

# **Analisi giuridica della definizione operativa dell'antisemitismo adottata dall'IHRA**

25 ottobre 2020

## **Sintesi della perizia giuridica**

redatta su richiesta  
del Servizio per la lotta al razzismo  
del Dipartimento federale dell'interno

## **I. Introduzione**

Il presente testo riassume le conclusioni principali della perizia giuridica commissionata dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR) del Dipartimento federale dell'interno (DFI) in seguito all'accoglimento del postulato Paul Rechsteiner 19.3942 «Definizione di antisemitismo dell'International Holocaust Remembrance Alliance», depositato al Consiglio degli Stati il 21 giugno 2019, con il quale l'autore incarica il Consiglio federale di presentare un rapporto sull'opportunità di utilizzare la definizione di antisemitismo dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto (International Holocaust Remembrance Alliance [IHRA]) nella politica interna ed estera della Confederazione. 1

Conformemente al mandato del SLR, la presente perizia giuridica è articolata in cinque punti: 2

1. un quadro del contesto in cui è stata elaborata la definizione, dei dibattiti politici in materia e della sua applicazione in altri Stati;
2. un'analisi testuale degli elementi costitutivi della definizione, comprensiva di una loro valutazione in rapporto agli impegni internazionali sottoscritti dalla Svizzera, in particolare la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965 (CERD)<sup>1</sup>;
3. una discussione degli esempi illustrativi della definizione;
4. una riflessione sul potenziale di utilizzazione della definizione in diversi campi del diritto;
5. una descrizione delle modalità di riconoscimento della definizione e dei rispettivi effetti giuridici.

3

---

<sup>1</sup> RS 0.104.

## II. Contesto dell'adozione della definizione operativa

La definizione operativa dell'IHRA (di cui riportiamo la versione inglese all'allegato 2a e la versione italiana all'allegato 2b) è derivata da una definizione dell'Osservatorio europeo dei fenomeni razzisti e xenofobi (EUMC) (riportata in lingua originale inglese all'allegato 1) concepita per armonizzare la raccolta di dati sui crimini antisemiti in Europa. La definizione in senso lato comprende una definizione propriamente detta, composta di due frasi (nel seguito «definizione di base»)<sup>2</sup>, un testo esplicativo, un elenco di 11 esempi di forme contemporanee di antisemitismo e tre concetti contenenti il termine «antisemita» che esemplificano tre possibilità di contemplare l'antisemitismo nel diritto. Nel 2016, in occasione dell'assemblea plenaria di Bucarest, gli Stati membri dell'IHRA, tra cui la Svizzera, hanno adottato la definizione per consenso con la riserva del suo carattere non vincolante per gli Stati. L'IHRA ha introdotto qualche modifica al testo originale, in particolare isolando una parte del testo (la definizione di base) dagli altri passaggi ed esempi. L'oggetto preciso della decisione d'adozione è controverso. Alcuni sostengono che la decisione riguardi solo la definizione di base, altri invece ritengono sia estesa a tutto il testo.

Il termine «definizione operativa» («working definition») è stato coniato dall'EUMC, che intendeva così sottolineare il carattere provvisorio che le attribuiva. Niente fa tuttavia pensare che l'IHRA continui a considerarla incompiuta. Il termine «operativo» è stato mantenuto probabilmente perché ha anche un altro significato, molto adatto a sottolineare l'obiettivo pratico della definizione, concepita come strumento di lavoro per la raccolta di dati e non a scopo teorico o scientifico.

- 4 La definizione in senso lato si distingue per la sua enfasi sull'antisemitismo sotto forma di rifiuto dello stato di Israele («nuovo antisemitismo») e la visione dell'antisemitismo incentrata sul movente dell'autore dell'atto.
- 5 Una parte importante delle critiche alla definizione è rivolta ai passaggi riferiti a Israele, che potrebbero dar luogo a interpretazioni eccessivamente limitative delle libertà di comunicazione.

