UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza
Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

NANNEREL FIANO

LE RADICI DEL MALE
ANTISEMITISMO E COSTITUZIONE

G. Giappichelli Editore

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza
Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

Studi di diritto pubblico

116

La Collana "Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale" dell'Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.

Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.

La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review *ad opera di revisori esterni.*

NANNEREL FIANO

LE RADICI DEL MALE
ANTISEMITISMO E COSTITUZIONE

G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 979-12-211-0810-1
ISBN/EAN 979-12-211-5804-5 (ebook - pdf)

Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Milano.

Pubblicato online nel mese di giugno 2024

Ai miei nonni

INDICE

pag.

Osservare l'"odio antico" con gli occhi della Costituzione XI

Introduzione XV

CAPITOLO 1

L'ANTISEMITISMO: UN'INDAGINE STORICO-CULTURALE 1

1. Premessa 1
2. Questioni definitorie: ebraismo e antisemitismo 2
3. Le origini dell'antisemitismo 13
4. (*Segue*): e le sue forme 19

CAPITOLO 2

LE RADICI DELLA COSTITUZIONE: "LA QUESTIONE EBRAICA" 23

1. Il *corpus* normativo fascista tra razzismo e antisemitismo 23
2. Il Tribunale della razza e la discriminazione nella discriminazione 41
3. La "questione ebraica" in Assemblea costituente: le proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica 43
4. Il dibattito in Assemblea costituente sul termine "razza" 50
5. Il ripudio del nazifascismo e la XII Disposizione transitoria e finale 55

pag.

CAPITOLO 3

ATTUAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI E "QUESTIONE EBRAICA" 61

1. Premessa. Una Costituzione "antifascista": riflessioni a partire dal dibattito in Assemblea Costituente 61
2. La lenta attuazione dei principi costituzionali 67
   2.1. Corte costituzionale e fattore religioso 71
3. La politica risarcitoria a favore dei perseguitati razziali 77
4. Giurisprudenza e amministrazione sullo *status* giuridico degli ebrei 84
5. La discriminazione nei confronti degli ebrei e le ambiguità della dottrina 88

CAPITOLO 4

IL "RUMORE DELLA STORIA" NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE 95

1. La persecuzione nazista. La Corte costituzionale e il diritto al giudice 95
2. La riparazione dei danni derivanti dalle violazioni dei diritti umani compiute dalle forze del *Terzo Reich* 100

CAPITOLO 5

LA NORMATIVA DI CONTRASTO ALL'ODIO FRA LUCI E OMBRE 109

1. La legge di attuazione della XII Disposizione transitoria e finale e le sue applicazioni giurisprudenziali 109
2. Il contrasto alla discriminazione per motivi razziali, etnici e nazionali 120
3. Come combattere l'odio razziale, etnico e religioso? La c.d. legge Mancino 124
4. Il lungo percorso del d.d.l. Zan fra ideologia e sottovalutazione del fenomeno di odio 136
5. Propaganda, istigazione all'odio e *social network* 139
6. Il vuoto normativo italiano in punto di *hate speech* online: le nuove frontiere dell'antisemitismo 145

pag.

7. La *Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)* 149
8. Il contrasto all'odio online: il *Digital Services Act* 151

CAPITOLO 6

UNA PECULIARE FORMA DI ANTISEMITISMO: LA NEGAZIONE DELLA *SHOAH* 155

1. Il reato di negazionismo della *Shoah* 155
2. Il negazionismo nella giurisprudenza della Corte EDU 174
3. Un esempio di democrazia militante: la disciplina tedesca in tema di negazionismo 182

CAPITOLO 7

LA C.D. COMMISSIONE SEGRE E L'IMPEGNO PER IL CONTRASTO ALL'ODIO 185

1. La Commissione e le ragioni della sua istituzione 185
2. La mancanza di una definizione univoca di *hate speech* 193
   a) Il piano sovranazionale 193
   b) Il piano dell'Unione europea 198
   c) Il piano interno 200
3. La Relazione finale: una lettura alternativa dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero? 204
4. (*Segue*): riflessioni sul persistente antisemitismo 207
5. (*Segue*): le proposte finali 211
6. La ricostituzione della Commissione e le sue ragioni 215
7. Educazione e memoria per il contrasto all'antisemitismo 217

CAPITOLO 8

RIFLESSIONI CONCLUSIVE: IL RUOLO DELLA COSTITUZIONE NELLA RINASCITA DI UN ODIO ANTICO 225

Bibliografia 235

OSSERVARE L'"ODIO ANTICO" CON GLI OCCHI DELLA COSTITUZIONE

Questo libro di Nannerel Fiano affronta con rigore scientifico e passione civile un tema sensibile come quello del rapporto fra antisemitismo e Costituzione della Repubblica. In filigrana però si coglie sin da subito l'interesse e l'attenzione per la storia recente dell'Italia repubblicana, di un paese chiamato ogni giorno di più a rendersi coeso e solidale, ma solcato anche da faglie inquietanti come ritorni di antisemitismo, razzismo, pregiudizio, egoismo che ne minano la coscienza civile.

Fiano inizia ricordando che i Costituenti optarono per una Costituzione "lunga" proprio per fissare in modo chiaro e inoppugnabile la "tavola di valori", di quei diritti cioè che il fascismo aveva annullato e stravolto. Non solo i diritti del singolo, ma anche quelli delle "formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" come recita l'art. 2. In tal senso il caso della comunità ebraica risulta paradigmatico anche da un punto di vista giuspubblicistico perché permette di marcare l'abisso che separa l'abominio del fascismo, con la sua violenza, le leggi razziste e le responsabilità per la Shoah e appunto l'insieme di diritti e doveri sanciti dalla Costituzione nata dalla Resistenza e dalla lotta degli Alleati contro il nazifascismo.

La Costituzione infatti non solo restituisce la "sovranità" al popolo, a tutte le cittadine e i cittadini, ma anche appunto alle "comunità" dove svolgono la loro vita di relazione, tutelando con un'attenzione particolare i diritti delle minoranze.

Come detto i temi anche più delicati sono affrontati da Fiano mai in termini meramente giuridici, ma sempre con riferimento alla società di cui la Costituzione regola la vita civile e dunque con riferimento a problemi sempre attuali e allarmanti come l'antisemitismo, l'odio verso le minoranze e i diversi, la violenza contro le donne.

Ma anche il costante riferimento all'Europa e al costituzionalismo internazionale è uno dei tratti qualificanti del libro. Così del contrasto all'antisemitismo sono indagate le misure e i provvedimenti che l'67, ma poi tutti i paesi democratici, hanno assunto per contrastare fenomeni deteriori e purtroppo in aumento, favoriti da ultimo anche dalla diffusione dei dispositivi di telefonia mobile e dei *social media*.

L'Autrice incrocia in più punti i lavori della "Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza" che ho avuto l'onore di presiedere e della quale Nannerel Fiano è stata apprezzata collaboratrice.

L'autrice ricorda opportunamente che con l'istituzione della Commissione la scorsa legislatura il Senato della Repubblica riprendeva una nobile tradizione parlamentare che "attesta l'attenzione dell'Istituzione per la tutela e lo sviluppo dei valori costituzionali", basti pensare al precedente della istituzione nel 2001 di una Commissione permanente per la tutela dei diritti umani.

E in effetti come Commissione anti-discriminazioni abbiamo voluto porci proprio nel solco di questa tradizione di studio ed approfondimento di temi quali il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali della persona umana ovvero dei diritti sociali, politici e civili.

Nel saggio si ricorda anche la continua attenzione che come Commissione abbiamo inteso riservare al quadro internazionale, acquisendo ed approfondendo la produzione normativa contro razzismo ed *hate speech* del Parlamento Europeo, ma anche conoscendo gli atti di istituzioni come il Consiglio d'Europa o l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea.

C'è un aspetto particolarmente complesso che il saggio di Fiano analizza, quello del difficile, ma necessario equilibrio fra libertà di espressione e tutela della dignità della persona. Due diritti costituzionali di grande valore cui anche nei lavori della Commissione abbiamo riservato un'attenzione ed un approfondimento speciale, invitando il legislatore, ma poi l'insieme della nostra società ad uno sforzo indefesso di promozione di politiche e pratiche votate all'inclusione, al rispetto dell'altro, ma anche alla giustizia sociale e civile.

È dunque con vero piacere che segnalo il libro di Nannerel Fiano come un contributo utile e qualitativo a quello sforzo di conoscenza e formazione che costituisce il vero antidoto contro i linguaggi e le pratiche asociali ed antisociali. Deve trattarsi di uno sforzo che impegna non solo i parlamentari e la classe politica, ma la società tutta, se vuole accrescere il suo grado di libertà e di giustizia, ma direi soprattutto di civiltà.

Liliana Segre

INTRODUZIONE

Con il presente Volume si intende indagare il rapporto esistente tra odio antisemita e Costituzione.

Al centro dello studio si colloca la "questione ebraica", da intendersi come l'insieme delle diverse forme di ostilità e di discriminazione che hanno subito e che ancora subiscono gli ebrei in quanto tali.

La "questione ebraica" presuppone la necessità, sul piano costituzionale, di garantire agli ebrei il pieno reintegro dei diritti e della dignità, soprattutto a seguito dei tragici accadimenti della Seconda Guerra Mondiale.

Tale forte necessità si presenta come il filo rosso che lega le radici della nostra Carta fondamentale alle pagine più attuali della nostra storia costituzionale, passando per i lavori che si sono tenuti in Assemblea costituente ed emergendo con forza tra le pieghe della lenta attuazione dei principi costituzionali.

Una Costituzione che "non odia" [1] non può che farci interrogare sulle modalità più adeguate per affrontare quella che è una vera e propria sfida del costituzionalismo contemporaneo: il contrasto all'ostilità nei confronti degli ebrei che può esistere nella forma dell'aggressione fisica, in quella di un linguaggio che istiga ad azioni di carattere antisemita oppure, ancora, nella negazione, banalizzazione e ridicolizzazione della *Shoah*. Sono diversi i modi attraverso cui si esprime, oggi, l'antisemitismo, il quale si pone in aperto contrasto con il principio egualitario sancito all'art. 3 Cost.

Per questa ragione, una delle prime sfide del presente studio monogra-

---

[1] Il riferimento è al Volume M. D'AMICO-C. SICCARDI (a cura di), *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech online, Collana dell'Università degli Studi di Milano. Facoltà di Giurisprudenza. Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale, Giappichelli, Torino, 2021.

fico è quella di cercare di definire l'antisemitismo, così come il multiforme mondo ebraico.

Dopo una riflessione sui tragici antefatti che hanno – prima – condotto alla deportazione degli ebrei e – poi – alla fase costituente, ci si interrogherà sulle radici della Costituzione italiana e sulla faticosa attuazione dei principi costituzionali, in particolare con riferimento agli ebrei.

Dopo avere indagato l'emersione del "rumore della storia" che hanno conosciuto gli ebrei vittime dell'Olocausto nella recente giurisprudenza costituzionale, si cercherà di ragionare su temi fondamentali per il diritto costituzionale: l'attualità, oggi, della XII Disposizione transitoria e finale e della sua legge di attuazione, l'efficacia della c.d. legge Mancino, anche con riferimento al mondo online, il difficile rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela del principio di uguaglianza e della dignità dei singoli, su cui si è di recente interrogata la Commissione straordinaria sull'intolleranza, il razzismo, l'antisemitismo, l'istigazione all'odio e alla violenza istituita presso il Senato della Repubblica, di cui è Presidente la Senatrice Liliana Segre e i cui lavori saranno oggetto di studio nel presente Volume.

Infine, si rifletterà sul rapporto tra il ruolo attuale della Costituzione e la rinascita, in ragione della guerra in Medio Oriente che si è riaccesa con peculiare violenza a partire dal 7 ottobre 2023, di un odio dalle radici antiche e profonde.

CAPITOLO 1

L'ANTISEMITISMO: UN'INDAGINE STORICO-CULTURALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Questioni definitorie: ebraismo e antisemitismo. – 3. Le origini dell'antisemitismo. – 4. (*Segue*): e le sue forme.

1. *Premessa.*

Questo capitolo non ha la pretesa di trattare in modo esaustivo problemi di estrema complessità, che toccano discipline diverse ed anche molto lontane tra di loro.

L'obiettivo, piuttosto, è porre alcuni punti fermi per affrontare il tema oggetto del Volume dal punto di vista del diritto costituzionale.

Come è stato sottolineato da tanti e in tante occasioni, la nostra Costituzione, rigida, nasce per porre al riparo una tavola di valori e di principi che erano stati calpestati dal regime fascista e che avevano trovato nella persecuzione razziale nei confronti degli ebrei il massimo livello di aberrazione.

A settantasei anni dall'entrata in vigore della Costituzione, però, l'antisemitismo è ancora presente e l'odio nei confronti degli ebrei sembra non arrestarsi ma crescere: di qui, l'urgenza di trattare il tema.

In questo senso, l'insegnamento di Liliana Segre è attualissimo. Dice, Liliana Segre, che l'antisemitismo "ci parla della resistenza al male e della sua attualità. Ci rinvia alla Costituzione, ai suoi valori. Ci pone in relazione critica con la nostra storia. Individua le nostre responsabilità, perché l'orrore non si manifesti ancora" [1].

---

[1] Cfr. G. CIVATI (a cura di), *Liliana Segre. Il mare nero dell'indifferenza*, People, Gallarate, 2020, p. 112.

Se quella tavola di valori nella quale emergono i principi di dignità umana e di non discriminazione – anche per ragioni di "razza" – è troppo debole, è perché evidentemente il peso culturale dell'*indifferenza* è stato ed è ancora molto forte. Si tratta di un fenomeno che rileviamo anche rispetto ad altri principi costituzionali, tra tutti quello di parità tra uomo e donna.

Ancora oggi, in Italia, alcuni aspetti di mancata realizzazione della parità e soprattutto il fenomeno della violenza contro le donne possono spiegarsi riconoscendo che le radici storiche e culturali di questa discriminazione sono profondissime e radicate [2].

Così è per l'odio antisemita, che nega profondamente i principi costituzionali e che, tuttavia, permane e si rafforza nella nostra società.

Per questo, senza avanzare alcun proposito di esaustività e di completezza, si intende affrontare il tema sottolineando, in questo primo capitolo, le radici, antiche, dell'antisemitismo e le sue innumerevoli sfaccettature.

2. *Questioni definitorie: ebraismo e antisemitismo.*

Il contrasto all'antisemitismo [3] rappresenta, oggi, una sfida per il costituzionalismo contemporaneo, italiano ed europeo.

---

[2] Per un approfondimento sulla parità "ambigua" tra uomini e donne, si veda M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, Milano, 2020. Di recente, complice l'*escalation* del conflitto israelo-palestinese, l'Osservatorio Antisemitismo ha denunciato un episodio di antisemitismo a Fano: uno striscione giustificava la violenza carnale contro le donne ebree. Cfr. https://www.osservatorio antisemitismo.it/notizie/episodi-di-antisemitismo-in-italia. Sulle tensioni tra l'Associazione "Non una di meno" e le donne israeliane in vista del corteo dell'8 marzo 2024, si v. S. RENDA, *8 marzo diviso. Comunità ebraica: "Non una di meno esclude le israeliane dal corteo"*, in *Huffingtonpost.it*, 7 marzo 2024.

[3] Si chiarisce sin da subito che il termine *antisemitismo* viene utilizzato nel presente Volume quale atteggiamento ostile nei confronti degli ebrei.

Nel corso del cap. 1, parr. 2 e 3, verranno analizzate le svariate modalità con cui è possibile fare riferimento al fenomeno di forte inimicizia nei confronti degli ebrei, precisando anche il corretto utilizzo di *antisemitismo*. Per un approfondimento sull'utilizzo del termine in discorso, cfr. P-A. TAGUIEFF, *L'antisemitismo*, Raffaele Cortina, Milano, 2016, pp. 10-15.

Sono esemplificative le parole pronunciate da Ursula von der Leyen, Presidente della Commissione europea, il 3 febbraio 2021, secondo cui: "[…] l'antisemitismo colpisce il cuore dei nostri valori: umanità, libertà religiosa, uguaglianza. L'antisemitismo è un veleno per la nostra società. Spetta a tutti noi combatterlo. Prevenirlo. E sradicarlo".

Da un lato, l'antisemitismo mina i valori dell'Unione Europea 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" [4]; dall'altro, sul piano interno, la "questione ebraica", che emerse con forza in ragione dell'entrata in vigore delle leggi razziali nel 1938 [5], ha rappresentato una delle (più vistose) spinte alla finalizzazione del progetto costituzionale, certamente emblematico della netta discontinuità con il regime fascista [6].

Basterà, al momento, considerare che con *semitismo* si indica la discussa presenza di due diversi ceppi delle lingue della civiltà occidentale: quello indoeuropeo e quello semitico.

La diversità originaria tra i due ceppi linguistici ha sorretto la configurazione, sul piano storico, dell'idea di una differenza antropologica degli individui parlanti lingue con origini diverse.

Di qui, la possibile diffusione del concetto di "razze". Cfr. G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, Feltrinelli, Milano, 1994, pp. 27-28.

Si specifica, in ogni caso, che il termine *antisemitismo* viene utilizzato sul piano istituzionale per orientare al contrasto all'ostilità nei confronti degli ebrei. In questo senso, si veda il Rapporto finale della Strategia nazionale di lotta all'antisemitismo del 2021 (cfr. cap. 7, par. 4), che ha presentato alle istituzioni e alla società indicazioni e raccomandazioni per l'attuazione, in Italia, della definizione di antisemitismo approvata dall' *International Holocaust Remembrance Alliance* (*IHRA*) cfr. *infra* in questo paragrafo.

[4] Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030), Strasburgo, 5 ottobre 2021, COM(2021) 615 final, p. 1.

[5] La pietra miliare della legislazione antiebraica è rappresentata dal "Manifesto degli scienziati razzisti" pubblicato il 14 luglio 1938 sul Giornale d'Italia.

[6] Sul tema della discontinuità tra ordinamento repubblicano e regime fascista, cfr. M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 219 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*,

In generale, l'antisemitismo si pone in antitesi con le fondamenta del costituzionalismo impostosi a seguito della Seconda Guerra Mondiale, incidendo sulla piena attuazione del principio di uguaglianza e sulla pienezza della dignità della persona.

La Costituzione e il diritto costituzionale possono svolgere un ruolo fondamentale nel contrasto all'antisemitismo che, come si vedrà nel capitolo dedicato ai lavori della c.d. Commissione Segre [7], è estremamente diffuso anche nel tessuto sociale e culturale italiano [8].

Prima di tentare di fornire una definizione di antisemitismo occorre, però, restringere il campo di indagine e comprendere che cosa si intenda per ebraismo.

O, meglio ancora; che cosa significa, oggi, essere ebrei?

In simile prospettiva, è utile richiamare lo scritto di Abraham B. Yehoshua, che specifica la differenza tra ebreo, israeliano e sionista [9].

Secondo la legge rabbinica, è ebreo/a chi nasce da madre ebrea; negli Stati Uniti, in modo differente, secondo l'ebraismo riformato è ebreo/a chiunque abbia un genitore ebreo [10]. Come si può intuire, non vi è con-

---

Giappichelli, Torino, 2005; G.E. VIGEVANI, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana*, in L. GARLATI-T. VETTOR (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia del diritto. A settanta anni dalle leggi razziali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 207 ss. Sull'elaborazione del passato in Germania, cfr. M. PONSO, *Processi, riparazioni, memorie. L'"elaborazione del passato" nella Germania postnazista e postcomunista*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2015.

[7] Cfr. cap. 7.

[8] F. MARONE, *Antisemitismo ed estremismo violento in Occidente*, in www.ispi.it, 27 gennaio 2023.

[9] Cfr. A. YEHOSHUA, *Ebreo, israeliano, sionista: concetti da precisare*, E/O, Roma, 2011. Per una riflessione sull'antisionismo e l'antisraelismo, cfr. E. MORIN, *Il mondo moderno e la questione ebraica*, Raffaello Cortina, Milano, 2007, pp. 161-166. Sul piano nazionale e giurisprudenziale, in tema di antisemitismo e antisionismo, cfr. Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2009, n. 296. Per un approfondimento sulle difficoltà di comprendere Israele, cfr. https://moked.it/blog/2022/01/13/la-difficolta-di-comprendere-israele/. In letteratura è stato evidenziato che talvolta "l'etichetta ambigua di antisionismo nasconde spesso una radicale negazione della validità dello Stato ebraico, della legittimità della sua creazione ed esistenza". Cfr. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele. Sessant'anni di interventi e battaglie civili*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 38.

