet, utilizzatori di reti sociali e piattaforme online, comunità di blogger.

VII. ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA

Per lo sviluppo delle complessive *“68 azioni”* strumentali al conseguimento dei *“22 obiettivi”* (utili alla concreta attuazione delle *“5 linee strategiche”*), alcuni dei quali richiedono tempi di sviluppo sul medio/lungo periodo (anche per il necessario ricorso a specifiche forme di finanziamento, governative ed europee), si è ritenuto di dare alla presente Strategia nazionale una ragionevole prospettiva quinquennale (2025-2029), che richiederà da parte del Tavolo tecnico di lavoro una continua verifica dello stato di attuazione degli impegni che le amministrazioni si assumono, coadiuvando l'attività del Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo a cui spetta la complessiva e periodica verifica – a cadenza annuale - della attuazione delle singole linee strategiche, come è indicato nel Decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio del 4 settembre 2024, laddove all'art. 2, lettera a) del comma 1 è riportato che il *“Gruppo di lavoro coadiuva il Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo nell'aggiornamento, nello sviluppo e nell'attuazione della strategia nazionale per la lotta all'antisemitismo”*.

Roma, 18 febbraio 2025



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo

**Strategia nazionale
per la lotta
contro l'antisemitismo**

2025



*Segreteria del Coordinatore Nazionale
per la Lotta contro l'antisemitismo*
Via della Mercede, 9 – 00187 – Roma
tel. segreteria +39.06.6779.4415
Email: Coord.lotta.antisemitismo@governo.it
Sito: www.governo.it/it/NoAntisemitismo