## III. Quadro delle prassi di altri Stati e organismi internazionali

- 6 Considerato il persistente disaccordo sull'oggetto della decisione d'adozione dell'IHRA, non sorprende che le posizioni degli Stati analizzati nella presente perizia (Regno Unito, Francia, Germania, Austria e Canada) divergano sui passaggi esplicativi e sugli esempi. Mentre alcuni Stati si sono limitati a riprendere la definizione di base o una sua variante con precisazioni o aggiunte, altri hanno adottato la definizione in senso lato, compresi spiegazioni ed esempi. Nelle discussioni politiche e pubbliche, tuttavia, la distinzione tra definizione di base ed esempi non si è mai imposta. Anche nei Paesi che hanno ripreso solo la definizione di base i dibattiti sono largamente determinati dai passaggi ed esempi riferiti a Israele.
- 7 Le discussioni condotte nei diversi Stati rivelano per altro l'esistenza di un ampio ventaglio di interpretazioni della definizione, in particolare in relazione alla sua applicazione a determinati temi

---

<sup>2</sup> «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.»

d'attualità, come la campagna BDS (boicottaggio, disinvestimento e sanzioni per i diritti del popolo palestinese) o l'obbligo di etichettare i prodotti provenienti dai territori occupati.

I casi studiati sono simili nella misura in cui dappertutto la definizione è stata adottata o riconosciuta, almeno in un primo tempo, dall'Esecutivo, senza implicazione del Legislativo. In Francia e in Germania il Parlamento ha successivamente adottato l'approccio del Governo. Il Parlamento francese, tuttavia, si è limitato ad adottare la definizione di base, staccandosi così dalla linea proposta dal Governo. In Austria il Governo ha sottoposto la questione dell'adozione della definizione al Parlamento, esprimendo parere favorevole.

Le prese di posizione dei diversi Governi variano tuttavia sia nella forma (decisione governativa, dichiarazione politica, approvazione politica, strategia politica, a volte con raccomandazione) che nei termini usati (adozione, appoggio, «zustimmende Kenntnissnahme»). Ciò non toglie che in tutti gli Stati analizzati la definizione abbia attualmente valore non vincolante. Questo non emerge soltanto dagli strumenti d'adozione scelti, ma a volte anche dai termini usati nella presa di posizione (p. es. «zustimmende Kenntnissnahme» [Austria]).

Infine, la maggior parte degli Stati studiati prende in considerazione la possibilità di utilizzare la definizione operativa nella formazione delle autorità di perseguimento penale e nell'insegnamento scolastico. All'Assemblea nazionale francese un tentativo di integrare nel diritto penale, per rinvio, determinati elementi della definizione operativa è fallito. Nelle rilevazioni dell'antisemitismo tra la popolazione e in campo scientifico in senso più lato la definizione non è applicata.

Un'inchiesta pubblicata nel 2019 dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sull'uso della definizione operativa negli Stati membri dell'Unione europea conferma questo quadro.<sup>3</sup> Nella maggior parte degli Stati che l'hanno adottata o riconosciuta, la definizione è utilizzata nella formazione degli agenti incaricati dell'applicazione della legge e un po' meno spesso nel campo dell'educazione. In uno Stato (la Romania) la definizione è utilizzata anche dalle autorità giudiziarie per identificare i crimini d'odio.

#### **IV. Analisi della definizione operativa**

La definizione operativa di base è caratterizzata da un livello di astrazione molto elevato. Il ricorso a termini vaghi («certa percezione») e a formulazioni potestative («può essere espressa») le conferisce una portata molto aperta. Da sola, non ragguaglia i lettori sulle specificità dell'antisemitismo rispetto ad altre forme di razzismo. Il carattere vago e la mancanza di specificità della definizione divengono evidenti se si sostituiscono i termini «antisemitismo» ed «ebreo» con termini riferiti a un altro gruppo vittima di discriminazione razziale – per esempio i musulmani – per dare una definizione dell'islamofobia (razzismo nei confronti dei musulmani).