[10] Si veda R. DI SEGNI, *Il padre assente. La trasmissione matrilineare dell'appartenenza all'ebraismo*, in *Quaderni storici*, nuova serie, vol. 24, n. 70(1), 1989.

senso sulla definizione [11]: si tratta di un gruppo di persone non facilmente inquadrabile per nazionalità, religione o cultura [12].

In ogni caso, gli ebrei possono essere atei o laici [13]; possono avere radici geografiche diverse [14], lingue diverse [15], riti religiosi diversi.

Anche Amos Luzzatto si è lungamente interrogato sul quesito che ci si

---

[11] Secondo Edgar Morin il fondamento dell'ebraismo è religioso. Cfr. E. MORIN, *Il mondo moderno e la questione ebraica*, cit., p. 135. Pare molto interessante notare che in Italia, durante la vigenza dello Statuto albertino, gli ebrei venivano definiti "i sudditi di confessione israelitica". Così M. BONI, "*In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2022, p. 75. Sul piano religioso è intervenuto di recente il giudice europeo.

Secondo la Corte di Giustizia, l'obbligo di effettuare le macellazioni rituali senza stordimento non viola la libertà di religione poiché l'ingerenza della normativa non comporta un divieto della macellazione in quanto tale ma coinvolge una fase del processo della stessa (sentenza della Corte di Giustizia – Grande Sezione – del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, Causa C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031). Per un commento, cfr. M. FERRI, *La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di macellazione rituale, applicando alcuni criteri interpretativi propri della Corte EDU (1/2021)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021.

[12] Si veda M. SANTERINI, *La mente ostile. Forme dell'odio contemporaneo*, Raffaello Cortina, Milano, 2021, p. 146. Interessante la considerazione secondo cui gli ebrei della diaspora hanno una doppia identità: nazionale ed ebraica.

[13] Per un'autoanalisi sulla propria ebraicità "laica", cfr. A. SEGRE, *100 punti di ebraicità (secondo me)*, Elliot, Roma, 2018, p. 5.

[14] Esistono gli ebrei Ashkenaziti, quelli in origine residenti in Germania, i Sefarditi, in origine residenti nella Penisola Iberica, nei Paesi arabi e in Medio Oriente e i Mizrahim, ovvero gli ebrei che vivevano in quei territori oggi corrispondenti a Iraq, Siria, Yemen, Iran, Georgia e Uzbekistan. Cfr. A. BEIDER, *Né Ashkenaziti né Sefarditi: gli Ebrei italiani sono un mistero*, in www.joimag.it, 18 giugno 2022.

Per un'analisi approfondita sulla distinzione tra sefarditismo e ashkenazismo, cfr. L. ASKENAZI-C. COLOMBO, *Sefarditismo e Ashkenazismo nella storia e nella vita del popolo ebraico*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, vol. 36, n. 2 (febbraio 1970), pp. 51-61.

Sull'utilizzo antisemita del termine "ashkenazita" si veda F. BOSCO, *Da Koestler a Schlein, l'uso in senso antisemita del termine "ashkenazita"*, in *Osservatorio Antisemitismo*, 14 marzo 2023.

[15] Ci si riferisce, originariamente, allo *Yiddish*, allo spagnolo (o *judezmo*) e allo *Mizrahi*. Cfr. A. BEIDER, *Né Ashkenaziti né Sefarditi: gli Ebrei italiani sono un mistero*, cit.

pone in questa sede. Secondo Luzzatto, con una tesi particolarmente suggestiva, le collettività ebraiche si distinguono in ragione della risposta che danno a questa domanda [16], per poi affermare, in conclusione del suo articolato ragionamento, che l'identità ebraica si unisce alla cultura ebraica, che è unitaria "ma laica, aperta alla pluralità delle opinioni" [17].

A ben vedere, quello che sembra di potersi affermare, è che il popolo ebraico, considerato nel suo complesso e nelle sue molteplici varianti ed eccezioni, è, molto semplicemente, "un popolo come gli altri" [18].

Una volta chiarita, per quanto possibile, l'inafferrabile essenza dell'ebraismo, occorre definire, sempre fin dove risulta agevole, l'antisemitismo: si tratta di un compito estremamente difficile perché l'odio verso gli ebrei è agile, dinamico e radicato [19].

Pure consapevole della problematicità di qualsiasi soluzione, mi sembra utile affrontare lo sforzo definitorio, illustrando i principali documenti nei quali si definisce l'antisemitismo.

Il termine antisemitismo risale al 1879 e fu coniato da un giornalista tedesco di nome Wilhelm Marr, fondatore della lega antisemita [20], per definire gli ebrei *indipendentemente* dalla religione [21].

---

[16] Così A. LUZZATTO, *L'identità degli ebrei italiani prima e dopo la persecuzione*, in M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Giuntina, Firenze, 1998, p. 201.

[17] Cfr. A. LUZZATTO, *L'identità degli ebrei italiani prima e dopo la persecuzione*, cit., p. 210. Per una lettura autorevole sull'ebraismo e sulle sue tradizioni, cfr. S. LEVI DELLA TORRE, *Essere fuori luogo. Il dilemma ebraico tra diaspora e ritorno*, Donzelli, Roma, 1995.

[18] Il termine è stato preso a prestito da Amos Luzzatto. Cfr. A. LUZZATTO, *Un popolo come gli altri. Gli ebrei, l'eccezione, la storia*, Donzelli, Roma, 2019.

[19] Per un'analisi sul dominio delle emozioni nel mondo dei *social network*, cfr. M. MANETTI, *L'odio in Rete tra marketing politico e tutela dei diritti: appunti*, in L. FOTIA (a cura di), *Discorso d'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, Roma Tre Press, Roma, 2022, pp. 26-27.

[20] Si veda F. TRONCONE, *Introduzione*, in *Convegno di studi in occasione del giorno della memoria. La giurisdizione e le discriminazioni razziali tra storia e attualità*. Consiglio Superiore della Magistratura, Sala delle Conferenze, Roma, 4 febbraio 2013, p. IX.

[21] Cfr. la definizione offerta dall'Osservatorio Antisemitismo: https://www.osservatorio antisemitismo.it/antisemitismo/.

L'antisemitismo nasce nell'antichità precristiana e giunge sino alla storia più recente [22].

L'ostilità nei confronti degli ebrei ha avuto inizio quando questi ultimi sono stati riconosciuti come un gruppo con usi, diritti, costumi religiosi e culturali propri e diversi.

Al di là delle possibili suggestive definizioni offerte dalla dottrina – e tralasciando il dibattito sul ruolo che gli stessi ebrei hanno avuto nello sviluppo degli studi sull'antisemitismo [23] – di seguito, si analizzeranno tre diverse definizioni, di ampio respiro, adottate da associazioni e da enti specifici.

Rileva, in primo luogo, la definizione proposta dall'*International Holocaust Remembrance Alliance* (*IHRA*) [24].

La Plenaria dell'*IHRA* ha adottato il 26 maggio 2016 la seguente definizione di antisemitismo (*WDA*): "[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".

L'antisemitismo può esprimersi con immagini, con un linguaggio scritto o parlato, con stereotipi e "fattezze caratteriali negative" per descrivere gli ebrei [25].

---

[22] Si veda P. SCHÄFER, *Storia dell'antisemitismo. Dall'antichità a oggi*, Donzelli, Roma, 2022, p. 3. Per un ulteriore approfondimento, cfr. K.L. MARCUS, *The definition of Antisemitism*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

[23] Sul punto, cfr. S. BELLER, *L'antisemitismo*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 11-13.

[24] L'*IHRA* è l'unica organizzazione intergovernativa incaricata di concentrarsi esclusivamente sulle questioni legate all'Olocausto e, di conseguenza, ha la responsabilità di affrontare il problema dell'antisemitismo in quanto direttamente incorporato nel documento di fondazione dell'organizzazione, la Dichiarazione di Stoccolma. Cfr. https://www.holocaustremembrance.com/sites/default/files/inline-files/Fact%20Sheet%20Working%20Definition%20of%20Antisemitism_23.pdf.

[25] https://www.holocaustremembrance.com/it/resources/working-definitions-charters/la-definizione-di-antisemitismo-dellalleanza-internazionale. Sul piano nazionale e giurisprudenziale, si veda, ad esempio, Cass., sez. V, 4 novembre 2014, n. 7715, ove il giudice di legittimità descrive alcune caratteristiche della propaganda antisemita. Per una panoramica sull'antisemitismo moderno, cfr. S. LEVIS SULLAM, *L'archivio antiebraico. Il linguaggio dell'antisemitismo moderno*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

La proposta definitoria contiene undici esempi che orientano i governi e le istituzioni nella adozione del termine antisemitismo.

Sono, così, considerati esempi contemporanei di antisemitismo, secondo una possibile prima suddivisione, l'incitamento, il sostegno o la giustificazione dell'uccisione di ebrei o la provocazione di danni contro gli ebrei "in nome di un'ideologia radicale o di una visione religiosa estremista"; l'insinuazione mendace, disumanizzante, demonizzante o stereotipata degli ebrei "come individui"; 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; l'accusa degli ebrei di essere il 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; la negazione del fatto, della portata, dei meccanismi o dell'intenzione del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania nazionalsocialista e dei suoi seguaci e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (l'Olocausto); l'accusa degli ebrei o dello Stato di Israele di avere inventato l'Olocausto e di esagerare in merito alla gravità dello stesso.

Secondo una seconda suddivisione, sono esempi di antisemitismo contemporaneo anche l'accusa degli ebrei di essere più fedeli a Israele o a "presunte priorità degli ebrei nel mondo" piuttosto che agli interessi della loro nazione [26]; la negazione agli ebrei del diritto di autodeterminazione, sostenendo, ad esempio, la natura razzista dello Stato di Israele; l'applicazione del principio di "due pesi e due misure" nei confronti di Israele "richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro stato democratico"; l'utilizzo di simboli e immagini "associati all'antisemitismo classico (per esempio l'accusa del deicidio o della calunnia del sangue) per caratterizzare Israele o gli israeliani"; il fare paragoni "tra la politica israeliana contemporanea e quella dei nazisti" e la considerazione degli ebrei come collettivamente responsabili per le azioni dello Stato di Israele [27].

---

[26] Parrebbe evidente che l'esempio appena riportato poggia le sue fondamenta sulla storia "diasporica" del popolo ebraico, almeno sino alla proclamazione dello Stato di Israele.

[27] Sul rigurgito antisemita che allarma l'Europa a seguito della strage del 7 ottobre 2023 che si è consumata in Israele, cfr. D. CECCARELLI, *Il rigurgito antisemita allarma l'Europa: svastiche sui muri, slogan e appelli all'intifada*, in www.lastampa.it, 12 ottobre 2023.

Di recente, nel 2020, è stato, poi, pubblicato un manuale esplicativo della definizione dell'*IHRA* per rafforzarne la sua utilità [28].

Si tratta dell'*Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism*, che specifica, nell'introduzione, che la definizione di antisemitismo non è giuridicamente vincolante.

Quello che caratterizza la *WDA* è la sua natura pragmatica. Si legge, infatti, che "[p]oiché la *WDA* è breve e si presenta come uno strumento pratico e non meramente teorico, questo documento costituisce davvero una definizione operativa; non si occupa dell'immagine dell'ebreo o delle motivazioni degli antisemiti, ma piuttosto delle attività antisemite" [29].

Pertanto, la *WDA* viene utilizzata nella compagine governativa da parte degli Stati che ne hanno fatto adozione; in alcuni casi, la definizione è stata inclusa nei piani nazionali per combattere l'antisemitismo [30].

Sul piano della sfera pubblica, la definizione operativa dell'*IHRA* può aiutare a riconoscere l'antisemitismo e i crimini antisemiti, oltre che a "valutare le minacce alla sicurezza e rafforzare la sicurezza per tutte le parti della popolazione nel loro paese" [31].

Inoltre, secondo la definizione dell'*IHRA*, gli atti antisemiti sono penalmente rilevanti quando sono così definiti dalla legge.

Viene, inoltre, raccomandata dalla Commissione europea – così come dal Consiglio dell'Unione europea [32] – per contrastare l'antisemitismo,

---

[28] Secondo Porat, "La WDA è stata utilizzata concretamente nel corso degli anni dalla sua creazione. Si è rivelata essenziale nella formazione della polizia e di altri funzionari delle forze dell'ordine, aiutandoli a comprendere e identificare meglio l'antisemitismo. La WDA è stata utilizzata anche nei tribunali, aiutando a definire quando un discorso è un discorso di odio antisemita, ed è servita come base per migliorare la legislazione contro l'antisemitismo e altre forme di discriminazione". Cfr. D. PORAT, *The struggle over the International Working Definition of Antisemitism*, in *Antisemitism Today and Tomorrow*, Academic Study Press, Brookline, 2018, p. 100.

[29] D. PORAT, *The struggle over the International Working Definition of Antisemitism*, cit., p. 93.

[30] *Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism*, European Union, 2021.

[31] Cfr. *Handbook for the practical use of the IHRA Working Definition of Antisemitism*, European Union, 2021, p. 20.

[32] Cfr. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-antisemitism-overview-2011-2021_en.pdf, p. 20.

soprattutto con riferimento al settore educativo, e viene suggerita alle ONG, alle autorità statali e ai media [33].

Una seconda definizione di antisemitismo è, poi, offerta dalla *Jerusalem Declaration on Antisemitism*, che propone "una definizione di antisemitismo in relazione al razzismo e ad altre forme di discriminazione, offrendo una serie di riflessioni e suggerimenti sull'analisi storica e contemporanea di questi fenomeni" [34].

Rileva, in questa sede, porre in evidenza che la *JDA risponde* alla definizione fornita dall'*IHRA*: di più, essa si pone in antitesi alla stessa, proponendosi quale alternativa [35].

Le ragioni sono indicate nel Preambolo, che così recita "[p]oiché la definizione dell'IHRA non è chiara in alcuni aspetti chiave e si presta a diverse interpretazioni, ha causato confusione e generato controversie, indebolendo così la lotta contro l'antisemitismo […] poiché la stessa si qualifica come 'una definizione di lavoro', abbiamo cercato di migliorarla offrendo (a) una definizione di base più chiara e (b) una serie di linee guida coerenti. Ci auguriamo che ciò sia utile per il monitoraggio e la lotta all'antisemitismo, oltre che per scopi educativi. Proponiamo la nostra Dichiarazione non giuridicamente vincolante come alternativa alla definizione dell'IHRA. Le istituzioni che hanno già adottato la definizione dell'IHRA possono utilizzare il nostro testo come strumento di interpretazione".

La definizione in esame propone, sempre in alternativa alla definizione dell'*IHRA*, di chiarire "i limiti del discorso e dell'azione politica legittima riguardo al sionismo, a Israele e alla Palestina" [36].

---

[33] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/definition-antisemitism_en.

[34] Si veda S.L. SULLAM, *Antisemitismo e usi politici nel dibattito internazionale*, in *Il Mulino*, 30 marzo 2021.

[35] La definizione è stata fortemente contestata da gruppi di sinistra come *J Street* e *IfNotNow*, nonché da diversi ebrei liberali accademici. Così R. HORENSTEIN, *The definition of Antisemitism*, in *The Jerusalem Post*, 3 maggio 2021.

[36] Cfr. https://jerusalemdeclaration.org. Il tema, oggi, pare particolarmente attuale. Per completezza, si vedano le riflessioni della filosofa Judith Butler sulla guerra in Me-

Pertanto, il duplice intento sarebbe quello di "rafforzare la lotta contro l'antisemitismo chiarendo che cosa è e come si manifesta" e "proteggere uno spazio per un dibattito aperto sulla questione spinosa del futuro di Israele/Palestina".

La definizione offerta dalla *JDA* è la seguente: "[l]'antisemitismo è la discriminazione, il pregiudizio, l'ostilità o la violenza nei confronti degli ebrei in quanto ebrei (o delle istituzioni ebraiche in quanto ebrei)".

Nella sezione dedicata alle FAQ, vi è uno specifico riferimento ai vantaggi derivanti dall'utilizzo della *JDA* rispetto a quella, invece, confezionata dall'*IHRA*: innanzitutto, i quattro anni di utilizzo della definizione dell'*IHRA* avrebbero spinto gli studiosi che hanno formulato la *JDA* a riflettere sulle possibili problematiche della prima; inoltre, la definizione di che cosa non possa essere ritenuto antisemita nel contesto del conflitto israelo-palestinese sarebbe un elemento da considerarsi positivo ai fini del raggiungimento di una piena comprensione dell'antisemitismo.

Peraltro, la *JDA* unirebbe la lotta all'antisemitismo alla lotta ad altre forme di discriminazione e di "bigottismo" [37].

In conclusione, quella da ultimo enunciata sarebbe più "cogente e, invece di generare divisioni, sarebbe finalizzata a unire (nel più vasto senso possibile) le forze per combattere l'antisemitismo" [38].

Nonostante le buone intenzioni degli studiosi che si sono impegnati nell'identificazione della definizione in commento, sono diverse le critiche che, in letteratura, le sono state mosse.

In primo luogo, non farebbe riferimento ad alcun crimine d'odio; in secondo luogo, non aggiungerebbe realmente nulla alla definizione dell'*IHRA* e, infine, non conterrebbe alcun riferimento ai pregiudizi antiebraici [39].

Sarebbe, peraltro, apologetica del movimento antisraeliano *Boycott, Di-*

---

dio Oriente. J. BUTLER, *London Review of Books*, 13 ottobre 2023, su https://magazine.cisp.unipi.it/la-bussola-del-lutto/.

[37] https://jerusalemdeclaration.org.

[38] https://jerusalemdeclaration.org.

[39] Cfr. https://antisemitism.org.uk/wp-content/uploads/2021/04/Redefining-antisemitism-Final.pdf.

vestment and Sanctions poiché lo riterrebbe una forma di protesta politica non violenta [40].

Un'ulteriore definizione di antisemitismo, meno conosciuta poiché usata in particolare negli Stati Uniti, risiede nel *white paper* redatto dalla *Nexus Task Force* [41], affiliata con il *Bard Center for the Study of Hate* [42].

Il fine di tale documento consiste nella enucleazione di che cosa possa essere definito antisemita con riferimento – quindi, forse, *in funzione di* – Israele e del sionismo.

Il *Nexus Document* è stato accolto positivamente dalla Strategia Nazionale degli Stati Uniti per contrastare l'antisemitismo [43].

In conclusione, la comprensione di che cosa sia l'antisemitismo è fondamentale per il diritto costituzionale, perché permette di ritornare alle radici della nostra Costituzione.

Come sottolineato da Liliana Segre il 13 ottobre 2022 nel discorso tenuto presso il Senato della Repubblica, in occasione dell'apertura dell'attuale Legislatura, "[i]n Italia l'unità deve manifestarsi sulla Costituzione repubblicana, che, come disse Piero Calamandrei non è un pezzo di carta, ma il testamento di centomila morti caduti per la lunga lotta della libertà […]".

Per la comprensione di tale testamento, dunque, un'indagine intorno al fenomeno dell'antisemitismo, nelle sue molteplici sfumature, risulta del tutto opportuna.

---

[40] Così R. HORENSTEIN, *The definition of antisemitism*, cit. Per un approfondimento sul movimento *BDS* si veda https://bdsmovement.net.

[41] Cfr. *The Nexus Document. Understanding Antisemitism at Its Nexus With Israel and Zionism*.

Come spiegato nello stesso documento "La Nexus Task Force, inizialmente ospitata dal Knight Program on Media and Religion presso la Annenberg School for Communication and Journalism della USC, è ora affiliata al Center for the Study of Hate del Bard College".

[42] https://israelandantisemitism.com/nexus-task-force/.

[43] Si tratta della *U.S. National Strategy to Counter Antisemitism*.

3. *Le origini dell'antisemitismo.*

Le origini dell'antisemitismo sono antichissime [44], se non "eterne" [45].

Dal punto di vista strettamente sociologico, l'origine delle manifestazioni di ostilità nei confronti degli ebrei si rinviene nel loro essere minoranze all'interno di macro-società [46].

Sul piano della sua macro-scansione temporale, l'antigiudaismo [47] si identifica con le manifestazioni di inimicizia che hanno colpito gli ebrei tra l'antichità greco-romana e il 1873 [48]. Si tratta, nello specifico, dell'avversione nei confronti della religione ebraica e dei suoi seguaci [49].