Tenuto conto del suo elevato livello di astrazione, non è scontato poter utilizzare la sola definizione di base a determinati fini, per esempio a fini di sensibilizzazione e formazione sull'antisemitismo. Per

---

<sup>3</sup> FRA, Antisemitism Overview of data available in the European Union 2008–2018, novembre 2019, [[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-antisemitism-overview-2008-2018_en.pdf)] (07.07.2020), pp. 20 s.

comprendere bene il fenomeno antisemita sulla base della definizione operativa bisogna disporre di conoscenze pregresse piuttosto ampie, indispensabili per colmarne le lacune e capirne determinate formulazioni imprecise (p. es. manifestazioni di antisemitismo dirette verso «gli ebrei o i non ebrei» invece di «determinate persone in ragione della loro identità ebraica, vera o supposta, o dei loro legami con tali persone»). Il testo esplicativo e gli esempi consentono in parte di colmare le lacune esplicitando l'importanza degli stereotipi negativi e delle teorie del complotto e menzionando alcuni frequenti pregiudizi.

- 14 Per altro, la definizione di base mette l'accento sulle attività antisemite, cioè i discorsi e i crimini d'odio, ma non approfondisce la costruzione dell'immagine degli ebrei su cui si fonda l'antisemitismo. Non menziona esplicitamente altri aspetti importanti per la lotta all'antisemitismo, come le discriminazioni strutturali o le discriminazioni tout court. Il carattere molto aperto della definizione permette tuttavia di colmare in larga misura queste lacune con l'interpretazione. Per renderla veramente operativa potrebbe essere opportuno abbinarla a spiegazioni interpretative destinate alle persone che dovrebbero applicarla.
- 15 Il carattere aperto e poco determinato della definizione operativa di base finisce per convogliare sugli esempi l'attenzione dei potenziali destinatari. La mancanza di consenso sul «nuovo antisemitismo», che ha portato a escludere qualsiasi accenno allo stato d'Israele nella definizione di base, si riflette nelle controversie sull'elenco degli 11 esempi, cinque dei quali sono riferiti al «nuovo antisemitismo». La compresenza di forme classiche di antisemitismo, la cui esistenza è riconosciuta con un consenso relativamente ampio, e forme ancora controverse riduce l'effetto didattico dell'elenco di esempi e può generare confusione. Per l'utilizzo della definizione a fini formativi e di sensibilizzazione sembra importante una buona preparazione dei formatori. Utilizzati da persone solidamente formate, gli esempi possono servire da base a una discussione interessante sul fenomeno antisemita nel contesto contemporaneo.
- 16 Considerati i timori di restrizioni alla libertà d'espressione, è importante sottolineare che l'elenco di esempi non è concepito come «lista di controllo» da applicare meccanicamente. Come si evince dalla frase che li introduce, infatti, gli esempi non rappresentano atti in sé antisemiti, ma atti che *possono* esserlo in funzione del *contesto generale*. L'importanza dell'approccio contestuale dovrebbe essere comunicata chiaramente per ridurre il rischio che gli esempi siano utilizzati a sproposito.
- 17 Dal punto di vista delle libertà di comunicazione, è importante tener conto del potenziale effetto dissuasivo insito in restrizioni formulate vagamente, che rendono difficile prevedere quando determinate affermazioni superano i limiti della critica ammissibile. Visto sotto questo aspetto, l'esempio 8 (trattamento non ugualitario dello Stato d'Israele) può sollevare interrogativi, così come l'esempio 7 (rifiuto del diritto all'autodeterminazione degli ebrei). Il rischio di effetto dissuasivo varia secondo l'uso che sarà fatto della definizione operativa in senso lato.<sup>4</sup> È poco significativo, per esempio, se la definizione è utilizzata come strumento pedagogico a fini di formazione e sensibilizzazione o per la raccolta di dati, come fanno perlopiù altri Stati. Viceversa, più l'utilizzazione della definizione è