L'antisemitismo in senso stretto [50], invece, è legato allo sviluppo del

---

[44] Cfr. J. ISAAC, *Genesi sull'antisemitismo*, Sellerio, Palermo, 2022. Sulle ragioni dell'antisemitismo sin dalle sue origini, cfr. H. FEIN, *Explanations of the Origin and Evolution of Antisemitism*, in H. FEIN (a cura di), *The Persisting Question: Sociological Perspectives and Social Contexts of Modern Antisemitism*, De Gruyter, Berlin-New York, 1987.

[45] Critico rispetto al riferimento dell'antisemitismo quale fenomeno eterno è M. GHIRETTI, *Storia dell'antigiudaismo e dell'antisemitismo*, Bruno Mondadori, Milano, 2002, pp. 2-3. In effetti, il riferimento all'eternità insita nella persecuzione ebraica consolida il "binomio ebrei-perseguitati, come fossero un popolo totalmente diverso dagli altri e predestinato per cause naturali o teologiche o metafisiche a vivere nell'oppressione". A ben vedere, la persecuzione degli ebrei ha ragioni squisitamente storiche e immanenti alla realtà. Sul punto, si veda sempre M. GHIRETTI, *Storia dell'antigiudaismo e dell'antisemitismo*, cit., p. 2.

[46] M. GHIRETTI, *Storia dell'antigiudaismo e dell'antisemitismo*, cit., p. 2.

[47] Sul tema si veda G. MARIOTTI, *Non solo antisemitismo: l'antigiudaismo*, in *Il Mulino*, 23 febbraio 2023.

[48] Cfr. Noa Project, in https://www.noa-project.eu.

[49] Secondo Luzzatto Voghera sono tre le matrici dell'antisemitismo moderno: teologico, socialista e liberale. Cfr. G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., pp. 28-37.

[50] Sulla preferibilità dell'utilizzo del termine antisemitismo anziché anti-semitismo, cfr. S. CHEMLA, *Antisemitism or anti-semitism, that is the question: AP changes its style*, in *Jerusalem Post*, 26 aprile 2021. L'utilizzo del termine anti-semitismo, infatti, rimanda all'ideologia razzista. Cfr. Noa Project, in https://www.noa-project.eu.

Il termine antisemitismo dovrebbe essere utilizzato "per quella particolare forma di avversione che, manifestatasi in Europa a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, si è poi diffusa in tutto il mondo, prendendo di mira gli ebrei in quanto tali". Così M. GHIRETTI, *Storia dell'antigiudaismo e dell'antisemitismo*, cit., p. 1. Peraltro, l'emancipazione

concetto di "razza", che si è radicato alla fine del diciannovesimo secolo, calandosi in un immaginario sociale integrato dall'antigiudaismo [51].

Tanto premesso, si cercherà di seguito di tracciare, in filigrana, la storia dell'antigiudaismo e dell'antisemitismo fino alla Seconda Guerra Mondiale.

Innanzitutto, la distruzione del Tempio di Gerusalemme – costruito in seguito all'esilio babilonese (586-539 a.C.) –, ad opera delle legioni dell'Impero romano di Tito nel 70 d.C., diede avvio alla dispersione degli ebrei, i quali furono costretti a riorganizzare la propria vita sociale e religiosa [52].

Pare dirimente considerare, quindi, non solo il profilo religioso, ma anche quello sociale o relazionale del *modus vivendi* degli ebrei.

La ragione è ben spiegata da Luzzatto Voghera: l'insieme di norme dettato dalla *Torah* e dalla *Mishnàh*, che rappresenta la trascrizione della Legge orale, eseguita nel secondo secolo d.C., non riguardava solo il rituale religioso, ma anche le norme per il comportamento nella vita civile; di qui, la vita "di comunità" che contraddistingue in larga parte gli ebrei diasporici. Di qui, anche, la ragione della diffusione dell'accusa o, se si vuole, dell'affermazione dell'esistenza di un particolare legame di tipo assistenziale tra ebrei [53].

Durante gli anni del Medioevo, agli ebrei fu negata la cittadinanza, la possibilità di ricoprire ruoli nella compagine governativa o istituzionale o di fare parte di associazioni [54]. Inoltre, intorno al dodicesimo secolo, gli

---

degli ebrei avviene proprio a metà Ottocento. Sul punto, v. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 63.

È proprio nell'Ottocento, poi, che si consolida il pregiudizio "giudaico-massonico". La ragione è meramente storica: considerando il caso italiano, lo stato liberale "con forte presenza di elementi massonici, in un arco di tempo dato (1848-1870) pone fine al potere temporale del papa e sancisce parallelamente la definitiva emancipazione degli ebrei italiani con l'abbattimento dell'ultimo ghetto di Roma. Si stabilisce così, nella polemica di parte cattolica a livello teorico, ma sempre più anche con un crescendo di accuse esplicite, l'ipotesi dell'esistenza di un collegamento operativo tra l'ebraismo e la massoneria". Cfr. G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 41.

[51] Cfr. Noa Project, in https://www.noa-project.eu.

[52] G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 13.

[53] Ancora, G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., pp. 13-14.

[54] Ne fu anche decretata l'espulsione e la confisca dei beni. G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 16.

ebrei furono accusati di sacrificare i bambini cristiani. Di qui l'accusa del sangue, tipica dell'antigiudaismo [55].

Nel quattordicesimo secolo aumentarono e si diffusero le accuse nei confronti degli ebrei: carnalità, bestialità e licenziosità.

Si tratta, a ben vedere, di modi di essere del tutto opposti a quelli tipici della cristianità spirituale [56].

L'ipersessualità e l'impossibilità di controllare gli impulsi sessuali sono state a lungo considerate una caratteristica degli uomini ebrei, così come la loro effeminatezza [57].

Nel corso del quindicesimo secolo gli ebrei europei assunsero ruoli di primaria importanza in diversi campi come il commercio, il settore bancario e quello del prestito monetario.

A loro, infatti, fu proibito di praticare la stessa professione dei cristiani [58].

In Spagna, nel 1492, Isabella la Cattolica e Ferdinando d'Aragona decisero di espellere gli ebrei; la stessa decisione fu presa, poco dopo, dal re del Portogallo [59].

L'antigiudaismo si espanse anche durante gli anni della riforma protestante alla luce dell'accusa dell'uccisione di Gesù [60], così come sostenuto

---

[55] Cfr. Noa Project, https://www.noa-project.eu.

[56] Noa Project, https://www.noa-project.eu.

[57] Noa Project, https://www.noa-project.eu. Sulla femminilizzazione degli ebrei è stato scritto che "a partire dal Medioevo una diffusa credenza attribuiva ai maschi ebrei caratteristiche femminili fra cui quella delle mestruazioni; alla fine dell'Ottocento teorie mediche e psichiatriche riprendono questo tema assimilando gli ebrei alle donne per ciò che riguarda la propensione alla nevrastenia e all'isteria". Cfr. R. GALLISSOT-M. KILANI-A. RIVERA, *L'imbroglio etnico in quattordici parole-chiave*, Dedalo, Bari, 2012, p. 292.

[58] Noa Project, https://www.noa-project.eu.

[59] G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 15. Occorreva che gli ebrei e i musulmani venissero espulsi alla luce della necessità di mantenersi all'ideale della *limpieza de sangre*.

[60] Secondo Luzzatto Voghera "il patrimonio genetico dell'antisemitismo è, come abbiamo già rilevato, l'accusa di deicidio"; l'accusa iniziò a "prendere forme concrete a partire dall'epoca delle crociate, periodo nel quale nacquero le due leggende parallele che si legarono strettamente al deicidio: l'omicidio rituale e la profanazione dell'ostia". G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., pp. 37-38.

da Martin Luther [61]. In quel tempo, peraltro, gli ebrei furono costretti a vivere in ghetti, creando così una "città" non libera nelle città (libere).

Negli ultimi due decenni del dodicesimo secolo la condizione giuridica di segregazione degli ebrei in alcune parti d'Europa cominciò a essere messa in discussione, così da promuovere una progressiva parificazione degli stessi al resto della popolazione. Se da un lato alcuni ebrei non riuscirono ad approdare a nuove forme di produzione, altri – pochi, come confermato dagli storici – avviarono investimenti in beni immobili: di qui i germi della percezione di un complotto ebraico e internazionale finalizzato alla sottrazione del terreno [62].

In quel periodo, si distinsero due diverse forme di emancipazione: quella, lo si è appena visto, degli ebrei, e quella dei singoli da sudditi a cittadini di uno Stato.

Il doppio binario di emancipazione diede luogo alla considerazione degli ebrei come di un soggetto "unico" che seguiva un proprio progetto di sviluppo all'interno della società [63].

Sembra nascere, proprio in questo momento storico, per la prima volta, una "questione ebraica" [64].

Una *milestone* della storia degli ebrei è rappresentata dal "massacro di Chmielnitzki" (1648-1649) consumato in Ucraina [65], così come dalla successiva pubblicazione in Russia nel 1903 dei Protocolli dei Savi di

---

[61] Noa Project, https://www.noa-project.eu. Si consideri lo scritto *Degli ebrei e le loro bugie*, pubblicato nel 1543. Importa segnalare che nel 2016 la Chiesa protestante olandese "si è pubblicamente distanziata dagli scritti antisemiti di Martin Lutero, definendo alcune sue affermazioni in materia 'disgustose e sgradevoli'"; https://www.osservatorioantisemitismo.it/articoli/la-chiesa-protestante-olandese-ha-preso-distanza-dagli-scritti-antisemiti-di-martin-lutero/. Per un interessante articolo sull'antigiudaismo durante la Riforma, cfr. D. GARRONE, *Da Lutero a Hitler: nessuna continuità*, in *Confronti*, 2 aprile 2015.

[62] Cfr. G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 24.

[63] G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 25.

[64] Si pensi allo scritto di K. MARX, *Sulla questione ebraica*, Bompiani, Torino, 2007. Per una riflessione recente, esaustiva e completa sulla "questione ebraica" nel corso della storia, cfr. E. CALÒ, *La questione ebraica nella società postmoderna. Un itinerario fra storia e microstoria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023.

[65] Noa Project, in https://www.noa-project.eu.

Sion [66], una delle fonti più di rilievo rispetto alla diffusione dell'antisemitismo. Tra il 1917 e il 1921 si consumarono i pogrom [67].

Nel 1920, fu pubblicato *The International Jew: The World's Foremost Problem*, che riproduceva in larga parte i contenuti dei Protocolli dei Savi di Sion.

Il *pamphlet* fu pubblicato dalla rivista americana *The Dearborn Independent* della società *Ford Motor* e diffondeva numerosi pregiudizi e stereotipi antisemiti: "[l]'ebreo è l'enigma del mondo. Povero nelle sue masse, controlla tuttavia le finanze del mondo ..." o ancora, sarebbe "disperso tra le nazioni, ma senza mai fondersi con esse e senza mai perdere un'identità del tutto peculiare" [68].

Dopo la Prima Guerra Mondiale, l'antisemitismo assunse una nuova "coloritura": da fenomeno di carattere solamente culturale divenne anche politico.

Le ragioni sono due: da un lato, la ricerca dell'identità nazionale dei nuovi Stati e, dall'altro, la rivoluzione bolscevica in Russia che offrì agli antisemiti lo spunto per confezionare lo stereotipo del giudeo-bolscevico [69].

Nella Germania del dopoguerra l'antisemitismo divenne movimento

---

[66] Cfr. A. GILARDONI-V. PISANTY-W. BENZ (a cura di), *I protocolli dei savi di Sion. La leggenda del complotto mondiale ebraico*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2009; cfr. anche C.G. DE MICHELIS, *Il manoscritto inesistente: i Protocolli dei savi di Sion*, Marsilio, Venezia, 2004.

[67] Per un approfondimento, cfr. P.A. PALMIERI, *L'antisemitismo russo. I massacri: la questione economica*, in *Rivista internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, vol. 44, fasc. 175 (luglio 1970), p. 324. Non si può non richiamare nella presente sede l'*affaire* Dreyfus, capitano dello Stato Maggiore francese di origini ebraiche condannato – in un clima di forte pregiudizio antiebraico – ai lavori forzati da un tribunale militare il 22 dicembre 1894. Per un approfondimento, cfr. A. SILVESTRI, *Il caso Dreyfus e la nascita dell'intellettuale moderno*, Franco Angeli, Milano, 2012.

[68] https://perspectives.ushmm.org/item/the-international-jew-the-worlds-foremost-problem.

[69] E. COLLOTTI, *Introduzione. Le radici culturali dell'antisemitismo europeo tra le due guerre*, in D. MENOZZI-A. MARIUZZO (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Carocci, Roma, 2010, p. 20.

di massa; inoltre, se l'antisemitismo che ha attraversato la Seconda Guerra Mondiale è stato di stampo prettamente razzista, lo si deve anche all'esaltazione della guerra e della competizione tra razze [70].

Come noto, tra il 1939 e il 1945, la Seconda Guerra Mondiale conobbe l'Olocausto, il *climax* della persecuzione ebraica.

In questa sede, non vi è la possibilità di trattare esaustivamente le caratteristiche e le peculiarità della *Shoah* che rappresentò la soluzione finale alla "questione ebraica" [71], volta all'eliminazione degli ebrei nei campi di sterminio [72].

Preme, piuttosto, mettere in rilievo, che una delle matrici della Costituzione è certamente rappresentata, come affermato da attenta dottrina [73], dai campi dove si svolgeva lo sterminio del popolo ebraico [74].

---

[70] Si veda ancora E. COLLOTTI, *Introduzione. Le radici culturali dell'antisemitismo europeo tra le due guerre*, cit., p. 21.

[71] La "soluzione finale" fu discussa durante la conferenza di *Wannsee* il 20 gennaio 1942; la riunione, segreta, fu organizzata da Reinhard Heydrich, capo della polizia segreta tedesca. Cfr. https://encyclopedia.ushmm.org/content/it/article/final-solution-overview.

[72] Morirono nei campi sei milioni di ebrei, ovvero due terzi degli ebrei europei.

Incontrarono i campi della morte anche i Rom e i Sinti, gli avversari politici, i Testimoni di Geova, gli omosessuali, gli asociali. Per un'esaustiva trattazione della storia della *Shoah*, cfr. G. BENSOUSSAN, *Storia della Shoah*, Giuntina, Firenze, 2013.

[73] Così G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 4. Sul rapporto tra Costituzione e influenza delle leggi razziali si veda anche G.E. VIGEVANI, *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana*, in *Nomos*, 1° marzo 2009, pp. 91-100.

[74] P. CALAMANDREI, *Questa nostra Costituzione*, Bompiani, Milano, 1995, p. XXI, ripreso da G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, cit., p. 4, nota 8. Sul complesso tema della continuità tra regime e avvento della Costituzione repubblicana si veda M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, cit., p. 219 ss. Sul rapporto tra antifascismo, storia italiana e identità ebraica, cfr. M. CONSONNI, *L'eclisse dell'antifascismo. Resistenza, questione ebraica e cultura politica in Italia dal 1943 al 1989*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

4. (Segue): *e le sue forme.*

Come scritto da Yehoshua, l'antisemitismo è un fenomeno estremamente prolungato nel tempo [75], molto vario nelle sue manifestazioni e dalle ragioni disparate.

Il fenomeno dell'antisemitismo si caratterizza per la sua trasversalità [76].

Non esiste una sola forma di antisemitismo, ma una molteplicità di varianti dello stesso [77].

A corroborare la multiformità delle manifestazioni dell'antisemitismo viene in aiuto la definizione che dell'antisemitismo ha dato Sartre, secondo il quale l'antisemitismo sarebbe un problema non degli ebrei, ma dei non ebrei [78].

Occorre considerare che le manifestazioni di ostilità nei confronti degli ebrei hanno conosciuto diversa natura a seconda del piano cronologico, geografico, culturale, religioso, psicologico, economico e socio-politico considerato [79].

Secondo alcuni, l'antisemitismo può essere studiato sotto il profilo religioso, economico, etnico e politico [80].

Secondo altri, l'antisemitismo ha una forte radice di carattere irrazionale, potendo essere concepito come una patologia profondamente radicata della modernità [81].

---

[75] Sul punto, cfr. H. FEIN (a cura di), *The Persisting Question: Sociological Perspectives and Social Contexts of Modern Antisemitism*, cit.

[76] Per un approfondimento si veda A. LUZZATTO, *Il posto degli ebrei*, Einaudi, Torino, 2003. Per un'analisi più recente, si veda B. GUETTA, *Linguaggio dell'antisemitismo. Dal complottismo all'odio verso Israele*, in M. D'AMICO-M. BRAMBILLA-V. CRESTANI-N. FIANO (a cura di), *Il linguaggio dell'odio. Fra memoria e attualità*, Franco Angeli, Milano, 2021, p. 199 ss.

[77] Per una lettura sull'antisemitismo in Italia e del suo sviluppo nel corso dei secoli, cfr. A. FOA, *Gli ebrei in Italia. I primi 2000 anni*, Cultura storica, Laterza, Roma-Bari, 2023.

[78] Si veda l'opera di J.P. SARTRE, *L'antisemitismo. Riflessioni sulla questione ebraica*, SE, Milano, 2015.

[79] Cfr. D. PORAT, *The struggle over the International Working Definition of Antisemitism*, cit., p. 87.

[80] Si veda W. BRUSTEIN, *Roots of Hate. Anti-Semitism in Europe before the Holocaust*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 337 ss.

[81] S. BELLER, *L'antisemitismo*, cit., p. 10. Per una critica sull'approccio nosologico del-

Il tema della patologia ricorre anche nella definizione di altri studiosi; pare interessante, sempre sotto l'angolo prospettico della possibilità di qualificare il sentimento antisemita come irrazionale [82], segnalare gli studi sulle origini "metafisiche" dello stesso [83].

L'elemento, se si vuole, metafisico, è ravvisabile anche in quella chiave "narrativa" dell'antisemitismo che vede gli ebrei come i registi delle teorie del complotto [84] e che si nutre della mescolanza di fatti veri con fatti falsi, di "pregiudizi non confermati dai fatti", di "relazioni casuali false su fatti veri" e di documenti falsificati [85].

Lo studio delle radici irrazionali della "mente ostile" [86] antisemita, tut-

---

l'antisemitismo, cfr. sempre S. BELLER, *L'antisemitismo*, cit., p. 14, secondo cui l'identificazione del fenomeno antisemita in un fenomeno malato e involontario andrebbe a "sminuire" la gravità della persecuzione nei confronti degli ebrei.

[82] Si veda, fra gli altri, K.L. MARCUS, *The definition of Antisemitism*, cit., p. 55.

[83] Cfr. D. PATTERSON, *Anti-Semitism and Its Metaphysical Origins*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

[84] Secondo Veca "[a]d una lettura più ravvicinata, l'accusa di cospirazione rivolta agli ebrei non appare infatti come una caratteristica perenne dell'antigiudaismo, ma come un elemento che è emerso in circostanze storiche in parte lontane dai contesti totalitari novecenteschi, e forse affini a più recenti regimi di comunicazione. In tutto questo, la fondamentale distinzione tra vero e falso non viene meno. Si tratta di capire come la finzione diventi documento, il racconto rivelazione; comprendere l'azione di quelle peculiari forme di intervento sul reale che sono le accuse di complotto". Cfr. I. VECA, *Sovrani del mondo. Alle origini dell'accusa di complotto ebraico*, in *Il Mulino*, 2/2019, p. 171. Sul rapporto tra antisemitismo, complottismo e Covid-19, cfr. S. PASTA, *Antisemitismo 2.0. La propagazione dell'odio online nel web sociale*, in *Cultura tedesca*, vol. 63, 1/2022. Sullo stesso tema, si veda anche *Study on preventing and combating hate speech in time of crisis. Steering committee on anti-discrimination, diversity and inclusion (CDADI)*, Council of Europe, 2023, p. 29.

[85] Cfr. M. SANTERINI, *La mente ostile. Forme dell'odio contemporaneo*, cit., p. 158. Sui pregiudizi antiebraici nei primi anni del dopoguerra, cfr. A. GOLDSTAUB, *Appunti per uno studio sui pregiudizi antiebraici nei primi anni del dopoguerra*, in *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, cit., pp. 139-149.

[86] Si tratta del titolo dell'opera di Santerini. Cfr. M. SANTERINI, *La mente ostile. Forme dell'odio contemporaneo*, cit. Per un ulteriore studio delle dinamiche dell'odio, cfr. A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 15 luglio 2013, pp. 2-3. Per un'indagine sul sentimento d'odio, cfr. F. ALESSE, *Introduzione. Tentare una storia delle idee sull'odio*, in F. ALESSE-L. GIOVANNETTI (a cura di), *Le metamorfosi del-*

tavia, non deve indebolire la convinzione secondo cui il *climax* dell'odio contro gli ebrei, corrispondente, come si anticipava, all'Olocausto, si sia basato sulla presupposta natura scientifica – inferiore – della "razza" ebraica.