---

<sup>4</sup> Cfr. rapporto del relatore speciale dell'ONU, Ahmed Shaheed, sulla libertà di religione e di credo del 20 settembre 2019, A/74/358, [<https://undocs.org/fr/A/74/358>], par. 54 : « L'emploi de la définition comme outil pédagogique sans caractère juridique pourrait réduire ce risque [le risque d'un effet dissuasif sur discours critique des politiques et pratiques du Gouvernement israélien]. Lorsque des instances publiques utilisent la définition dans un contexte réglementaire, il convient de prendre les précautions voulues pour veiller à ce que la loi garantisse à tous la liberté d'expression. »

suscettibile di restringere le libertà di comunicazione, maggiore è il rischio di effetto dissuasivo, come illustrano bene le controversie generate negli Stati Uniti dall'applicazione della definizione al fine di regolamentare la libertà di comunicazione negli istituti universitari.

## V. Valutazione della definizione sulla base degli standard internazionali

Per valutare se la definizione copra interamente l'attuale campo della lotta al razzismo e all'antisemitismo o se la sua portata debba essere ampliata in considerazione degli impegni internazionali sottoscritti dalla Svizzera, in particolare di quelli previsti dalla CERD, è indispensabile confrontarla con la CERD e altri strumenti internazionali. Un confronto di non facile attuazione, dal momento che i due strumenti sono diversi per obiettivi e natura giuridica. La definizione intende illustrare il fenomeno dell'antisemitismo con l'obiettivo principale di poter repertoriare meglio le dichiarazioni e gli atti antisemiti. La CERD invece ha l'obiettivo generale di combattere tutte le forme di discriminazione razziale<sup>5</sup> e di pregiudizi razzisti allo scopo di permettere che ogni individuo, indipendentemente dalla sua «razza», possa fruire integralmente dei suoi diritti fondamentali su un piano paritario con gli altri membri della società senza esserne impedito da attori pubblici o privati. 18

Per raggiungere il suo obiettivo, la CERD adotta una definizione ampia della discriminazione razziale, mettendo l'accento sugli effetti discriminatori<sup>6</sup>, indipendentemente dall'intenzionalità o meno degli atti che li hanno determinati. Mettendo al centro l'effetto, e non l'intenzione discriminatoria, la Convenzione comprende anche le discriminazioni sistemiche o strutturali, che possono essere dovute a meccanismi inconsci e sono talmente radicate nelle prassi e nelle istituzioni da essere spesso difficili da rilevare. 19

Considerata l'importanza dei meccanismi e dei pregiudizi nella discriminazione razziale, la Convenzione impegna gli Stati «ad adottare immediate ed efficaci misure, in particolare nei campi dell'insegnamento, dell'educazione, della cultura e dell'informazione, per lottare contro i pregiudizi che portano alla discriminazione razziale (...)».<sup>7</sup> Da notare che l'obbligo di adottare misure di educazione e sensibilizzazione per lottare contro la discriminazione deriva anche dalle disposizioni generali contro la discriminazione previste dai trattati generali in materia di diritti umani. 20

Per coprire il vasto campo d'applicazione della CERD, la definizione operativa deve dunque dapprima essere estesa alla discriminazione. Il termine «discriminazione» non è citato nella definizione di base, ma questa lacuna può essere colmata con l'interpretazione. 21

Deve inoltre comprendere le discriminazioni sistemiche, che sono in larga parte dovute a pregiudizi e meccanismi inconsci. Con la scelta dei termini utilizzati (l'antisemitismo si esprime attraverso l'«odio» e «manifestazioni verbali e fisiche»), la definizione mette l'accento su comportamenti individuali intenzionali e non accenna espressamente alle discriminazioni dovute a prassi e meccanismi inconsci. Questi elementi possono tuttavia essere considerati attraverso l'interpretazione, e più precisamente 22

---

<sup>5</sup> Cfr. art. 5 CERD.

<sup>6</sup> Cfr. art. 1 CERD.

<sup>7</sup> Cfr. art. 7 CERD.

interpretando in senso lato il termine «manifestazioni fisiche», o insistendo sul fatto che la definizione menziona solo alcune manifestazioni dell'antisemitismo e non pretende di essere esaustiva.

- 23 Infine, imponendo agli Stati obblighi di sensibilizzazione ed educazione, la CERD non mira soltanto alle *manifestazioni discriminatorie* del razzismo, ma anche agli atteggiamenti e ai pregiudizi razzisti, consci o inconsci che siano. Per coprire il campo della CERD, la definizione operativa dell'antisemitismo deve dunque estendersi anche agli atteggiamenti e ai meccanismi antisemiti. Un'interpretazione di questo tipo implica che la manifestazione dell'antisemitismo (come odio o sotto altra forma) non può essere elevata ad elemento costitutivo di ogni forma di antisemitismo.

## **VI. Impatto potenziale della definizione operativa su alcuni campi giuridici**

- 24 Sebbene non sia giuridicamente vincolante, la definizione operativa può avere determinati effetti giuridici indipendentemente dalla sua adozione. In effetti, i tribunali svizzeri possono trarne ispirazione per concretizzare e interpretare concetti di diritto interno, come fanno con altri atti internazionali non vincolanti adottati nel quadro di organismi internazionali di cui la Svizzera è membro. L'adozione della definizione non implicherebbe quindi necessariamente un cambiamento sostanziale. È tuttavia prevedibile che dopo essere stata ufficialmente appoggiata sia citata più frequentemente. Il suo impatto dipenderà però anche dalle cautele previste nell'atto di adozione. Presumibilmente, inoltre, varierà secondo i settori. Nella presente perizia, l'impatto potenziale della definizione è stato analizzato sulla base di tre esempi relativi a tre diversi campi del diritto.
- 25 Nel campo del diritto penale, il principio di legalità si oppone all'interpretazione estensiva delle disposizioni penali sfavorevoli al convenuto ed esige che le infrazioni siano definite in maniera precisa a fini di prevedibilità e di certezza del diritto. In ragione della sua formulazione vaga e indeterminata, la definizione di base non è dunque adatta ad essere applicata nel campo del diritto penale. A questo si aggiunge che il diritto penale mira a reprimere soltanto le forme più gravi del razzismo e dell'antisemitismo e che le sue norme – come l'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale (CP) – prevedono criteri di valutazione propri. Ne consegue che determinate affermazioni e prassi, che secondo altre definizioni o concezioni del razzismo o dell'antisemitismo possono essere qualificate come razziste o antisemite, non sono necessariamente sanzionate in virtù del Codice penale. Per tutte queste ragioni, a nostro avviso la definizione dell'IHRA non inciderà direttamente sull'applicazione dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP. Utilizzata come strumento di formazione, potrebbe tuttavia sensibilizzare i procuratori pubblici e i giudici alle strategie d'elusione e contribuire così a che affermazioni potenzialmente perseguibili in virtù dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP non sfuggano alla giustizia. La sensibilizzazione delle autorità penali ai diversi aspetti dell'antisemitismo potrebbe eventualmente avere un'incidenza anche sul diritto sanzionatorio, rendendo le istanze giudiziarie più inclini a tener conto del movente antisemita di un'infrazione all'atto di fissare la pena. Va tuttavia ricordato che il principio *in dubio pro reo* si applica anche nel diritto sanzionatorio e si oppone, in caso di dubbi, all'imputazione di un movente antisemita.
- 26 In un settore del diritto civile – quello della protezione della personalità – l'adozione della definizione operativa potrebbe avere maggiori effetti che nel diritto penale. Potrebbe infatti incoraggiare i tribunali a riferirvisi maggiormente per stabilire se le critiche rivolte a determinate persone per presunte affermazioni antisemite siano prive di una base fattuale sufficiente e costituiscano quindi una lesione

della personalità<sup>8</sup>. In effetti, la giurisprudenza del Tribunale federale denotava la tendenza a ridurre lo spettro delle critiche ammissibili alle situazioni in cui le affermazioni tacciate di razzismo rientravano nel campo d'applicazione dell'articolo 261<sup>bis</sup> CP, una tendenza sconfessata dalla Corte EDU nella sentenza *GRA contro Svizzera*<sup>9</sup>. Nella misura in cui la definizione operativa dell'antisemitismo è più ampia di quella del diritto penale, prenderla in considerazione potrebbe avere l'effetto benefico di estendere i limiti delle critiche ammissibili e di aprire così la strada alla discussione su cosa sia antisemita e cosa no. L'effetto potenziale della definizione sarebbe tuttavia limitato dall'approccio contestuale adottato dalla giurisprudenza nella ponderazione tra la libertà d'espressione e la protezione della reputazione.