L'odio antisemita si è, infatti, colorato e ancora oggi si colora di elementi, per così dire, razionali, pensati e divulgati.

Oltre al suo carattere trasversale [87], l'antisemitismo si caratterizza anche per la sua *intrinseca* natura.

Secondo alcuni, infatti, l'odio verso l'ebreo non corrisponde all'odio per il diverso [88]; è un odio che riposa sull'idea che gli ebrei siano detentori di un "surplus" di cui sono privati i non ebrei.

Tale *surplus* sembrerebbe accedere anche alla sfera del dolore, poiché gli ebrei avrebbero un passato di vittime e di discriminati "eccedente" rispetto a quello degli "altri" [89].

A tale dolore, come noto, si oppongono le teorie negazioniste che minimizzano o negano l'esistenza dei campi di sterminio.

Infatti, il supposto eccesso "nel dolore" viene combattuto da alcuni antisemiti con l'arma della distruzione della Memoria [90], oggi progressi-

---

l'odio. Percorso interdisciplinare tra storia, filosofia, letteratura, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 7-31.

[87] La trasversalità dell'odio antisemita è evidente anche sul piano politico. Non solo l'estrema destra, ma anche la sinistra ha espresso sentimenti antisemiti. Si consideri, in questo senso, l'antisemitismo antisionista. Così D. PATTERSON, *Judaism, Antisemitism and Holocaust*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 143-149.

[88] D. HORVILLEUR, *Riflessioni sulla questione antisemita*, Einaudi, Torino, 2019, p. XIII. Specifica Santerini che l'antisemitismo costituisce un "genere" diverso rispetto al razzismo proprio per il suo carattere "anomalo, irrazionale e incoerente". Cfr. M. SANTERINI, *La mente ostile. Forme dell'odio contemporaneo*, cit., p. 143.

[89] D. HORVILLEUR, *Riflessioni sulla questione antisemita*, cit., p. XIV.

[90] Come si vedrà successivamente, anche la Corte EDU, nel corso della sua giurisprudenza, ha ritenuto di tutelare la memoria del popolo ebraico sterminato nei campi di sterminio.

Per un commento si veda R. CONTI, *Fare memoria sull'Olocausto. Il divieto di negazionismo e la Corte edu (brevi osservazioni a Corte dir. uomo, 3 novembre 2019, Pastors c. Germania)*, in *Giustizia Insieme*, 27 gennaio 2020.

Il nodo critico del negazionismo dell'Olocausto è emerso in occasione dell'approvazione da parte delle Nazioni Unite della Risoluzione sulla negazione dell'Olocausto nella seduta del 20 gennaio 2022, a ottant'anni dalla Conferenza di *Wannsee*, nell'ambito

vamente attratta nell'alveo del processo di costruzione di identità di natura collettiva [91] in ragione della diffusione del fenomeno del c.d. *memory boom* [92], del crollo dei regimi autoritari e nella nascita di rivendicazioni da parte delle vittime dell'Olocausto, anche alla luce della diffusione della cultura dei diritti [93].

Una volta chiarita, a titolo introduttivo, la multiforme definizione dell'"identità" ebraica, nel capitolo che segue, oggetto di indagine saranno i caratteri della persecuzione conosciuta dagli ebrei durante gli anni del regime fascista nell'ordinamento giuridico italiano.

---

della quale, come si accennava, fu definita e confezionata la strategia della morte degli ebrei, la c.d. soluzione finale della "questione ebraica". Sulla rielaborazione del lutto dell'Olocausto da parte della popolazione ebraica italiana, cfr. G. SCHWARZ, *L'elaborazione del lutto. La classe dirigente ebraica italiana e la memoria dello sterminio*, in *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, cit., pp. 167-180.

Per un approfondimento sulla protezione penale della memoria, cfr. E. FRONZA, *Il reato di negazionismo e la protezione penale della memoria*, in *Ragion Pratica*, 1/2008.

[91] N. PALAZZO, *Bugie di carta: un argine penale al negazionismo*, in *Nomos*, 2/2017, p. 2.

[92] Si tratta dell'introduzione di Giornate della Memoria, della costruzione di siti della Memoria e della diffusione di gesti simbolicamente commemorativi. Così N. PALAZZO, *Bugie di carta: un argine penale al negazionismo*, cit., p. 2.

[93] N. PALAZZO, *Bugie di carta: un argine penale al negazionismo*, cit., p. 2.

A proposito di Memoria e della sua iniziale "resistenzializzazione", pare del tutto interessante sottolineare che a seguito della Seconda Guerra Mondiale il predominio della memoria della Resistenza finì "per erodere in qualche misura spazio di ascolto alle numerose testimonianze pubblicate fra il 1945 e il 1947 da ebrei ed ebree sopravvissuti ad Auschwitz". Così F. FOCARDI, *Nel cantiere della memoria. Fascismo, Resistenza, Shoah, Foibe*, Viella, Roma, 2020, p. 169.

CAPITOLO 2

LE RADICI DELLA COSTITUZIONE: "LA QUESTIONE EBRAICA"

SOMMARIO: 1. Il *corpus* normativo fascista tra razzismo e antisemitismo. – 2. Il Tribunale della razza e la discriminazione nella discriminazione. – 3. La "questione ebraica" in Assemblea costituente: le proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica. – 4. Il dibattito in Assemblea costituente sul termine "razza". – 5. Il ripudio del nazifascismo e la XII Disposizione transitoria e finale.

1. *Il* corpus *normativo fascista tra razzismo e antisemitismo.*

Il fascismo ha promosso una legislazione razzista di carattere antisemita. Come si dirà, il diritto fascista è riuscito, gradualmente, a fare propria la nozione di "razza" anche grazie al laboratorio rappresentato dalle colonie, in cui il discorso razziale emerse ampiamente [1]. La svolta apertamente razzista e strutturalmente antiebraica [2] del fascismo prende avvio dalla pubblicazione sul Giornale d'Italia del documento *Il fascismo e i problemi della razza* del 14 luglio e del seguente comunicato del Partito nazionale fascista (PNF) del 25 luglio 1938 [3] con cui ne viene rivendicata la paternità [4].

---

[1] Cfr. A. MAZZACANE, *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, in *Società e Storia*, vol. 131, 2011, p. 117.

[2] Durante gli anni del fascismo l'antisemitismo si concentra sull'elemento razzista.

[3] Cfr. M. SARFATTI, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, Silvio Zamorani Editore, Torino, 1994, p. 112.

[4] A dire il vero, la legislazione persecutoria prese avvio con la pubblicazione della no-

Il comunicato rappresenta, di fatto, l'ingresso ufficiale del PNF nella campagna antisemita [5].

Per molto tempo, sono rimaste oscure le modalità di stesura del documento, così come la lista degli stessi firmatari [6].

Nel contesto storiografico, ci si è chiesti se il 1938 abbia rappresentato una vera e propria svolta, per così dire, ideologica, oppure se la presenza di un'ideologia razzista abbia (pre)fornito l'*humus* per l'entrata in vigore di una legislazione persecutoria [7].

Al di là del dibattito sviluppatosi in merito e delle possibili interpretazioni, per alcuni è preferibile partire dall'assunto secondo cui sia esistita una politica razziale propria del fascismo che presentava legami con le politiche eugenetiche praticate sin dagli anni Venti [8].

Milita a favore di quest'ultima tesi la relazione di accompagnamento al codice Rocco [9], in cui si legge che: "[Per il fascismo] lo Stato è concepi-

---

ta 14 de "l'Informazione Diplomatica" con cui, in un passaggio specifico, si precisa che "Il Governo fascista non ha mai pensato né pensa di perseguitare gli ebrei in quanto tali, eccettuato beninteso quando si tratti di ebrei avversari del Regime. Il Governo fascista è risolutamente contrario a qualsiasi pressione diretta o indiretta per strappare abiure religiose od assimilazioni etniche. La Legge che regola e controlla la vita delle comunità ebraiche ha fatto buona prova e rimarrà inalterata. Il Governo fascista si riserva tuttavia il diritto di vigilare sull'attività degli ebrei venuti di recente nel nostro paese e di far sì che la parte degli ebrei nella vita complessiva della nazione non risulti sproporzionata ai meriti intrinseci dei singoli e alla importanza numerica della loro comunità". Si tratta della prima bozza manoscritta di Mussolini. Cfr. M. SARFATTI, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, cit., pp. 29-30.

[5] Così M. SARFATTI, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, cit., p. 36.

[6] Cfr. G. ISRAEL, *Il documento* Il fascismo e i problemi della razza *del luglio 1938*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, vol. 73, 2/2007, pp. 103-104. Sostiene Boni che il documento sarebbe stato interamente scritto da Mussolini. Cfr. M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 80.

[7] È la domanda che si pone I. PAVAN, *Fascismo, antisemitismo, razzismo. Un dibattito aperto*, in *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, cit., p. 33.

[8] G. ISRAEL, *Il documento* Il fascismo e i problemi della razza *del luglio 1938*, cit., p. 105.

[9] Sull'elaborazione del codice Rocco, cfr. S. MUSIO, *Cap. I. L'elaborazione del Codice*

to come un organismo ad un tempo economico e sociale, politico e giuridico, etico e religioso. Quale organismo economico-sociale, lo Stato non si rappresenta come la somma aritmetica degli individui che lo compongono, bensì come la risultante la sintesi o composizione degli individui, delle categorie e delle classi che lo costituiscono, avente vita propria, propri fini, propri bisogni e interessi che trascendono per estensione e durata la vita stessa degli individui, delle categorie e delle classi e si estendono a tutte le generazioni passate, presenti, future. [...] Quale organismo etico-religioso, lo Stato ci appare come la Nazione medesima, in esso organizzata, cioè come un'unità non solo sociale, ma altresì etnica, legata da vincoli di razza, di lingua, di costume, di tradizioni storiche, di moralità, di religione" [10].

Ancora, sempre Rocco affermava che "il concetto di società è un concetto sociale, ma anche un concetto biologico" [11].

Emblematica è, poi, la pubblicazione, da parte di Giovanni Preziosi, *ex* sacerdote cattolico poi fascista, dei notissimi Protocolli degli Anziani di Sion nel 1921 [12].

Il testo fu divulgato soprattutto tra il 1937 e il 1938.

Le varie voci del dibattito storiografico sembrano uniformarsi alla tesi secondo cui fu Mussolini a ricoprire un ruolo decisivo nella decisione di perseguire gli ebrei [13].

Rocco tra principi autoritari e "continuità istituzionale", ADIR, 1999, in http://www.adir.unifi.it/rivista/1999/musio/cap1.htm.

[10] A. ROCCO, *Relazione al Re del Guardasigilli*, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 251, 26 ottobre 1930, pp. 38-39.

[11] Cfr. A. ROCCO, *La dottrina politica del fascismo*, in *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco*, vol. 3, *La formazione dello Stato fascista* (1925-1934), Giuffrè, Milano, 1938, pp. 1100-1101. Sull'antisemitismo "invisibile" che si diffuse nei primi decenni del XX secolo si veda G. RIGANO, *Note sull'antisemitismo in Italia prima del 1938*, in *Storiografi*, 12/2008, p. 217.

[12] Così G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 44.

[13] M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 77. Per un recente studio sul ruolo decisionale di Mussolini e, più in generale, sul fascismo e sulla persecuzione degli ebrei, cfr. M. SARFATTI, *I confini di una persecuzione. Il fascismo e gli ebrei fuori d'Italia (1938-1943)*, Viella, Roma, 2023.

Si consideri, inoltre, che Paolo Orano, scrittore, giornalista e politico, considerato, in più occasioni, come il portavoce ufficioso del regime, ebbe un ruolo di primo piano nella diffusione delle teorie antisemite in Italia, tanto da essere stato definito l'"apripista per Benito Mussolini" [14].

Voci autorevoli si sono pronunciate sulla rottura rappresentata dalle norme antiebraiche rispetto all'evoluzione legislativa e giurisprudenziale degli anni Trenta del Novecento, improntate, all'opposto, al principio di uguaglianza [15].

Il *corpus* razzista – o, meglio, antiebraico – avrebbe in questo senso rappresentato, di fatto, il rinnegamento del risorgimento.

Alla base della "svolta" in favore dell'adozione della legislazione razzista si colloca anche il Trattato del Laterano dell'11 febbraio 1929, ratificato con la l. n. 810 del 1929 (*Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929*).

A questo punto della trattazione, vale la pena svolgere un pure sintetico approfondimento di carattere semantico.

L'utilizzo del termine "normazione antiebraica" parrebbe, infatti, più corretto rispetto alla formula linguistica "leggi per la difesa della razza" poiché, da un lato, le "leggi razziali" trovavano applicazione anche nei confronti delle popolazioni indigene delle colonie africane e, dall'altro, poiché con il termine "leggi" ci si riferisce ai provvedimenti legislativi veri e propri, e non anche ai provvedimenti amministrativi che, invero, hanno avuto un ruolo fondamentale nella persecuzione nei confronti degli ebrei [16].

---

[14] Cfr. M. BATTINI, *Un "eccitatore" di cultura antiebraica: Paolo Orano*, in *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, cit., p. 93.

[15] G.Y. FRANZONE, *La normazione antiebraica in Italia tra il 1938 e il 1942. Alcune annotazioni di natura giuridica ed economica*, in (a cura del Collegio Rabbinico Italiano e del Corso di Laurea in Studi Ebraici in collaborazione con l'Archivio Storico della Comunità Ebraica di Roma), *Gli effetti delle leggi razziali sulle attività economiche degli ebrei nella città di Roma*, Camera di Commercio e Industria Artigianato e Agricoltura di Roma, 2017, p. 27.

[16] Si veda G.Y. FRANZONE, *La normazione antiebraica in Italia tra il 1938 e il 1942. Alcune annotazioni di natura giuridica ed economica*, cit., pp. 23-24.

Tanto chiarito, la forza discriminante del "cosiddetto" [17] Manifesto della Razza [18], che si caratterizza per l'esistenza di "pretese scientifiche" [19], per avere "razzizzato" l'antisemitismo fascista e per avere biologizzato "la prima raffica di provvedimenti" [20], si declinava in dieci punti.

Così recitava il Manifesto:

1. Le razze umane esistono.
2. Esistono grandi razze e piccole razze.
3. Il concetto di razza è concetto puramente biologico.
4. La popolazione dell'Italia attuale è di origine ariana e la sua civiltà ariana.
5. È una leggenda l'apporto di masse ingenti di uomini in tempi storici.
6. Esiste ormai una pura 'razza ariana'.

---

[17] Come affermato da Onida, è corretto fare riferimento al "cosiddetto" Manifesto degli scienziati razzisti poiché, come oramai noto, non si tratta del prodotto di una riflessione scientifica, pur presentandosi come tale. Onida legge nel "Manifesto" un "miscuglio di teorie 'biologiche' e di sciovinismo nazionalistico" finalizzato, di fatto, a scongiurare qualsivoglia contaminazione. V. ONIDA, *Le "radici" delle leggi razziali*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., p. 191. In tema di razzismo fascista, cfr. anche P.G. ZUNINO, *L'ideologia del fascismo. Miti, credenze, valori*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 269-281.

[18] Come è stato scritto, Bottai, Ciano e Giorgio Pini hanno annotato nei loro diari che Mussolini lo aveva redatto.

La letteratura storiografica sembra unanime nel confermare il coinvolgimento diretto di quest'ultimo. Cfr. M. SARFATTI, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, cit., p. 30. Si veda l'interessante commento di G. AMATO, *Italia anni Trenta. La Nazione spezzata*, in *Quando la Patria uccide. A 80 anni dalle leggi razziali (1938-2018)*, Italiadecide, Roma, 2019, pp. 3-6.

[19] Si veda V. ONIDA, *Le "radici" delle leggi razziali*, cit., p. 193.

Come riporta Santerini, ci sono studi che dimostrano come l'ideologia del nazismo fosse naturalistica e olistica, "per cui occorreva ritrovare la legge della natura, immergersi in modo immanente nelle logiche della razza, del sangue e del suolo". Cfr. M. SANTERINI, *La mente ostile. Forme dell'odio contemporaneo*, cit., p. 152, che, alla nota 251, richiama J. CHAPOUTOT, *La legge del sangue. Pensare e agire da nazisti*, Einaudi, Torino, 2016. Quanto appena osservato sembrerebbe potersi applicare, secondo chi scrive e secondo i dovuti distinguo, anche al razzismo di stampo fascista.

[20] Cfr. G.Y. FRANZONE, *La normazione antiebraica in Italia tra il 1938 e il 1942. Alcune annotazioni di natura giuridica ed economica*, cit., p. 35.

7. È tempo che gli Italiani si proclamino francamente razzisti [21].

Il punto in questione fa da "premessa" per l'ideologia antisemita basata sulla supposta diversità "di razza" rispetto agli ebrei (chiamati semiti).

8. È necessario fare una netta distinzione fra i Mediterranei d'Europa (Occidentali) da una parte gli Orientali e gli Africani dall'altra.

9. Gli ebrei non appartengono alla razza italiana.

Interessante notare che, al punto nono, si legge come gli ebrei presentassero "elementi razziali non europei, diversi in modo assoluto dagli elementi che hanno dato origine agli Italiani".

10. I caratteri fisici e psicologici puramente europei degli italiani non devono essere alterati in nessun modo.

Nella menzionata *Dichiarazione del Partito nazionale fascista* del 25 luglio 1938 si legge "con la creazione dell'Impero, la razza italiana è venuta in contatto con altre razze; deve quindi guardarsi da ogni ibridismo e contaminazione. Leggi 'razziste' in tale senso sono già state elaborate e applicate con fascistica energia nei territori dell'impero".

In seguito, i provvedimenti legislativi di diniego dei diritti furono emanati nel periodo tra settembre e novembre 1938 [22].

Come ha affermato la Corte costituzionale in un'importante pronuncia che ha interessato gli ebrei perseguitati, le "discriminazioni nei confronti degli ebrei, lesive dei diritti fondamentali e della dignità della persona, hanno assunto consistenza normativa con un complesso di provvedimenti che hanno toccato i diversi settori della vita sociale" [23].

Proseguiva in quella stessa occasione il Giudice delle leggi elencando i

---

[21] Afferma Paladin che "il totalitarismo fascista esige per definizione che lo Stato disciplini positivamente, così da conformarli ai propri fini, tutte le specie di rapporti soggettivi rilevanti per la comunità nazionale, sopprimendo o comunque snaturando – per ciò stesso – tutte le libertà individuali". Così L. PALADIN, voce *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1967. Si v. anche A. TARQUINI, *Storia della cultura fascista*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 113-122.

[22] Si veda M. SARFATTI, *Le leggi antiebraiche: la prospettiva storica*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., p. 155. Si richiama anche G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, in *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, cit., p. 208.

[23] Corte cost., 17 luglio 1998, n. 268, cons. in dir. p.to 5.

provvedimenti che hanno colpito la popolazione ebraica nel 1938: "dalla scuola (regio d.-l. 5 settembre 1938, n. 1390; regio d.-l. 15 novembre 1938, n. 1779), all'esercizio delle professioni (l. 29 giugno 1939, n. 1054); dalla materia matrimoniale (regio d.-l. 17 novembre 1938, n. 1728), a quella delle persone, del nome e delle successioni (l. 13 luglio 1939, n. 1055); dall'interdizione all'esercizio di determinati uffici, alle limitazioni in materia patrimoniale e nelle attività economiche (ancora il regio d.-l. n. 1728 del 1938)". E, ancora, si affermava che; "[i]n questo contesto normativo, la discriminazione razziale si è manifestata con caratteristiche peculiari, sia per la generalità e sistematicità dell'attività persecutoria, rivolta contro un'intera comunità di minoranza, sia per la determinazione dei destinatari, individuati come appartenenti alla razza ebraica secondo criteri legislativamente stabiliti (art. 8 del regio d.-l. n. 1728 del 1938), sia per le finalità perseguite, del tutto peculiari e diverse da quelle che hanno caratterizzato gli atti di persecuzione politica: la legislazione antiebraica individua una comunità di minoranza, che colpisce con la 'persecuzione dei diritti', sulla quale si innesterà, poi, la 'persecuzione delle vite'" [24].

I provvedimenti richiamati ebbero un impatto talmente importante sullo *status* degli ebrei che, nel periodo successivo al 1943, non ci fu la necessità di approvare leggi che giustificassero gli arresti e le deportazioni [25].