In un settore ben preciso del diritto amministrativo – quello dell'uso dei beni dello Stato per l'esercizio delle libertà di comunicazione – è poco probabile che l'adozione della definizione operativa abbia un impatto significativo. Chiamato a decidere su ricorsi contro rifiuti di rilasciare autorizzazioni a utilizzare aree pubbliche o patrimonio amministrativo a fini di comunicazione, il Tribunale federale parte dalla premessa che le domande devono essere valutate obiettivamente, cioè indipendentemente dal contenuto delle idee e dei messaggi da diffondere. L'autorità deve limitarsi a un controllo sommario. Tenuto conto dell'importanza delle libertà di comunicazione e della gravità di una restrizione preventiva, il rifiuto di un'autorizzazione in ragione del contenuto si giustifica solo in casi eccezionali, prevalentemente in presenza di un rischio elevato e concreto che le disposizioni del Codice penale siano violate (art. 261<sup>bis</sup>)<sup>10</sup>. Non resta quindi alcuno spazio per concezioni dell'antisemitismo più ampie di quella del diritto penale.

27

## VII. Modalità di riconoscimento della definizione operativa

La definizione operativa può essere qualificata come strumento giuridicamente non vincolante. Questo tipo di strumento può tuttavia avere determinati effetti giuridici, oltre a effetti non giuridici, per esempio di natura politica, sociologica o psicologica. È importante sottolineare che la definizione operativa può già dispiegare tutti questi effetti, come rilevato nella sezione precedente, indipendentemente dalla sua adozione o meno a livello nazionale. In realtà, la conferma esplicita di un testo internazionale non vincolante da parte delle autorità svizzere in seguito alla sua adozione a livello internazionale è inusuale. L'adozione della definizione non implicherebbe quindi necessariamente cambiamenti sostanziali.

28

Essendo inusuale, l'adozione di un testo internazionale non vincolante non è prevista dal quadro legislativo. In assenza di una base legale esplicita, il Consiglio federale non è tenuto a consultare il Parlamento. Ci si potrebbe tuttavia interrogare sull'opportunità politica o istituzionale di associare il Parlamento alla decisione. Le Camere possono per altro avocare a sé la decisione attraverso un postulato, indipendentemente da un'eventuale procedura d'adozione del Consiglio federale e al di fuori di essa.

29

---

<sup>8</sup> Il tribunale federale e la Corte EDU sono stati chiamati ad esprimersi sulla definizione operativa, cui aveva fatto appello un'organizzazione dedicata alla protezione contro il razzismo, nella causa *CICAD c. Svizzera*. Cfr. Tribunale federale, sentenza 5A\_75/2008 del 28 luglio 2008 e Corte EDU, *CICAD c. Svizzera* del 7 giugno 2016, n. 17676/09.

<sup>9</sup> Corte EDU, *GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus c. Svizzera* del 9 gennaio 2018, n. 18597/13, che sconfessa la DTF 138 III 641.

<sup>10</sup> Per i casi correlati all'antisemitismo e alla critica allo Stato d'Israele, cfr. Tribunale federale, sentenza 1C\_312/2010 dell'8 dicembre 2010 concernente la locazione di un teatro comunale a un comico conosciuto per le sue affermazioni antisemite e DTF 138 I 274 concernente un manifesto critico sulla politica israeliana nei confronti dei Palestinesi.

- 30 Anche se inusuale in Svizzera, l'adozione interna della definizione operativa come strumento non vincolante avrebbe il vantaggio di permettere alle autorità di avere una certa influenza sui possibili effetti giuridici e psicologici e di ridurre quelli indesiderati (p. es. il cosiddetto «chilling effect»). Dal punto di vista delle libertà di comunicazione, sarebbe in particolare auspicabile che l'atto d'adozione chiarifichi a quale scopo e in quali settori sarebbe applicabile la definizione operativa e precisi le incertezze che ne caratterizzano l'interpretazione.