Infatti, il *corpus* di provvedimenti discriminatori gettò le basi giuridiche e sociali per la deportazione, andando a costituire "l'alibi 'legale' per l'assassinio di migliaia di ebrei d'Italia" [26]: ciò che prima era vietato diventò lecito [27].

---

[24] Corte cost., 17 luglio 1998, n. 268, cons. in dir. p.to 5.

[25] M. SARFATTI, *Le leggi antiebraiche: la prospettiva storica*, cit., p. 156. Secondo W. Lattes, "se per tre anni le folli leggi razziali avevano insultato e depredato gli ebrei, i veri e propri piani di sterminio si sono sviluppati in un solo anno di occupazione nazista". Cfr. W. LATTES, *Quel che accadde in Italia*, in A. NIRENSTAJN, *È successo solo 50 anni fa. Lo sterminio di sei milioni di ebrei*, La Nuova Italia editrice, Scandicci, 1993, p. 170. Come è stato scritto, la parabola del regime fascista "è segnata dal rispetto formale dello Statuto e dal suo sostanziale superamento". Cfr. G. DI COSIMO, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2011, p. 2.

[26] Cfr. D.J. FALCO, *La legislazione italiana contro antisemitismo e razzismo*, in *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, cit., p. 115. Per una classificazione della legislazione razziale del periodo 1938-1945 in base

Il primo settembre vennero esaminati il r.d.l. n. 1381 del 1938 (*Provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri*); il r.d.l. n. 1539 del 1938 (*Istituzione, presso il Ministero dell'Interno, del Consiglio superiore per la demografia e la razza*); il r.d. n. 1531 del 1938 (*Trasformazione dell'Ufficio centrale demografico in Direzione generale per la demografia e la razza*); il r.d.l. n. 1390 del 1938 (*Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista*); il r.d.l. n. 1630 del 1938 (*Istituzione di scuole elementari per fanciulli di razza ebraica*).

Nei giorni seguenti i provvedimenti appena indicati furono firmati dal re e da Mussolini e vennero promulgati.

Il 6 ottobre 1938, il Gran Consiglio approvò la *Dichiarazione sulla razza*, che giustificava, di fatto, la persecuzione nei confronti degli ebrei poiché questi ultimi non avrebbero mai aderito al regime, "antitetico a quella che è la psicologia, la politica, l'internazionalismo d'Israele" [28].

In seguito, il Consiglio dei ministri, nella sessione del 7, 9 e 10 novembre 1938, esaminò e approvò un secondo gruppo di provvedimenti promotori della campagna razzista e antiebraica [29].

Si tratta del r.d.l. n. 1728 del 1938 (*Provvedimenti per la difesa della razza italiana*), volto a tradurre in legge molti dei deliberati del Gran consiglio del fascismo; il r.d.l. n. 1779 del 1938 (*Integrazione e coordinamento in un unico testo delle norme già emanate per la difesa della razza*

---

alle disposizioni c.d. organizzative, disciplinanti quindi gli enti e gli istituti per l'applicazione delle leggi razziali, si veda P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, in *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, cit., pp. 137-140.

[27] Cfr. M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 74. Per una ricostruzione del razzismo che ha oscurato il contesto universitario e, in particolare, l'Università degli Studi di Milano, cfr. E. EDALLO, *Il razzismo in cattedra. L'Università di Milano e la persecuzione degli ebrei*, Donzelli, Roma, 2023. Si veda anche R. FINZI, *L'Università italiana e le leggi antiebraiche*, Editori Riuniti, Roma, 2003.

[28] Cfr. M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 81, che richiama, in nota, R. DE FELICE, *Storia degli ebrei italiani durante il fascismo*, Einaudi, Torino, 1994, p. 300 ss.

[29] Cfr. M. SARFATTI, *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1939*, cit., p. 73.

nella scuola italiana); il r.d. n. 2154 del 1938 (*Modificazioni allo statuto del Partito Nazionale Fascista*); il r.d. n. 1852 del 1938 di approvazione del testo del Libro I del codice civile, proposto dal Ministro di Grazia e giustizia Arrigo Solmi e contenente il principio secondo cui la capacità giuridica della persona poteva subire limitazioni in ragione della sua razza (il riferimento è al matrimonio, alle adozioni, alla patria potestà).

Emerge, allora, con tutta evidenza, che la *ratio* delle leggi razziali del periodo compreso tra il 1938 e il 1945 era già rinvenibile nelle leggi che riguardavano lo *status* dei cittadini delle colonie italiane approvate fra il 1933 e il 1939 [30].

È pur vero, però, che lo stampo razzista della legislazione coloniale ha iniziato a manifestarsi con forza solo con l'approvazione dello statuto dei cittadini delle colonie africane, unificate nell'Africa orientale italiana con il r.d.l. n. 1019 del 1936 (*Ordinamento e amministrazione dell'Africa Orientale Italiana*) [31].

Successivamente, il r.d.l. n. del 1938 riprendendo la *Carta della Razza* [32] prevedeva, all'art. 26, che "le questioni relative all'applicazione del presente decreto saranno risolte, caso per caso, dal Ministro per l'interno, sentiti i Ministri eventualmente interessati, e previo parere della Commissione da lui nominata. Il provvedimento non è soggetto ad alcun gravame, sia in via amministrativa, sia in via giurisdizionale" [33].

---

[30] Si veda P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 118. Cfr. anche C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 99-102.

[31] P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 121. L'art. 30 faceva esplicito riferimento alla razza bianca. Sulla legislazione coloniale di stampo razzista si veda A. AMBROSI, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche*, Armando, Roma, 2011, p. 20. Per un'indagine sul linguaggio razzista del fascismo, cfr. M. CUZZI, *Un regno razzista, una repubblica antisemita: il linguaggio razzista in Italia (1896-1945)*, in *Il linguaggio dell'odio fra memoria e attualità*, cit., p. 27 ss.

[32] Così D.J. FALCO, *La legislazione italiana contro antisemitismo e razzismo*, cit., p. 115.

[33] Secondo la circolare del ministero dell'Interno, Direzione generale per la demografia e la razza, del 22 dicembre 1938, n. 9270: "[q]uesto articolo stabilisce la competenza del Ministro dell'interno a risolvere le questioni relative all'applicazione del provvedimento. Nessuna controversia, pertanto, nella quale sia in discussione l'applicabilità o

Tale norma, di carattere eccezionale poiché istitutiva di una giurisdizione specifica in capo al Ministero dell'Interno, ha di fatto privato un gruppo specifico di soggetti dell'ordinamento della tutela amministrativa e giurisdizionale [34].

Le restrizioni previste dall'art. 10 del r.d.l. n. 1728 del 1938 furono oggetto di ulteriori norme di attuazione.

In particolare, il r.d.l. n. 126 del 1939 (*Norme di attuazione ed integrazione delle disposizioni di cui all'art. 10 del R. decreto-legge 17 novembre 1938-XVII, n. 1728, relative ai limiti di proprietà immobiliare e di attività industriale e commerciale per i cittadini italiani di razza ebraica*), disciplinò le concrete modalità di applicazione delle restrizioni alla proprietà immobiliare per gli ebrei, cui seguì la preclusione all'esercizio di numerosissime professioni.

In ogni caso occorre ribadire, come segnalato, che molte limitazioni all'esercizio dell'impresa e delle professioni nei confronti degli appartenenti alla "razza" ebraica furono attuate con provvedimenti ministeriali e circolari [35].

Coerentemente con l'intento persecutorio appena posto in evidenza, con la l. n. 517 del 1942 (*Esclusione degli elementi ebrei dal campo dello spettacolo*) fu prevista l'esclusione degli ebrei dal mondo dello spettacolo.

In seguito, la l. n. 1055 del 1939 (*Disposizioni in materia testamentaria nonché sulla disciplina dei cognomi, nei confronti degli appartenenti alla razza ebraica*) ha disciplinato la materia testamentaria e quella relativa ai cognomi degli appartenenti alla "razza" ebraica, limitando l'eredità in ragione dell'appartenenza alla religione ebraica.

---

meno, in singoli casi, dei principi razzistici affermati dal provvedimento può essere sottratta alla competenza del Ministro dell'interno e risolta da autorità diverse dal Ministro stesso, il quale ha alle proprie dipendenze l'unico organo specializzato nella materia: la Direzione Generale per la Demografia e la Razza. La disposizione, peraltro, non si riferisce a quelle questioni o controversie che, pur sorgendo dall'applicazione della legge di cui trattasi, siano deferite, dalle norme vigenti, ad altri organi e che non implichino, comunque, alcun giudizio su questioni razzistiche: tali sono, ad esempio, le controversie attinenti al trattamento di quiescenza o di licenziamento del personale dispensato a termini dell'art. 20 della legge". Cfr. G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 206.

[34] Si veda, ancora, G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 206.

[35] Ancora, P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 136.

La salvaguardia della "razza" italiana si manifesta in modo evidente con il censimento degli ebrei italiani del 22 agosto 1938.

Anche i codici, civile e penale, svolsero un ruolo fondamentale poiché attraverso di essi "la logica razziale finì per permeare di sé l'intero impianto normativo" [36], intrecciandosi con il confessionismo e il nazionalismo [37].

Come si è già visto, il codice civile fascista era assorbito da un'ideologia razzista, facendo discendere limitazioni della capacità giuridica dall'appartenenza a determinate razze (art. 1); ancora, a titolo solo esemplificativo, l'art. 91 riguardava matrimoni tra persone appartenenti a razze diverse [38].

Quanto al codice penale, non deve stupire l'assenza di qualsivoglia riferimento a norme discriminatorie ispirate alla razza come elemento biologico, poiché erano ben diffuse nella legislazione penale ordinaria fattispecie incriminatrici di carattere antisemita [39].

Una legge successiva, la l. n. 1004 del 1939 (*Sanzioni penali per la difesa del prestigio di razza di fronte ai nativi dell'Africa Italiana*), istituì il reato di lesione del prestigio della razza.

In generale, il *corpus* normativo fascista e razzista rappresenta il prodotto di una importante sedimentazione di norme e di atti amministrativi [40].

---

[36] Cfr. P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 140.

[37] Cfr. P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 140. Si richiama anche G. TARLI BARBIERI, *La "defascistizzazione" dei codici*, in U. DE SIERVO-S. GUERRIERI-A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. 2, Carocci, Roma, 2004.

[38] Sul razzismo nel codice civile, cfr. G. NEPPI MODONA, *Il razzismo antiebraico 1938-1943: la persecuzione dei diritti*, in *Quando la Patria uccide. A 80 anni dalle leggi razziali (1938-2018)*, cit., pp. 24-26.

[39] P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., pp. 140-141. Così anche C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, cit., p. 108.

[40] M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, in *Il Mulino*, 4/2014, p. 578. Per una riflessione sulla legislazione razziale in rapporto alle fonti del diritto, cfr. A. CARDONE-P. CARETTI, *La parabola della legislazione razziale. Alcuni appunti in tema di fonti del diritto*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. 5, Jovene, Napoli, 2009. Sulle norme, cfr. M. CARTABIA, *"L'età dei diritti": nuove forme di tutela della persona nel costituzionalismo del secondo dopoguerra*, in

Come in parte anticipato, sul piano del diritto costituzionale, vale rilevare che l'insieme dei divieti posti nei confronti degli ebrei furono in larga parte disciplinati da fonti di rango secondario.

Spesso, infatti, gli atti amministrativi non rappresentavano una forma "tipica" di attuazione degli atti normativi di rango primario, ma, anzi, agivano al di là di qualsivoglia riserva di legge per intervenire indipendentemente [41].

Si è verificata, in sostanza, di una "fuga" dalla legge.

Quanto all'interpretazione del *corpus* normativo in esame, il ruolo dei giudici tra il 1938 e il 1948 fu significativo [42].

Più precisamente, però, il rapporto tra giudici e leggi razziali interessa il periodo compreso tra il 1938 e il 1943 poiché, dal gennaio 1944, nel Meridione un decreto legislativo luogotenenziale aveva abrogato la legislazione razziale [43] e nel nord Italia la "questione" degli ebrei era gestita dall'autorità amministrativa: non era prevista alcuna "tutela giurisdizionale per gli interessi, e le vite, degli ebrei" [44].

L'atteggiamento dei giuristi, come è stato scritto, fu di "presunta neutralità e apoliticità" [45].

Eppure, le leggi razziali, anche se applicate rispettando il principio di

---

Convegno di studi in occasione del giorno della memoria. La giurisdizione e le discriminazioni razziali tra storia e attualità, cit., pp. 109-111.

[41] G.Y. FRANZONE, *La normazione antiebraica in Italia tra il 1938 e il 1942. Alcune annotazioni di natura giuridica ed economica*, cit., p. 38.

[42] Il *corpus* normativo "razzista" poté facilmente indirizzarsi nei confronti degli ebrei poiché nel 1930 ci fu un accordo tra le comunità territorialmente competenti e presenti nel territorio italiano e gli ebrei italiani. Cfr. G. LUZZATTO VOGHERA, *Note introduttive*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., p. 14. Sul ceto dei giuristi e l'amministrazione delle leggi razziali, cfr. G. ACERBI, *Le leggi antiebraiche italiane ed il ceto dei giuristi*, Giuffré, Milano, 2014; G. GRATTERI, *Le leggi antiebraiche ed il ceto dei giuristi*, in A. MENICONI-M. PEZZETTI (a cura di), *Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antiebraiche, 2018*, Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 2018.

[43] Si tratta del d.lgs.lgt. 5 ottobre 1944, n. 252. Cfr. G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 205.

[44] Si veda G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 205.

[45] P. MOROSINI, *La magistratura al tempo delle leggi razziali*, in *Questione Giustizia*, 28 novembre 2018.

legalità formale, si posero in aperta contraddizione con lo Statuto albertino, il cui art. 24 enunciava il principio di eguaglianza dinanzi alla legge [46].

Molti giuristi, volendo chiudere un occhio dinanzi allo svuotamento del principio di uguaglianza dello Statuto albertino, si appellarono al formalismo giuridico [47], rimanendo impassibili [48].

A questo proposito, si riporta, per la sua rilevanza, la critica che muoveva Capograssi nel 1952 all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione allo studioso di diritto pubblico: "[c]he cosa fanno i giuristi di diritto pubblico? Prendono una situazione di fatto, cioè storica (Orlando stesso ha identificato per quanto riguarda il diritto pubblico, fatto e storia) come fosse cristallizzata, la canonizzano, la traducono in concetti, la esprimono in termini di sistema. Debbono fare così, è necessario facciano così. Il loro stesso lavoro serve per la sua parte a dare consistenza allo Stato, e consapevolezza alle stesse forze che presiedono alla formazione e alla manutenzione, se è così lecito dire, dello Stato. E perciò c'è in questi giuristi necessariamente una adesione, una accettazione dei fatti e delle forze, una accettazione della formula politica dello Stato, dell'assetto attuale pro

---

[46] Cfr. A. PAJNO, *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., p. 124. Sul sistema delle fonti in epoca fascista, cfr. M. BELLETTI, *Lo stato di diritto*, in *Rivista AIC*, 2/2018.

[47] Pare molto interessante quanto scritto da Speciale: "[m]arginale è la posizione dell'ebreo rispetto all'ordinamento sostanziale, alla comunità nazionale, da cui proprio a causa di quelle norme è stato escluso. Eppure, l'ebreo, il discriminato, il perseguitato, il diverso da espellere, l'oggetto della legislazione razziale meticolosamente dettagliata, finisce, al di là di ogni sua intenzione, per costituire e incarnare l'elemento scandaloso che costringe l'altro, il non ebreo, il giudice a riflettere, prima di tutto su se stesso, la propria storia, la propria identità". Cfr. G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 214. Sull'attuazione giurisprudenziale delle leggi razziali, cfr. U. ZINGALES, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, in *Federalismi*, 2/2014; sempre sul ruolo del diritto durante gli anni del fascismo si veda l'interessante riflessione di A. MAZZACANE, *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, in *Studi Storici*, 1/2011.

[48] Si tratta di un'espressione di P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Giuffré, Milano, 2000, p. 138. Per un interessante approfondimento sul ruolo dei giuristi nella Resistenza, cfr. B. PEZZINI-S. ROSSI (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Franco Angeli, Milano, 2016.

Simile il monito in G. CANZIO, *Le leggi razziali e il ceto dei giuristi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 14 gennaio 2018, p. 5 ss.

tempore con cui lo Stato si regge. Questa accettazione è la condizione tecnica del lavoro tecnico del giurista. Accettando, il giurista di diritto pubblico obbedisce, si voglia o no, all'imperativo richiamo della realtà delle forze politiche" [49].

Del *corpus* razziale era stato ammesso "il valore eccezionale", ma non il – palese – valore rivoluzionario [50].

Basti pensare alla nota scritta dal magistrato Sofo Borghese nel 1949 a commento di una sentenza adottata dal Tribunale di Milano in materia di reintegrazione degli italiani di origine ebraica nel godimento dei propri diritti patrimoniali, ove si legge che in Italia non sarebbe mai esistito un problema ebraico, poiché gli "israeliti sono sempre stati considerati dalla popolazione e dal comune sentimento – che fa onore al nostro popolo – alla pari di tutti gli altri cittadini" [51].

Molti giudici ordinari che applicarono le leggi razziali, peraltro, si ritrovarono nel dopoguerra in Assemblea costituente, ai vertici della magistratura oppure, successivamente, alla Corte costituzionale.

Oltre ai vertici della magistratura ordinaria, molte figure emblematiche del fascismo come quella di Gaetano Azzariti e di Costantino Mortati "transitarono senza soluzione di discontinuità" dal regime alle istituzioni democratiche [52].

È stato sostenuto, però, che alcuni giudici, in particolare i giudici

---

[49] Le parole, significative, sono riportate da L. ELIA, *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, in *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 320. Il testo è rinvenibile in G. CAPOGRASSI, *Il problema di V.E. Orlando*, ora in *Opere*, vol. 5, Giuffrè, Milano, 1959, p. 374.

[50] In questo senso G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 215. Sulla volontà di adeguare alla concezione dello stato fascista e al diritto pubblico fascista il quadro normativo si veda L. CARLASSARE, *Esiste una continuità tra l'ordinamento statutario e il regime fascista?*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., pp. 98-106.

[51] Si veda quanto riportato da S. FALCONIERI, *Consensi e rimozioni: la dottrina giuridica italiana e la legislazione razziale fascista*, in *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, cit., p. 183 che riporta, in nota, S. BORGHESE, *Considerazioni in tema di leggi e anti-leggi razziali*, in *Il Foro italiano*, vol. 79, 1949, pp. 739-744.

[52] Cfr. M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, cit., p. 221.

amministrativi, cercarono di ridurre la portata delle norme fasciste leggendole alla luce dei principi generali dell'ordinamento [53].

Si pensi, ad esempio, alla IV Sezione del Consiglio di Stato, che non volle conferire carattere costituzionale al r.d.l. n. 1728 del 1938 (*Provvedimenti per la difesa della razza italiana*) in assenza dei requisiti previsti per le leggi costituzionali dall'art. 2 del r.d. n. 1256 del 1931 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei Regi decreti*) [54].

Sempre il Consiglio di Stato, sez. V, aveva affermato che "giudicare sulle conseguenze ulteriori, specialmente di ordine patrimoniale, dell'appartenenza alla razza ebraica non implica valutazioni di ordine politico, ma l'applicazione, solo, di rigorose norme di diritto. Si arriverebbe, altrimenti, alla assurda conseguenza che il Ministro per l'Interno potrebbe decidere *ad libitum*, senza alcuna garanzia di procedura e senza possibilità di controllo giurisdizionale, controversie civili, in tema, ad esempio, di nullità del matrimonio, di privazione della patria potestà, di proprietà di beni immobili, e così via e controversie anche di natura penale, relative ai vari reati contemplati dalla legge per la difesa della razza" [55].

Un simile ragionamento giuridico sembrerebbe, in effetti, discostarsi dall'*intentio* del legislatore fascista, che aveva previsto, all'art. 1 del Libro I del codice civile "Solmi", le limitazioni fondate unicamente sulla razza di cui si è più volte discorso.

Ancora, la Corte di Appello di Torino aveva affermato, in una pronuncia del 5 maggio 1939, che l'art. 26 del r.d.l. citato non aveva di fatto "la forza di derogare alla normativa comune" [56].

Eppure, tranne rare eccezioni, i giudici continuarono a sostenere che il concetto di razza fosse estraneo all'ordinamento italiano.

A questo proposito, una riflessione interessante è stata sviluppata dalla

---

[53] Si veda G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 212.

[54] A. PAJNO, *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, cit., p. 125, che, alla nota n. 22, richiama Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 1940, n. 438.

[55] Cons. Stato, sez. V, 11 luglio 1941.

[56] Cfr. A. PAJNO, *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, cit., p. 125.

dottrina costituzionalistica, secondo cui i giuristi del ventennio fascista non riuscirono, nel complesso, a salvaguardare l'architettura liberale e non si ribellarono al regime poiché non ragionavano con la lente del costituzionalismo, che promuove "la positivizzazione degli ideali liberaldemocratici, solidaristi e personalisti" [57].

Proseguendo con l'indagine del *corpus* normativo antiebraico adottato dal regime fascista dopo il 1938, si segnala che, sul territorio della penisola, alla caduta del fascismo del 25 luglio 1943 non corrispose la modifica della situazione degli ebrei italiani [58].

Il governo Badoglio si limitò, infatti, alla sola adozione di alcuni provvedimenti amministrativi finalizzati alla revoca del divieto di frequentare determinate località turistiche e alla restituzione di apparecchi radiofonici confiscati, tralasciando di incidere sulle norme antiebraiche, compresa la Direzione Generale della Demografia e Razza istituita presso il Ministero dell'Interno che non fu oggetto di intervento normativo [59].

Nei "quarantacinque giorni badogliani" la legislazione di stampo razzista e l'apparato burocratico rimasero quindi sostanzialmente intatti.

Secondo Calamandrei, come riportato da Toscano, "dopo il 25 luglio negli ambienti politici romani nessuno parlava di abolizione delle leggi razziali" [60].

Infatti, in seguito alla creazione della Repubblica sociale italiana e all'invasione delle truppe naziste, anche gli ebrei italiani furono coinvolti nel criminoso disegno della soluzione finale [61].

Non stupisce quindi la pubblicazione del *Manifesto programmatico del*

---

[57] Cfr. F. BIONDI, *Il ruolo dei giuristi*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., p. 116. Sul costituzionalismo moderno "nato per misurare la legalità alla stregua dei principi più alti posti dalla Costituzione", cfr. A. PAJNO, *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, cit., p. 120.

[58] Si veda G.Y. FRANZONE, *La normazione antiebraica in Italia tra il 1938 e il 1943. Alcune annotazioni di natura giuridica ed economica*, cit., p. 25.

[59] G.Y. FRANZONE, *La normazione antiebraica in Italia tra il 1938 e il 1943. Alcune annotazioni di natura giuridica ed economica*, cit., p. 25.

[60] Cfr. M. TOSCANO, *L'abrogazione delle leggi razziali*, in *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, cit., p. 62.

[61] G. LUZZATTO VOGHERA, *L'antisemitismo*, cit., p. 54.

partito fascista repubblicano del 14 novembre 1943 e, in particolare, l'ordine di polizia del 30 novembre 1943, che ordinò l'internamento degli ebrei nei campi di concentramento: "tutti gli ebrei, anche se discriminati, a qualunque nazionalità appartengano, e comunque residenti nel territorio nazionale, debbono essere inviati in appositi campi di concentramento. Tutti i loro beni, mobili ed immobili, debbono essere sottoposti ad immediato sequestro, in attesa di essere confiscati nell'interesse della Repubblica Sociale Italiana, la quale li destinerà a beneficio degli indigenti sinistrati dalle incursioni aeree nemiche. [...] Tutti coloro che, nati da matrimonio misto, ebbero, in applicazione delle leggi razziali italiane vigenti, il riconoscimento di appartenenza alla razza ariana, debbono essere sottoposti a speciale vigilanza dagli organi di polizia. [...] Siano per intanto concentrati gli ebrei in campi di concentramento provinciali in attesa di essere riuniti in campi di concentramento speciali appositamente attrezzati".

Gli ebrei, stando al Manifesto poc'anzi menzionato, denominato anche Manifesto di Verona, erano stranieri: "[d]urante questa guerra appartengono a nazionalità nemica". Era chiaro, dunque, che gli ebrei andarono incontro all'abbandono nelle mani dei tedeschi [62].

Inoltre, la RSI approvò un progetto di Costituzione – mai entrata in vigore – da cui emergeva un chiaro spirito nazionalista e razzista [63].

Occorre segnalare anche il Decreto 4 gennaio 1944, n. 2 (*Nuove disposizioni concernenti i beni posseduti dai cittadini di razza ebraica*), che prevedeva la confisca di tutti i beni appartenenti agli ebrei [64].

Sul piano formale, come noto, il r.d. n. 25 del 1944 (*Disposizioni per la reintegrazione nei diritti civili e politici dei cittadini italiani e stranieri già dichiarati di razza ebraica o considerati di razza ebraica*) si inseriva nel motore del processo di abrogazione delle leggi razziali e di "tutte quelle disposizioni, che, per qualsiasi atto o rapporto richiedono accertamento o menzione di razza, nonché ogni altra disposizione o norma, emanata sot-

---

[62] Sull'aggravamento della condizione degli ebrei durante la Repubblica Sociale Italiana, cfr. C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, cit., pp. 109-111.

[63] Così P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 146.

[64] D.J. FALCO, *La legislazione italiana contro antisemitismo e razzismo*, cit., p. 115.

to qualsiasi forma, che sia di carattere razziale o comunque contraria al presente decreto o con esso incompatibile" [65].

L'intento era certamente meritorio.

Eppure, è stato scritto, anche la sola rubrica del regio decreto lascia intendere molto chiaramente la persistenza della logica razziale; è anche vero, però, che si fa riferimento al termine "dichiarati o considerati" [66], come a "edulcorare" la volontà di richiamare, ancora una volta, un impianto "biologizzato" dell'essere umano.

Quanto al *corpus* dei provvedimenti che dal 1944 al 1987 aveva disposto l'abrogazione delle leggi razziali, l'appena menzionato r.d. n. 25 insieme al n. 26 [67] rappresentarono provvedimenti di carattere generale.

Il 4 giugno 1944, con la liberazione di Roma, si aprì una fase nuova – che sarebbe terminata nel 1947 – volta a rimuovere le conseguenze delle leggi razziali e a promuovere la reintegrazione degli ebrei nei loro diritti [68].

Infatti, con il d.lgs.lgt. 5 ottobre 1944, n. 252 (*Pubblicazione ed entrata in vigore del R. decreto-legge 20 gennaio 1944, n. 26, contenente disposizioni per la reintegrazione nei diritti patrimoniali dei cittadini italiani e stranieri già dichiarati o considerati di razza ebraica*), fu ordinata la pubblicazione e l'entrata in vigore del r.d.l. n. 26 del 1944 (*Disposizioni per la reintegrazione nei diritti patrimoniali dei cittadini italiani e stranieri già dichiarati o considerati di razza ebraica*). In seguito, furono adottati numerosi provvedimenti finalizzati a rimediare alle conseguenze derivanti dall'applicazione delle leggi razziali [69].

Il 24 agosto 1946 furono presentate al Guardasigilli le "norme inte-

---

[65] Cfr. r.d. n. 25 del 1944, art. 1, comma 2.

[66] A. GRATTERI-G.A. SACCO, *Senza distinzione. Per il superamento della parola razza*, in *Nomos*, 2/2018, p. 9.

[67] Firmati a Bari da Vittorio Emanuele III, re d'Italia, che 6 anni prima aveva firmato a San Rossore i *Provvedimenti per la difesa della razza italiana*. Cfr. G. SACERDOTI, *Il lungo percorso dal dopoguerra a oggi (1944-2023): dal ripristino dei diritti degli ebrei vittime delle leggi razziste dell'Italia fascista al ricupero della Memoria per lottare contro il pregiudizio e l'antisemitismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 3/2023, p. 2.

[68] Così M. TOSCANO, *L'abrogazione delle leggi razziali*, cit., p. 65.

[69] Si veda P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., pp. 151-152.

grative delle disposizioni per l'abrogazione della legislazione razziale", che, infine, si risolsero nella promulgazione del decreto 11 maggio 1947 n. 364 sulla successione delle persone decedute per atti di persecuzione razziale dopo l'8 settembre 1943 senza lasciare eredi successibili.

È stato scritto che con il 1947 si è conclusa una importante stagione della politica di reintegrazione, anche se importanti provvedimenti sarebbero stati emanati nei decenni successivi [70].

La normativa discriminatoria e persecutoria, però, fu eliminata molto lentamente in ragione di "disattenzione e insensibilità" in un momento difficile per il Paese [71].

Come non ricordare, ad esempio, la sentenza del 28 luglio 1947 della Cassazione, secondo cui le leggi della Repubblica Sociale non avevano privato gli ebrei della capacità di stare in giudizio relativamente a tali beni fino al decreto definitivo di confisca dei beni stessi [72].

2. *Il Tribunale della razza e la discriminazione nella discriminazione.*

Come noto, nel contesto delle controversie "giuridiche" si inseriva la discriminazione, che consentiva la deroga ad alcune limitazioni, per lo più di carattere economico, in ragione dell'ottenimento di un provvedimento del Ministro dell'Interno, insindacabile e non soggetto a impugnazione [73]: questa possibile deroga alle persecuzioni era stata pensata dal regime a favore di chi poteva vantare particolari benemerenze [74].

---

[70] Cfr. M. TOSCANO, *L'abrogazione delle leggi razziali*, cit., p. 72.

[71] Cfr. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 85. Per un approfondimento sulla legislazione riparatrice, cfr. V. DI PORTO, *Spigolature nella legislazione razzista e riparatrice tra abrogazioni, reviviscenze, dimenticanze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013.

[72] Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Intervento*, in *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia. Testimonianze*, cit., p. 16.

[73] M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 579.

[74] M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 100.

A partire dall'autunno del 1939 iniziò a lavorare il Tribunale della razza[75], istituito con la l. n. 1024 del 1939-XVII (*Norme integrative del R. decreto-legge 127 novembre 1938-XVII, n. 1728, sulla difesa della razza italiana*), il cui Presidente fu Gaetano Azzariti.

A partire dall'estate del 1938, fu introdotto l'istituto dell'arianizzazione: la persona dichiarata ariana veniva in parte sottratta alla persecuzione[76].

Il Tribunale della razza era l'organo che attuava tale discriminazione, da intendersi – paradossalmente – in senso "positivo" poiché da essa discendeva, come si accennava, la mancata applicazione, con riferimento ad alcuni profili, dei provvedimenti per la difesa della razza italiana[77], garantendo l'ottenimento di un decreto che certificasse l'identità ariana.

Si trattava di un metodo di "scampo" alle persecuzioni razziste molto più efficace rispetto alla conversione, che, di fatto, non aveva nessun effetto sulla modifica della "razza"[78].

Il Tribunale, in realtà, non mitigava in alcun modo la politica razzista; anzi, le misure adottate si armonizzavano pienamente con i provvedimenti razzisti e persecutori[79].

Nella sostanza, chi si rivolgeva al Tribunale doveva sporcare il proprio nome, dichiarandosi frutto di adulterio; inoltre, nel caso in cui il certificato fosse stato ottenuto, in ogni caso il soggetto che aveva "vinto" l'aria-

---

[75] Il Tribunale svolse la sua attività per quattro anni. Cfr. M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 585.

[76] Interessante notare che non vi era una casistica per rientrare nell'arianizzazione; quest'ultima rientrava nella sfera discrezionale del Tribunale della razza. Così M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 580.

[77] La previsione della discriminazione da intendersi in senso positivo rientra nella distorsione e perversione del linguaggio del tempo. Cfr. M. SANTERINI, *Pregiudizio antisemita e propaganda online*, in *Il linguaggio dell'odio fra memoria e attualità*, cit., p. 153.

[78] M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 101. Ha scritto Sacerdoti che una "parte non irrilevante della borghesia ebraica italiana si illuse di mettersi al riparo e di preservare le posizioni acquisite dissociandosi dalle proprie radici". Cfr. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 44.

[79] Così M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 584.

nizzazione era sottoposto a controlli e continuava ad essere separato dal resto della popolazione [80].

Come è stato scritto e come confermato dallo stesso Calamandrei [81], il Tribunale della razza era avvolto dal malcostume, così aumentando il dilagare della corruzione del regime.

Erano poi arbitrarie le procedure impiegate, così come sono ignote, ad oggi, le attività istruttorie che si erano svolte negli anni della sua attività [82].

Le procedure non erano pubbliche e non erano in alcun modo rivedibili in sede di gravame.

Nel complesso, il Tribunale della Razza ricoprì un ruolo pienamente aderente alle politiche razziste promosse dal regime fascista, ponendosi anzi "al di sopra e anche contro le leggi da esso volute" [83] e rappresentando, in definitiva, un istituto da cui sono scaturite ulteriori gravi discriminazioni.

3. *La "questione ebraica" in Assemblea costituente: le proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica.*

Spostandosi agli anni che hanno preceduto l'approvazione del testo della Costituzione repubblicana, vale la pena sottolineare che la questione fascista "prende forma" nella XII Disposizione transitoria e finale [84].

---

[80] M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., pp. 123-124.

[81] M. BONI, *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, cit., p. 120, che riporta P. CALAMANDREI, *Diario*, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 2015, p. 158.

[82] Così M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, cit., p. 223.

[83] Cfr. M. BONI, *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, cit., p. 585. In questo senso anche M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione Repubblicana*, cit., p. 222.

[84] Si veda F. PARUZZO, *Il Tar Brescia rigetta il ricorso di CasaPound: l'antifascismo come fondamento della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018, p. 3.

Tuttavia, l'anima antifascista della fase costituente emerge nel corso dei lavori preparatori in diversi momenti.

La Costituzione ha costruito un ordinamento democratico fondato sul principio della divisione dei poteri, sulla centralità del Parlamento, sull'autonomia della Magistratura, sulla garanzia dei diritti della persona "non più subordinata ai fini di uno Stato etico, ma garantita da uno Stato laico" [85].

Il lavoro dei Costituenti e delle Costituenti è stato fondamentale per configurare e redigere una Costituzione che fosse – e che sia, naturalmente, ancora oggi – "prodotto di una memoria" e al tempo stesso "*portatrice* e *garante* di questa memoria" [86].

Eppure, come si vedrà, la nostra storia costituzionale presenta, fin da subito, elementi di profonda contraddizione.

Prima di analizzare le prime autentiche "spinte" costituzionalistiche dei protagonisti della fase costituente, si consideri che, in Assemblea costituente, parecchi furono gli ebrei di spicco, e di rilievo fu l'apporto dell'Unione delle Comunità israelitiche italiane [87].

Terracini, "comunista, esule, presidente della Costituente: un esempio tipico di quegli ebrei laici [88]", Della Seta, "romano, docente di filosofia e di pedagogia, un repubblicano storico che fu costituente e in seguito eletto senatore e poi deputato" [89], Giuseppe Emanuele Modigliani, Riccardo

---

[85] Cfr. M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione Repubblicana*, cit., p. 219.

Esiste ancora in parte una continuità tra regime fascista e ordinamento repubblicano.

Come è stato scritto, "del fascismo o del periodo fascista sopravvivono tuttora – sia pure mutati nel diverso ambiente giuridico-politico – innumerevoli norme, istituti, congegni e finanche tipiche elaborazioni dottrinali […] Sicché l'indagine sulle forme giuridiche del regime fascista non appartiene ancora interamente alla storia del diritto, ma per diversi aspetti continua ad influire in maniera immediata sull'interpretazione e sulla ricostruzione dell'ordinamento positivo". Così L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 888.

[86] A. LAURO, *Piazza della Vittoria, la memoria nazionale e l'art. 9 della Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo*, 1/2018, pp. 125-126.

[87] Per un approfondimento sulla resistenza ebraica in Italia, cfr. https://www.scuolaememoria.it/site/it/2020/04/24/la-resistenza-ebraica-in-italia/.

[88] Cfr. G. SACERDOTI, *Gli ebrei e la Costituzione*, in *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, cit., p. 49.

[89] G. SACERDOTI, *Gli ebrei e la Costituzione*, cit., p. 50. Fu merito di Terracini "se

Momigliano, Mario Montagnana, Rita Montagnana Togliatti, Emilio Sereni, Umberto Elia Terracini, Paolo Treves, Leo Valiani.

Il rigetto del passato, allora ancora estremamente "vicino", era particolarmente sentito nelle pagine che compongono i rilievi e le proposte presentate dall'Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione [90].

Il 3 marzo 1947, fu presentato un ricorso, una vera e propria opposizione al Progetto da parte dell'Unione appena menzionata, che prese le mosse dalla seguente osservazione: il punto essenziale, come è scritto, di uno Stato democratico è, precisamente, "nessun privilegio, cioè uguaglianza di tutti i cittadini sia isolati, sia aggruppati od organizzati" [91].

Proseguiva l'opposizione al Progetto di Costituzione mettendo a fuoco, in modo molto esplicito, gli obiettivi che si erano intesi manifestare: completa uguaglianza dei cittadini e assoluta parificazione dei culti.

Con riferimento a quest'ultima petizione scriveva l'Unione delle Comunità israelitiche italiane che il principio di uguaglianza dei cittadini e la libertà di culto, pur se sanciti, rispettivamente, all'art. 7 e all'art. 14 del Progetto di Costituzione, non implicavano necessariamente ed esplicitamente l'affermazione del principio della parità delle confessioni religiose dinanzi alla legge [92].

---

nell'art. 8 della Costituzione fu previsto un originale meccanismo di coordinamento bilaterale tra lo Stato e le confessioni non cattoliche e l'assoluta tutela della loro autonomia interna". Cfr. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 36.

[90] Secondo M. PERINI, *L'Italia e il "debito" verso gli ebrei: Costituzione, memoria e risarcimenti*, in M. PERINI (a cura di), *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche e a 70 dalla Costituzione. Atti del Convegno tenuto a Siena nei giorni 25 e 26 ottobre 2018*, Pacini, Pisa, 2019, p. 408 ss., sarebbe stata data scarsa attenzione alle richieste avanzate dalla Comunità.

[91] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, in *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, vol. 51, n. 3, Scritti in memoria di Sergio Piperno Beer (settembre-dicembre 1985), p. 468.

[92] Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 469. Per autorevoli scritti in tema di pluralismo religioso, cfr. S. FERRARI, *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, p. 3085; si

Diretto corollario di tale osservazione era il tenore testuale dell'allora art. 5, dedicato ai rapporti tra Stato e Chiesa, secondo cui "lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono fissati dai Patti Lateranensi".

Secondo gli scriventi, nella persona di Raffaele Cantoni, allora Presidente della Comunità israelitica, la disposizione in questione sarebbe stata inopportuna se contestualizzata e, quindi, se considerata in relazione alla "Costituzione della nuova Repubblica Italiana dei cittadini", poiché il nuovo Stato italiano doveva tutelare anche "coloro che cattolici non sono" [93]; invece, l'art. 1 del Trattato riconosceva e affermava "il principio consacrato nello Statuto del Regno 4 marzo 1848 nel quale la religione cattolica, apostolica, romana è la sola religione dello Stato. Non è ripetuto, come nello Statuto Albertino, che gli altri culti sono tollerati, ma è sottinteso che essi si trovano, di fronte a quello cattolico, in una posizione di inferiorità" [94].

Ancora, secondo l'Unione, l'art. 5 non era soddisfacente "neppure nel suo secondo capoverso", poiché esso "dopo aver premesso che 'tutte le altre confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri Statuti', soggiungeva: 'in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano'" [95].

---

veda, ancora, G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in V. TOZZI (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edi Sud, Salerno, 1993, p. 95. Ancora, si veda P. BARILE, *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Diritto ecclesiastico*, vol. 1, 1952, p. 344.

[93] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 470.

[94] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 470.

[95] Si segnala che "a seguito dell'entrata in vigore del testo costituzionale, e per diversi decenni, l'interpretazione avallata dalle giurisdizioni tendeva a far combaciare, però, la locuzione 'religione di Stato' con quella di 'religione cattolica', con la conseguenza che per un tempo lungo e continuato la normativa penale del 1930 fu ritenuta conforme al nuovo testo costituzionale anche dalla giurisprudenza costituzionale". Cfr. U. ADAMO, *"Senza distinzione … di religione". Libertà di manifestazione del pensiero e tutela del sentimento religioso*, in *Consulta Online*, 1/2018, p. 54.

È interessante segnalare che, secondo gli opponenti al Progetto di Costituzione, il riferimento all'ordinamento italiano sarebbe stato troppo vago.

La vaghezza è ben spiegata se si considera il secondo motivo di criticità evidenziato, ovvero che "recenti e dolorose esperienze ci dimostrano che l'ordinamento giuridico italiano può accogliere le mostruosità e gli eccessi che hanno posto noi ebrei cittadini italiani nella condizione di 'fuori legge'" [96].