## **Allegato 1: Working Definition of Anti-Semitism (EUMC)**

«Anti-Semitism is a certain perception of Jews, which may be expressed as hatred towards Jews. Rhetorical and physical manifestations of anti-Semitism are directed towards Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, towards Jewish community institutions and religious facilities.

In addition, such manifestations could also target the State of Israel, conceived as a Jewish collectivity.

Anti-Semitism frequently charges Jews with conspiring to harm humanity, and it is often used to blame Jews for “why things go wrong”. It is expressed in speech, writing, visual forms and action, and employs sinister stereotypes and negative character traits.

Contemporary examples of anti-Semitism in public life, the media, schools, the workplace, and in the religious sphere could, taking into account the overall context, include, but are not limited to:

- Calling for, aiding, or justifying the killing or harming of Jews in the name of a radical ideology or an extremist view of religion;
- Making mendacious, dehumanizing, demonizing, or stereotypical allegations about Jews as such or the power of Jews as a collective — such as, especially but not exclusively, the myth about a world Jewish conspiracy or of Jews controlling the media, economy, government or other societal institutions;
- Accusing Jews as a people of being responsible for real or imagined wrongdoing committed by a single Jewish person or group, or even for acts committed by non- Jews;
- Denying the fact, scope, mechanisms (e.g., gas chambers) or intentionality of the genocide of the Jewish people at the hands of National Socialist Germany and its supporters and accomplices during World War II (the Holocaust);
- Accusing the Jews as a people, or Israel as a state, of inventing or exaggerating the Holocaust;
- Accusing Jewish citizens of being more loyal to Israel, or to the alleged priorities of Jews worldwide, than to the interests of their own nations.

Examples of the ways in which anti-Semitism manifests itself with regard to the State of Israel, taking into account the overall context, could include:

- Denying the Jewish people their right to self-determination, e.g., by claiming that the existence of a State of Israel is a racist endeavour;
- Applying double standards by requiring of it behaviour not expected or demanded of any other democratic nation;
- Using the symbols and images associated with classic anti-Semitism (e.g., claims of Jews killing Jesus or blood libel) to characterize Israel or Israelis;
- Drawing comparisons of contemporary Israeli policy to that of the Nazis;
- Holding Jews collectively responsible for actions of the State of Israel.

However, criticism of Israel similar to that levelled against any other country cannot be regarded as anti-Semitic.

Anti-Semitic acts are criminal when they are so defined by law (e.g., denial of the Holocaust or distribution of anti-Semitic materials in some countries). Criminal acts are anti-Semitic when the target of an attack, whether people or property – such as buildings, schools, places of worship, and cemeteries – is selected because it is, or is perceived to be, Jewish or linked to Jews. Anti-Semitic discrimination is the denial to Jews of opportunities or services available to others and is illegal in many countries.»<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> ODIHR; Yad Vashem, Antisemitismus Thematisieren: Warum und Wie? Leitfaden für Pädagoginnen und Pädagogen, dicembre 2007, [<https://www.osce.org/odihhr/29890>] (11.04.2020), allegato 1.

## Allegato 2a: Working Definition of Antisemitism (IHRA)

«On 26 May 2016, the Plenary in Bucharest decided to:

**Adopt the following non-legally binding working definition of antisemitism:**

**"Antisemitism is a certain perception of Jews, which may be expressed as hatred toward Jews. Rhetorical and physical manifestations of antisemitism are directed toward Jewish or non-Jewish individuals and/or their property, toward Jewish community institutions and religious facilities."**

To guide IHRA in its work, the following examples may serve as illustrations:

Manifestations might include the targeting of the state of Israel, conceived as a Jewish collectivity. However, criticism of Israel similar to that leveled against any other country cannot be regarded as antisemitic. Antisemitism frequently charges Jews with conspiring to harm humanity, and it is often used to blame Jews for "why things go wrong." It is expressed in speech, writing, visual forms and action, and employs sinister stereotypes and negative character traits.