L'Unione aveva formulato, in calce alla relazione introduttiva che si è cercato di commentare, le seguenti proposte di modifica del Progetto di Costituzione.

"Art. 5: Tutte le confessioni religiose sono uguali davanti alla Legge purché non professino principi o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume.

Lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati da patti concordati.

Le altre confessioni religiose [97] hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti. I rapporti con lo Stato sono regolati per Legge sulla base di intese, ove siano richieste, con le rispettive rappresentanze [98].

L'art. 7, comma 1 dice: 'i cittadini senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose o politiche, sono uguali di fronte alla Legge'".

Procedevano gli scriventi nell'affermare che "non ci sarebbe nulla da obiettare se non la sommessa richiesta di sostituire la parola 'stirpe' a quella di 'razza', lasciando quest'ultima ai cani e ai cavalli" [99].

---

[96] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 472.

[97] Le confessioni religiose rientrano nelle formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 Cost. Cfr. E. ROSSI, *Commento all'art. 2 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 198.

[98] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 473.

[99] È stato scritto che "furono proprio le associazioni rappresentative delle vittime delle leggi razziali a sollevare la questione" e che alcuni "entrarono in sintonia con i senti-

E ancora, "[l]'art. 14 dice: "tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato ed in pubblico atti di culto, purché non si tratti di principi o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume".

Secondo l'Unione delle Comunità israelitiche non vi era nessuna obiezione da muovere, se non la richiesta di sostituire quel dettato normativo con il seguente: "Tutte le confessioni religiose sono uguali di fronte alla Legge, purché non si tratti di principi o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume" [100].

In effetti, anche se con l'art. 8 l'Assemblea costituente aveva cercato di riequilibrare la posizione delle confessioni religiose di minoranza rispetto a quella della Chiesta cattolica, fu particolarmente complesso il superamento del confessionismo statutario e fascista [101].

Come noto, solo in seguito alla modifica dei Patti Lateranensi in sede di abrogazione dell'art. 1 del Trattato e alla sentenza costituzionale n. 203 del 1989 sembra che possa dirsi superato quel tipo di confessionismo [102].

Secondo autorevoli studiosi, fu proprio alla fine degli anni Ottanta, anche e soprattutto grazie alla modifica del Concordato lateranense del 1929, che l'ebraismo iniziò ad acquistare "pari dignità in un quadro sociale pluralistico" [103].

---

menti della comunità ebraica e colsero nella parola 'razza' un tono degradante, al di fuori dello spirito di un'epoca in cui si voleva inaugurare una nuova cultura dei diritti. Ma prevalse la volontà della Costituente di riaffermare il significato storico delle leggi razziali e di scolpire nella memoria collettiva il senso di quella vergogna, anche se per il tramite di una parola maledetta". Cfr. A. GRATTERI-G.A. SACCO, *Senza distinzione. Per il superamento della parola razza*, cit., p. 11.

[100] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità Israelitiche Italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 473.

[101] Così B. RANDAZZO, *Commento all'art. 8 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 196.

[102] Sulle problematiche legate all'assenza di una regolamentazione organica della libertà religiosa e su alcuni progetti di legge in tale senso, cfr. R. GERACI, *Osservazioni sulle confessioni prive di adeguata rappresentanza istituzionale alla luce del mutato contesto etnico-sociale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2/2020, pp. 35-42.

[103] Cfr. G. SACERDOTI, *Il lungo percorso dal dopoguerra a oggi (1944-2023): dal ripri-*

Si aprì così la stagione delle intese, finalizzata al "riconoscimento dell'autonomia interna delle confessioni come presupposto per la conclusione di accordi differenziati tra soggetti paritari (per l'ebraismo con l'intesa del 27 febbraio 1987 approvata con la legge 8 marzo 1898, n. 101)" [104].

Si ricorda, in questa sede, la sentenza n. 239 del 1984, in occasione della quale la Corte costituzionale ha fatto cadere l'appartenenza obbligatoria degli ebrei alla Comunità di residenza quale inammissibile imposizione statale in materia di libertà religiosa [105].

È di fondamentale rilievo anche la sentenza n. 259 del 1990 con cui il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quelle norme del 1930-1931 che riconoscevano alle Comunità e all'Unione veste pubblicistica poiché contrarie al principio 'supremo' della laicità dello Stato [106].

Gli scriventi, infine, avevano proposto una modifica anche dell'art. 25 del Progetto di Costituzione, che faceva riferimento all'indissolubilità del matrimonio, richiedendo la cancellazione del riferimento all'indissolubilità dell'istituto, sostituendolo con la seguente disposizione: "Il matrimonio è basato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi. La Legge ne regola la condizione" e che fosse aggiunto allo stesso articolo un capoverso secondo cui "Lo Stato riconosce gli effetti civili del matrimonio celebrato con le modalità disposte dalla Legge, secondo riti ed il diritto delle singole confessioni religiose" [107].

La richiesta dell'Unione delle Comunità israelitiche si concluse con la seguente affermazione: "ci sembra che ogni italiano degno di tal nome debba sentire l'acuto desiderio, dopo tante tristi pagine di storia, di scriverne una che veramente possa, non soltanto muovere gli altri al rispetto

---

stino dei diritti degli ebrei vittime delle leggi razziste dell'Italia fascista al ricupero della Memoria per lottare contro il pregiudizio e l'antisemitismo, cit., p. 5.

[104] Cfr. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 109.

[105] Cfr. cap. 3, par. 2.1.

[106] Cfr. cap. 3, par. 2.1. Sul punto di veda G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 109.

[107] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 475.

ed alla ammirazione, ma soddisfare lui stesso nell'imo più profondo della sua coscienza di uomo civile" [108].

In definitiva, in Assemblea costituente il contributo dell'ebraismo si mosse nella direzione di un forte egualitarismo.

4. *Il dibattito in Assemblea costituente sul termine "razza".*

Come noto, l'art. 3, comma 1, Cost., postula l'uguaglianza formale davanti alla legge di tutti i cittadini: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

Se volgiamo lo sguardo ai lavori preparatori che hanno interessato l'art. 3 Cost., emerge in tutta la sua evidenza l'assenza di un'indagine sulle criticità legate all'utilizzo di un termine privo di fondamento scientifico [109].

Anzi, la "rottura" con il passato, rappresentata da quanto previsto dall'art. 3, comma 1, Cost., si era manifestata nella Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione, l'On. Meuccio Ruini, che ha accompagnato il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana: "[il] principio dell'eguaglianza di fronte alla legge, conquista delle antiche carte costituzionali, è riaffermato con più concreta espressione, dopo le recenti violazioni per motivi politici e razziali. E trova oggi nuovo ed ampio sviluppo con l'eguaglianza piena, anche nel campo politico, dei cittadini indipendentemente dal loro sesso.

Con il giusto risalto dato alla personalità dell'uomo non vengono meno i compiti dello Stato. Se le prime enunciazioni dei diritti dell'uomo erano avvolte da un'aureola d'individualismo, si è poi sviluppato, attraverso le stesse lotte sociali, il senso della solidarietà umana. Le dichiara-

---

[108] Cfr. Rilievi e proposte presentate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane sul Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana formulato dalla Commissione per la Costituzione, cit., p. 476.

[109] Così C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, cit., p. 112.

zioni dei doveri si accompagnano mazzinianamente a quelle dei diritti. Contro la concezione tedesca che riduceva a semplici riflessi i diritti individuali, diritti e doveri avvincono reciprocamente la Repubblica ed i cittadini. Caduta la deformazione totalitaria del 'tutto dallo Stato, tutto allo Stato, tutto per lo Stato', rimane pur sempre allo Stato, nel rispetto delle libertà individuali, la suprema potestà regolatrice della vita in comune" [110].

Si è scritto dell'art. 3, comma 1, Cost. come di una disposizione certamente antirazzista [111].

È ben vero, però, che il concetto di "razza" non è stato precisato in Assemblea costituente, anche se, in sede di Prima Sottocommissione, l'On. Lucifero aveva ritenuto che fosse più appropriato l'utilizzo del termine "stirpe" [112], in sintonia con i rilievi dell'Unione delle Comunità israelitiche italiane.

Tuttavia, nel dibattito svoltosi in Prima Sottocommissione, la proposta dell'On. Lucifero fu accantonata perché se la stirpe interessa il ceppo familiare, la razza riguarda "la razza vera e propria" [113].

Ancora, l'utilizzo del termine razza aveva la funzione di imprimere, quale super-principio, il ripudio della politica razzista che aveva interessato il regime [114].

Nel dibattito svoltosi in plenaria merita di essere ricordato l'On. Targetti, secondo cui "[s]iamo tutti d'accordo nella sostanza e la sostanza è che la legge è uguale per tutti e che tutti i cittadini sono eguali dinanzi alla legge. Anche qui evidentemente, in questa specificazione, si sente la condanna del regime nefasto che si caratterizzò nella sua attività criminosa, anche più barbaramente che in qualsiasi altro modo, con la persecu-

---

[110] Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione dell'On. RUINI che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

[111] Si veda V. ANGIOLINI, *Manifestazione del pensiero e "libertà altrui"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4587.

[112] On. LUCIFERO, Prima Sottocommissione, seduta del 14 novembre 1946.

[113] Si veda On. MANCINI, Prima Sottocommissione, seduta del 14 novembre 1946.

[114] On. TOGLIATTI, Prima Sottocommissione, seduta del 14 novembre 1946. Per una disamina del concetto di "razza" oggi si veda C. NARDOCCI, *L'odio razziale e religioso*, in *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech online, cit., pp. 38-41.

zione razziale; e si è voluto stabilire un principio di eguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di razza.

Ma questa parola 'razza' suona tanto male. Mi pare sia stato l'onorevole Lucifero a proporre in seno alla prima Sottocommissione di sostituirla con la parola 'stirpe'. 'Razza' fa pensare più che agli uomini, agli animali. Ma esaminando la questione dal punto di vista linguistico, storico, scientifico è difficile sostituirlo e, anche 'stirpe', non credo che potrebbe essere un termine proprio. Comunque, ho voluto richiamare l'attenzione dei colleghi anche su questo punto della disposizione. Certo, che se non si cede a certi tristi ricordi ed al bisogno di condannare, ogni volta che se ne presenta l'occasione, inumane, odiose distinzioni che nel passato portarono a tante iniquità, basterebbe dire che tutti i cittadini sono eguali di fronte alla legge, salvo poi colpire la eventuale propaganda antirazziale, annoverandola tra le attività criminose, e dando così vita ad una forma di reato che dovrebbe trovar nel Codice penale una severa sanzione […]" [115].

Sempre in sede di dibattito in Assemblea costituente l'On. Cingolani aveva proposto di sostituire il termine "razza" con il termine "stirpe", così adeguando la propria tesi alle oramai note proposte avanzate dalla Unione delle Comunità israelitiche italiane. A questo proposito, pare interessante segnalare come, quasi paradossalmente, il divieto costituzionale di distinguere secondo la razza sia stato inteso come riferibile agli ebrei [116].

Le ragioni legate alla proposta dell'On. Cingolani si spiegano alla luce di "un atto di doverosa cortesia verso le comunità israelitiche italiane, che hanno fatto conoscere a parecchi di noi – avrete quasi tutti ricevuto le circolari – che sarebbe loro desiderio che alla parola 'razza' sia sostituita la parola 'stirpe'. Essendo gli israeliti italiani stati vittime della campagna razzista fatta dal nazi-fascismo, a me sembra che accogliere il loro desiderio corrisponda anche ad un riconoscimento della loro ripresa di una perfetta posizione di uguaglianza fra tutti i cittadini italiani" [117].

Ribatteva l'On. Laconi facendo proprio un approccio, per così dire,

---

[115] On. TARGETTI, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana, 15 marzo 1947.

[116] Così A. AMBROSI, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, cit., p. 20, che richiama L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 280 ss.

[117] On. CINGOLANI, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana, 24 marzo 1947.

"biologista" [118]: "[p]er questa ragione, e cioè per il fatto che questo richiamo alla razza costituisce un richiamo ad un fatto storico realmente avvenuto e che noi vogliamo condannare, oggi in Italia, riteniamo che la parola 'razza' debba essere mantenuta. Ciò non significa che essa debba avere alcun significato spregiativo per coloro che fanno parte di razze differenti da quella italiana. Basta aprire un qualsiasi testo di geografia per trovare che gli uomini si dividono in quattro o cinque razze: e questa suddivisione non ha mai comportato, per se stessa, alcun significato spregiativo. Il fatto che si mantenga questo termine per negare il concetto che vi è legato, e affermare l'eguaglianza assoluta di tutti i cittadini, mi pare sia positivo e non negativo" [119].

L'On. Ruini aveva manifestato un approccio simile a quello dell'On. Togliatti in sede di dibattito in Prima Sottocommissione, secondo cui "[s]i potrebbe apprezzare la parola 'stirpe' e preferirla a quella di 'razza', per quanto anche razza abbia un significato ed un uso scientifico, oltreché di linguaggio comune. Comprendo che vi sia chi desideri liberarsi da questa parola maledetta, da questo razzismo che sembra una postuma persecuzione verbale; ma è proprio per reagire a quanto è avvenuto nei regimi nazifascisti, per negare nettamente ogni diseguaglianza che si leghi in qualche modo alla razza ed alle funeste teoriche fabbricate al riguardo, è per questo che – anche con significato di contingenza storica – vogliamo affermare la parità umana e civile delle razze" [120].

Quest'ultima tesi sembrerebbe caldeggiare un utilizzo simbolico [121] del termine razza quale "memento" degli orrori compiuti dal regime fascista, per rimarcare "le radici più profonde della Repubblica" [122].

---

[118] È stato scritto che "all'epoca non si era ancora consolidata la convinzione dell'inconsistenza scientifica della nozione di 'razza'". Così A. CAPUTO, *Sopprimere la parola "razza" dall'art. 3 della Costituzione?*, in *LaCostituzione.info*, 26 dicembre 2021.

[119] On. LACONI, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana, 24 marzo 1947.

[120] On. RUINI, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana, 24 marzo 1947.

[121] Sull'utilizzo del termine in senso simbolico nel contesto relativo all'art. 3, comma 1, Cost., cfr. A. MORELLI, *Togliere la parola razza dalla Costituzione? Ragioni e rischi di una revisione simbolica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, p. 474.

[122] Cfr. G.E. VIGEVANI-C. MELZI D'ERIL, *Razza, quella "parola maledetta" inserita nella Costituzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 gennaio 2018.

In effetti, al di là del dibattito che può svolgersi intorno all'utilizzo del termine "razza", che per ovvie ragioni oggi può creare disagio, occorre comunque considerare il senso legato all'utilizzo del termine, e cioè che nel termine "razza" utilizzato in Costituzione va intesa la sua capacità di non essere più ragione di discriminazione tra esseri umani [123].

Secondo Flick, "[s]i è detto – e forse è vero – che noi italiani siamo stati molto più benevoli nei confronti del fascismo di quanto lo sia stata la nuova Germania nei confronti del nazismo. La legge fondamentale tedesca è stata imposta alla Germania dall'alto. Noi, all'opposto, la Costituzione l'abbiamo costruita con il sangue, con le lacrime, con il sacrificio; con la Resistenza su cui la Costituzione è fondata; con l'aiuto offerto da molte persone agli ebrei, ai partigiani, ai prigionieri di guerra fuggiti e ai renitenti alla leva della Repubblica Sociale. A questo proposito, come ho già detto prima, la polemica contro il riferimento alla razza mi pare tutto sommato superflua. Ciò che ritengo assai rilevante, invece, è la difficoltà – prima di tutto culturale – di applicare la Costituzione: è attuale, ma in buona parte non è attuata, né prima ancora conosciuta" [124].

Emerge, allora, da un'analisi dei lavori in Assemblea costituente, come l'adozione del termine "razza" fu introdotto come principio di ripudio delle persecuzioni razziali [125].

---

[123] C. NARDOCCI, *Dall'invenzione della razza alle leggi della vergogna: lo sguardo del diritto costituzionale*, in *Italian Review of Legal History*, 2019, p. 521. Del medesimo avviso V. TONDI DELLA MURA, *La parola "razza" nella Costituzione, ovvero: della rilevanza costituzionale di una nozione scientificamente infondata*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019.

[124] Cfr. G.M. FLICK, *Verso la convivenza: leggi razziali. Eguaglianza e pari dignità sociale*, in *Rivista AIC*, 1/2019, p. 81. A proposito di Costituzione, antifascismo e resistenza, cfr. M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1991, p. 185 ss.

[125] Sul "condensato di fattori storici, sociali, culturali e politici" che ha animato l'Assemblea costituente, cfr. N. ZANON, *Introduzione generale*, in C. AMALFITANO-M. D'AMICO-S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del Convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sua proclamazione*, Collana del Dipartimento di Diritto Pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano, Giappichelli, Torino, 2022, p. 3.

Tale considerazione è confermata anche da attenta dottrina, secondo cui la menzione del termine "razza" avrebbe assunto un ruolo "polemico sul piano storico-politico" [126].

Va evidenziato, però, che non si volle ascoltare la richiesta dell'Unione delle Comunità israelitiche italiane che suggeriva l'adozione del termine "stirpe".

Fin dalla sua nascita, quindi, anche il "principio supremo" di uguaglianza contiene in sé un aspetto problematico che ancora oggi ci interroga [127].

5. *Il ripudio del nazifascismo e la XII Disposizione transitoria e finale.*

La XII Disposizione transitoria e finale, approvata in conformità del Trattato di Pace ratificato con l. 2 agosto 1947, n. 811 (*Autorizzazione al Governo della Repubblica a ratificare il Trattato di Pace fra le Potenze Alleate e Associate e l'Italia*), che all'art. 17 richiamava la Convenzione di armistizio che obbligava l'Italia a disciogliere le organizzazioni fasciste, [128] sancisce il divieto di ricostruzione del disciolto partito fascista [129].

---

[126] Cfr. L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost).*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffré, Milano, vol. XIV, 1965, p. 540.

[127] Secondo Grossi il termine "razza" funge da "monito contro l'odio". Cfr. P. GROSSI, *La parola razza resti nella Carta*, di S. FIORI, in *La Repubblica*, 7 febbraio 2018. Analoga è la tesi di Silvestri, secondo cui "la menzione polemica della razza come fattore di discriminazione, posta alla base della vergogna del regime fascista e della monarchia sabauda, aspirava ad essere una risposta definitiva ad ogni possibile risorgente razzismo nel futuro". Così G. SILVESTRI, *Il termine "razza" nella Costituzione*, in *Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antiebraiche*, cit., p. 72. Problematizza il termine "razza" F. RESCIGNO, *Uguali senza distinzione di razza*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 38, nonché, come si è visto, A. GRATTERI-G.A. SACCO, *Senza distinzione. Per il superamento della parola razza*, cit., *passim*. Si segnala che il 30 maggio 2023 la Commissione Affari costituzionali e Lavoro della Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità l'emendamento dell'On. SCOTTO per la sostituzione del termine "razza" con "nazionalità" nell'art. 3 Cost. Si richiama anche C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, cit., pp. 111-115.

[128] Cfr. D.J. FALCO, *La legislazione italiana contro antisemitismo e razzismo*, cit., p. 119.

[129] Per un commento si veda A. PIZZORUSSO, *Commento alla Disp. XII*, in G. BRAN-

Come ha affermato la stessa Corte costituzionale, la XII Disposizione transitoria e finale non ha carattere transitorio, bensì finale [130]. Pertanto, la disposizione in commento produce i suoi effetti giuridici senza limiti di carattere temporale [131].

Parrebbe ancora più forte, allora, quello che è stato definito l'unico limite di natura ideologica relativo alla costituzione di un movimento politico all'interno di un progetto di democrazia aperta [132], invero espressivo di una autentica conferma dei principi costituzionali [133] e, in particolare, degli artt. 18 e 49 Cost. [134]; nella XII Disposizione transitoria e finale, è stato scritto, vi è "una definizione assiologica permanente che qualifica la democrazia costituzionale" [135] essendo "il fondamento spirituale, storico e giuridico della Repubblica Italiana" [136].

CA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1995, pp. 197-202.

[130] Cfr. ordinanza n. 323 del 1988. Si è scritto di una transitorietà della disciplina ma non di una sua inattualità. Cfr. F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, in *Diritto penale uomo*, 4 dicembre 2019, pp. 1-3.

[131] Si veda G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *Media Laws*, 1/2019, p. 4. Secondo alcuni autori la norma costituzionale in esame sarebbe riferibile al "passato"; cfr. S. BELLOMIA, *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 1672.