Contemporary examples of antisemitism in public life, the media, schools, the workplace, and in the religious sphere could, taking into account the overall context, include, but are not limited to:

- Calling for, aiding, or justifying the killing or harming of Jews in the name of a radical ideology or an extremist view of religion.
- Making mendacious, dehumanizing, demonizing, or stereotypical allegations about Jews as such or the power of Jews as collective — such as, especially but not exclusively, the myth about a world Jewish conspiracy or of Jews controlling the media, economy, government or other societal institutions.
- Accusing Jews as a people of being responsible for real or imagined wrongdoing committed by a single Jewish person or group, or even for acts committed by non-Jews.
- Denying the fact, scope, mechanisms (e.g. gas chambers) or intentionality of the genocide of the Jewish people at the hands of National Socialist Germany and its supporters and accomplices during World War II (the Holocaust).
- Accusing the Jews as a people, or Israel as a state, of inventing or exaggerating the Holocaust.
- Accusing Jewish citizens of being more loyal to Israel, or to the alleged priorities of Jews worldwide, than to the interests of their own nations.
- Denying the Jewish people their right to self-determination, e.g., by claiming that the existence of a State of Israel is a racist endeavor.
- Applying double standards by requiring of it a behavior not expected or demanded of any other democratic nation.
- Using the symbols and images associated with classic antisemitism (e.g., claims of Jews killing Jesus or blood libel) to characterize Israel or Israelis.
- Drawing comparisons of contemporary Israeli policy to that of the Nazis.
- Holding Jews collectively responsible for actions of the state of Israel.

**Antisemitic acts are criminal** when they are so defined by law (for example, denial of the Holocaust or distribution of antisemitic materials in some countries).

**Criminal acts are antisemitic** when the targets of attacks, whether they are people or property – such as buildings, schools, places of worship and cemeteries – are selected because they are, or are perceived to be, Jewish or linked to Jews.

**Antisemitic discrimination** is the denial to Jews of opportunities or services available to others and is illegal in many countries.»<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> IHRA, Working Definition of Antisemitism, [<https://www.holocaustremembrance.com/working-definition-antisemitism>] (05.07.2020).

## **Allegato 2b: La definizione di antisemitismo dell'Alleanza internazionale per la memoria dell'Olocausto**

«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):

- Incitare, sostenere o giustificare l'uccisione di ebrei o danni contro gli ebrei in nome di un'ideologia radicale o di una visione religiosa estremista.
- Fare insinuazioni mendaci, disumanizzanti, demonizzanti o stereotipate degli ebrei come individui o del loro potere come collettività – per esempio, specialmente ma non esclusivamente, il mito del complotto ebraico mondiale o degli ebrei che controllano i mezzi di comunicazione, l'economia, il governo o altre istituzioni all'interno di una società.
- Accusare gli ebrei come popolo responsabile di reali o immaginari crimini commessi da un singolo ebreo o un gruppo di ebrei, o persino da azioni compiute da non ebrei.
- Negare il fatto, la portata, i meccanismi (per esempio le camere a gas) o l'intenzione del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania Nazionalsocialista e dei suoi seguaci e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l'Olocausto).
- Accusare gli ebrei come popolo o Israele come stato di essersi inventati l'Olocausto o di esagerarne i contenuti.
- Accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele o a presunte priorità degli ebrei nel mondo che agli interessi della loro nazione.
- Negare agli ebrei il diritto dell'autodeterminazione, per esempio sostenendo che l'esistenza dello Stato di Israele è una espressione di razzismo.
- Applicare due pesi e due misure nei confronti di Israele richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro stato democratico.
- Usare simboli e immagini associati all'antisemitismo classico (per esempio l'accusa del deicidio o della calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani.
- Fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei Nazisti.
- Considerare gli ebrei collettivamente responsabili per le azioni dello Stato di Israele.

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

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

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