[132] G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, cit., p. 5. Sul punto, si v. anche M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2006, p. 239.

[133] Si veda G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 215.

[134] La condanna al fascismo di cui alla XII Disposizione si radicherebbe anche negli artt. 2, 3, 18, 21 e 49 Cost. Così M. PERINI, *L'Italia e il "debito" verso gli ebrei: Costituzione, memoria e risarcimenti*, cit., p. 408 ss.

[135] Così B. PEZZINI, *Il divieto di ricostruzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., p. 205.

[136] Cfr. G. SCELBA, *Atti parlamentari del Senato della Repubblica*, seduta del 25 gennaio 1952, fl. 30127. Secondo D'Amico si tratta di uno degli strumenti normativi per contrastare il linguaggio d'odio. Cfr. M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione*, *Diritti*, Raffaello Cortina, Milano, 2023, p. 87.

È molto importante sottolineare che in Assemblea costituente vi fu la proposta di rafforzare proprio nell'art. 49 Cost. il carattere antifascista della nostra Costituzione [137].

A proposito, si segnala quanto aveva affermato l'On. Togliatti, secondo cui: "si dica che è proibita, in qualsiasi forma, la riorganizzazione di un partito fascista, perché si deve escludere dalla democrazia chi ha manifestato di essere il suo nemico". Secondo l'On. Togliatti occorreva negare il diritto all'esistenza del partito fascista in ragione del fatto che aveva distrutto "le libertà umane e civili del cittadino" e poiché aveva "portato il Paese alla rovina" [138].

L'On. La Pira aveva dichiarato di preferire l'articolo proposto dall'On. Basso [139] perché non vedeva, ove fosse stata accolta l'aggiunta proposta dall'On. Togliatti, come avrebbe potuto il legislatore definire il partito fascista; inoltre, riteneva di non lasciare al legislatore, con una formula vaga, la possibilità di commettere arbitri a danno di qualsiasi partito [140].

A queste affermazioni aveva risposto l'On. Togliatti, affermando che la sua aggiunta non sarebbe stata affatto imprecisa "perché si riferisce ad un fatto e non ad un concetto. Il movimento e il partito fascista sono determinati storicamente, se ne conoscono il programma, l'attività, l'azione, i quadri; se un partito sorgesse con simili manifestazioni, sarebbe facile riconoscere in esso il partito fascista" [141].

---

[137] Sul requisito del metodo democratico ai sensi dell'art. 49 Cost., cfr. E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum costituzionale*, 30 ottobre 2017, pp. 5-9.

[138] On. TOGLIATTI, 19 novembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

[139] Art. 3. – "Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese".

Art. 4. – "Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi".

[140] On. LA PIRA, 19 novembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

[141] On. TOGLIATTI, 19 novembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

Ancora, aveva dichiarato di voler evitare la discussione ideologica generale. Secondo l'On. Togliatti, fascista era quel movimento politico che aveva preso corpo in Italia dal 1919 fino al 25 luglio 1943, e che si è chiamato fascismo [142].

Ha seguito il ragionamento dell'On. Togliatti l'On. Basso che, a proposito di discontinuità con il regime, aveva affermato di accettare l'aggiunta dell'On. Togliatti e di ritenere "che non si debba lasciar passare l'occasione per fare una delle poche affermazioni concrete e innovatrici della Costituzione".

Osservava inoltre che "in Italia, ci si è preoccupati di assicurare la continuità giuridica dello Stato, evitando ogni aperta condanna del fascismo; e ciò ha prodotto la situazione di disagio in cui si trova il Paese.

È necessario quindi che nella Costituzione ci sia finalmente un'affermazione concreta e precisa per cui si sappia che tutto ciò che è stato fascista è condannato. Bisogna fare in modo che il popolo abbia la sensazione precisa che la Repubblica segna una data nuova nella storia d'Italia", così dichiarando di accettare pienamente l'aggiunta proposta dell'On. Togliatti [143].

L'On. Dossetti aveva esposto la propria tesi contraria a quella dell'On. Togliatti poiché, in un'ottica prospettiva, "non saranno i Commissari ad interpretare i termini della formula in discussione, ma altri uomini politici i quali, quando si trovassero di fronte ad un partito comunista non più governato dall'onorevole Togliatti, il quale oggi può richiamarsi ai suoi 25 anni di antifascismo, potrebbero ritenere che esso nel suo indirizzo riproducesse il partito fascista, e volessero sopprimerlo proprio in base alla formula proposta dall'onorevole Togliatti […]" [144].

La scelta di trasferire la disposizione sui partiti neofascisti fra le norme finali è stato il risultato di una scelta di mera opportunità redazionale, "così come esplicitamente ricorda l'on. Ruini, presidente della Commissione dei 75 e del Comitato di coordinamento" [145].

---

[142] On. TOGLIATTI, 19 novembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

[143] On. BASSO, 19 novembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

[144] On. DOSSETTI, 19 novembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

[145] Cfr. U. DE SIERVO, *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giu-*

È stata segnalata inoltre la volontà, da parte dei Costituenti, di ritagliare la portata del divieto al solo partito fascista e non anche ad altre formazioni politiche [146], pur non volendo il Costituente irrigidire il precetto, così come confermato anche dalla stessa Corte costituzionale, entro limiti di riorganizzazione da intendersi in senso stretto.

Con riferimento all'oggi, secondo alcuni sarebbero del tutto apprezzabili, nell'ottica della valorizzazione del carattere antifascista della Costituzione, quelle iniziative locali e nazionali che "confermano un impegno rinnovato di attori istituzionali e sociali" [147].

In conclusione, mi pare di poter scrivere che sugli aspetti più urgenti da affermare nella nostra tavola di valori, sul ripudio delle persecuzioni razziali, insieme al ripudio del fascismo, vi sia stata sin dall'inizio qualche ambiguità [148].

Non si volle accogliere, come si anticipava, la proposta dell'Unione delle Comunità israelitiche italiane di sostituire il termine "razza" con "stirpe", così come si ritenne sufficiente introdurre una norma solo "transitoria e finale" del divieto di ricostituzione del partito fascista.

Questi elementi di ambiguità vanno sottolineati per comprendere il motivo per cui la storia dell'attuazione dei principi costituzionali è stata lenta e faticosa, non ancora pienamente attuata, come vedremo nel prosieguo del lavoro.

---

risprudenza costituzionale, vol. 3, 1975, pp. 3271-3272. Da notare che secondo CORSANEGO (Atti dell'Assemblea Costituente, II ed., a cura della Camera dei deputati, Roma, 1971, VI, p. 427) "l'inserimento di una proclamazione antifascista direttamente nel corpo costituzionale avrebbe creato un clima di nobilitazione dello stesso fenomeno che si intendeva condannare e combattere". Cfr. D. PICCIONE, *L'antifascismo e i limiti alla manifestazione del pensiero tra difesa della Costituzione e diritto penale dell'emotività*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2017, p. 1942.

[146] G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, cit., p. 10, che ricostruisce, alle pp. 7-10, la genesi del divieto di organizzazione del partito fascista.

[147] Cfr. B. PEZZINI, *Il divieto di ricostruzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, cit., p. 215.

[148] Sul punto, cfr. R. CANOSA, *Storia dell'epurazione in Italia*, Baldini & Castoldi, Milano, 1999.

CAPITOLO 3

ATTUAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI E "QUESTIONE EBRAICA"

SOMMARIO: 1. Premessa. Una Costituzione "antifascista": riflessioni a partire dal dibattito in Assemblea Costituente. – 2. La lenta attuazione dei principi costituzionali. – 2.1. Corte costituzionale e fattore religioso. – 3. La politica risarcitoria a favore dei perseguitati razziali. – 4. Giurisprudenza e amministrazione sullo *status* giuridico degli ebrei. – 5. La discriminazione nei confronti degli ebrei e le ambiguità della dottrina.

1. *Premessa. Una Costituzione "antifascista": riflessioni a partire dal dibattito in Assemblea Costituente.*

In questo capitolo, intendo sottolineare il filo rosso che lega l'attuazione dei principi costituzionali, come noto lenta e controversa, con le difficoltà di rendere, fin dai primi anni dall'abrogazione delle leggi razziali, giustizia alle persone ebree private di tutto, dei loro beni, spesso dei loro cari e, sempre, della loro dignità a causa delle politiche razziali adottate dal previgente regime fascista.

Vi è un tratto comune che occorre sottolineare in apertura e, cioè, il ruolo centrale della Corte costituzionale nell'attuazione dei principi costituzionali e nell'aver contribuito a favorire l'emersione del c.d. diritto alla riparazione delle ingiustizie subite dai perseguitati dell'Olocausto, come vedremo [1].

Si è scritto che la mancata comprensione, fino in fondo, dell'"*origine*

[1] Cfr. cap. 4, parr. 1 e 2.

materiale antifascista" [2] della Costituzione ha inciso su un'interpretazione riduttiva della XII Disposizione transitoria e finale [3].

La sua percezione è stata, quindi, diversa dall'interpretazione degli artt. 2 e 3 Cost., considerati pietre miliari della Costituzione repubblicana [4], svilendone la consistenza quale principio fondamentale e permanente [5].

Il carattere antifascista della Costituzione emerge non solo dalla XII Disposizione transitoria e finale, ma soggiace a molti dibattiti riguardanti il modo di intendere la Carta costituzionale [6].

Si pensi alla proposta iniziale dell'art. 2 Cost., come concepita dall'On. La Pira all'art. 1 del Progetto dei principi relativi ai rapporti civili, dove si leggeva: "[n]ello Stato italiano che riconosce la natura spirituale, libera, sociale dell'uomo, scopo della Costituzione è la tutela dei diritti originari ed imprescrittibili della persona umana e delle comunità naturali nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona" [7].

Nella seduta di lunedì 9 settembre 1946, l'On. La Pira riteneva, data l'esperienza fascista, di premettere alla Costituzione "strettamente detta" una "dichiarazione dei diritti dell'uomo" poiché espressiva di una "diversa concezione dello Stato democratico, che riconosce i diritti sacri, inalienabili, naturali del cittadino, in opposizione allo Stato fascista che con

---

[2] Cfr. B. PEZZINI, *Il divieto di ricostruzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, cit., p. 206.

[3] Vi sono, in ogni caso, interessanti applicazioni, anche recenti. Si pensi alla pronuncia TAR Brescia, sez. II, 26 febbraio 2020, n. 166 in cui il giudice amministrativo ha affermato che non risulta irragionevole richiedere una dichiarazione di impegno al rispetto dei valori costituzionali (e al ripudio dell'ideologia fascista) ai fini dell'esercizio di attività di propaganda in spazi pubblici; analoga la pronuncia TAR Torino, sez. II, 18 aprile 2019, n. 447.

[4] Così B. PEZZINI, *Il divieto di ricostruzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, cit., p. 206.

[5] Si veda sempre B. PEZZINI, *Il divieto di ricostruzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, cit., p. 206.

[6] F. PARUZZO, *Il Tar Brescia rigetta il ricorso di CasaPound: l'antifascismo come matrice e fondamento della Costituzione*, cit., p. 9.

[7] Cfr. On. LA PIRA, Relazione sui principii relativi ai rapporti civili presentata nella Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione.

l'affermazione dei diritti riflessi, e cioè della teoria che lo Stato è la fonte esclusiva del diritto, negò e violò alla radice i diritti dell'uomo" [8].

L'altra relazione fu avanzata dall'On. Lelio Basso.

Come specificato, l'On. Lelio Basso non propendeva per un'enunciazione del riconoscimento dei diritti di libertà e nemmeno includeva il principio di solidarietà [9].

Si segnala, anche, l'ordine del giorno dell'On. Dossetti [10], presentato nei primi giorni di attività della Prima Sottocommissione, in cui si precisava che: "[…] esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; […] che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello

---

[8] Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Resoconto della seduta del 9 settembre 1946.

È stato scritto che "[l]a scelta di collocare il tema dei diritti e dei doveri nella prima parte del testo costituzionale è stata determinata dalla volontà di accogliere la tradizionale impostazione giusnaturalistica, secondo la quale i diritti spettano alla persona umana in quanto tale e non per concessione da parte dello stato, il quale deve, invece, adoperarsi per il loro riconoscimento e la loro garanzia. In tale ottica, i diritti e la loro regolamentazione sono stati anteposti, nella stesura della carta costituzionale, alla disciplina della organizzazione costituzionale dello stato". Così V. PIERGIGLI, *Le trasformazioni del sistema politico-istituzionale in Italia e la sostanziale continuità dello stato*, in https://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitas/article/view/1675/2117.

[9] E. ROSSI, *Commento all'art. 2 Cost.*, cit., p. 40.

[10] Risalente al 9 settembre 1946.

Stato; c) che perciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato" [11].

Stando al resoconto della seduta della Prima Sottocommissione del 10 settembre 1946, secondo l'On. Moro [12], occorreva soprattutto affermare la dignità della persona umana, senza sminuire però l'autorità dello Stato e cercando di creare, anzi, uno Stato forte e di realizzare una giustizia forte. Una volta respinta l'idea dello Stato come entità a sé stante, sempre l'On. Moro sosteneva la necessità di affermare la dignità dello Stato democratico in quanto potente espressione di un sistema di realizzazioni umane di cui l'uomo è il punto essenziale di riferimento [13].

E, in effetti, dall'intervento dell'On. Moro traspare in modo limpido il legame tra dignità umana e diritti sociali, che caratterizza la Costituzione italiana [14].

L'architettura antifascista della Costituzione si evince profondamente anche dalla discussione tenutasi il 4 marzo 1947.

Secondo l'On. Lucifero, "[l]'antifascismo [avrebbe] avuto una nobilissima missione finché c'era il fascismo, perché era la negazione del fascismo ed era la lotta contro di esso. Ma se l'antifascismo volesse continuare

---

[11] On. DOSSETTI, 9 settembre 1946, Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Cfr. F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Pubblicazioni dell'Università Cattolica, Milano, 1999, pp. 60-62.

[12] Sul contributo dell'On. Moro alla Costituente, cfr. U. DE SIERVO, *Il contributo di Aldo Moro alla formazione della Costituzione Repubblicana*, in *Il Politico*, vol. 44, n. 2, 1979, pp. 193-224.

[13] Prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Resoconto della seduta del 10 settembre 1946. I Costituenti hanno immaginato non "più uno Stato mero realizzatore di un ordine sovrapposto alle forze turbolente delle parti politiche e sociali, ma lo Stato promotore di progresso nella garanzia dei diritti di libertà e nella più equa ripartizione dei beni della vita". Così L. ELIA, *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, cit., p. 324.

[14] Così F. POLITI, *Attuazione e tutela dei principi fondamentali della costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2005. Per un ragionamento sul principio di uguaglianza e diritti sociali, cfr. V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin (Padova, 2 aprile 2001)*, Cedam, Padova, 2002.

a sopravvivere al fascismo, diventerebbe semplicemente un fascismo alla rovescia" [15]. Per questa ragione, secondo il Costituente, "la Costituzione dovrà essere e deve essere non antifascista soltanto ma qualche cosa di più: dovrà essere afascista. Il fascismo non ci deve più entrare né in forma positiva né in forma negativa. Il fascismo deve essere cancellato, non deve più esistere, nemmeno come numero negativo" [16].

È importante sottolineare, che nei Costituenti era profonda la consapevolezza di dovere costruire un edificio istituzionale e di principi che impedisse il ripetersi della storia appena vissuta, come traspare dalle parole dell'On. Togliatti, secondo cui: "la Costituzione ci deve garantire, per il suo contenuto generale e per le sue norme concrete, che ciò che è accaduto una volta non possa più accadere, che gli ideali di libertà non possano più essere calpestati, che non possa essere distrutto l'ordinamento giuridico costituzionale democratico di cui gettiamo le fondamenta" [17].

Da parte sua, invece, l'On. Calamandrei era scettico sull'inserimento, nel Progetto di Costituzione, della disposizione sul divieto della riorganizzazione del partito fascista sotto qualsiasi forma fra le norme transitorie. Osservava, infatti, che: "evidentemente può essere transitorio il nome 'fascismo', ma voi capite che non si troveranno certamente partiti che siano così ingenui da adottare di nuovo pubblicamente il nome fascista per farsi sciogliere dalla polizia. Se questa disposizione deve avere un significato, essa deve esser collocata non tra le disposizioni transitorie, e non deve limitarsi a proibire un nome, ma deve definire che cosa c'è sotto quel nome, quali sono i caratteri che un partito deve avere per non cadere sotto quella denominazione e per corrispondere invece ai requisiti che i partiti devono avere in una Costituzione democratica. Sarà la organizzazione militare o paramilitare; sarà il programma di violenze contrario ai diritti di libertà; sarà il totalitarismo e la negazione dei diritti delle minoranze: questi od altri saranno i caratteri che la nostra Costituzione

[15] On. LUCIFERO, 4 marzo 1947, discussione generale in Assemblea costituente del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

[16] On. LUCIFERO, 4 marzo 1947, discussione generale in Assemblea costituente del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

[17] On. TOGLIATTI, 11 marzo 1947, seduta pomeridiana, intervento all'Assemblea costituente.

deve bandire dai partiti, se veramente vuol bandire il fascismo. E per controllare la giusta repressione di questi caratteri, bisognerà creare un organo apposito, fornito di adeguate garanzie giuridiche e politiche; in mancanza di che accadrà che il partito fascista, di fatto se non di nome, sarà vietato o permesso secondo quel che parrà alle autorità politiche locali, sotto l'influsso delle correnti prevalenti; e magari si troveranno autorità politiche che si varranno dell'articolo 47 per impedire la vita di un partito in sé sinceramente democratico. Allora contro il provvedimento il partito ingiustamente soppresso ricorrerà al Consiglio di Stato; ma il Consiglio di Stato vi dirà che questo è un atto compiuto nell'esercizio di un potere politico che si sottrae al suo controllo. Quando invece si avesse una sezione della Corte costituzionale per verificare quali sono i partiti che corrispondono, per la loro organizzazione e per i loro metodi, alla definizione data dalla Costituzione, vi sarebbero garanzie molto più sicure per poter impedire ai partiti antidemocratici di risorgere ed ai partiti democratici di non essere soppressi e perseguitati da soprusi ed arbitrî di polizia" [18].

È stato scritto, che all'On. Calamandrei si deve, in effetti, il collegamento tra il carattere antifascista della Costituzione e la disposizione transitoria che proibisce la riorganizzazione del partito fascista [19].

Anche l'art. 113 Cost., che afferma come contro gli atti della Pubblica Amministrazione sia sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa, è un chiaro segnale di "rottura" rispetto all'impronta lasciata dalla legislazione razzista.

La tutela in commento, infatti, statuisce l'autonomia della magistratura dall'esecutivo [20], garanzia inimmaginabile durante il periodo corrispondente all'applicazione delle leggi razziali e antiebraiche.

---

[18] On. CALAMANDREI, 4 marzo 1947, discussione generale in Assemblea costituente del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

[19] B. PEZZINI, *Il divieto di ricostruzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, cit., p. 208.

[20] Si veda G. LUZZATTO VOGHERA, *Note introduttive*, cit., p. 15.

Si riporta quanto scritto, a questo proposito, da Silvestri: "[c]on la Costituzione del 1948 penetra nell'ordinamento costituzionale italiano la concezione, di origine anglosassone, del potere giudiziario non gerarchizzato e del tutto indipendente dall'esecutivo,

L'ordine giudiziario è stato parte dello Stato fascista e i giudici dell'epoca non erano, infatti, indipendenti dal Governo e dal potere politico [21].

Il riferimento, nell'art. 113 Cost., del termine "sempre", è dettato dall'esperienza – allora – ancora viva delle leggi razziali [22].

Nonostante gli sforzi, però, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, non solo non era stato facilmente colto il carattere vincolante dei principi costituzionali, ma numerose erano ancora le norme di origine fascista contrarie ai principi costituzionali, così come tante erano le prassi amministrative non conformi con quanto stabilito dall'art. 3, comma 2, Cost. [23].

Problematica, sotto questo profilo, la lenta politica risarcitoria disposta in favore dei perseguitati razziali.

2. *La lenta attuazione dei principi costituzionali.*

Come si anticipava nel paragrafo precedente, la realizzazione del nuovo Stato repubblicano è stata lunga e tormentata, poiché l'ordinamento giuridico si collocava in uno scenario che imponeva di tradurre il modello costituzionale – concepito dalle nuove forze politiche in un'instabile

---

insita nell'Act of Settlement inglese del 1701 e nell'art. III, Sez. I della Costituzione degli Stati Uniti d'America. In entrambe le norme si realizza una piena indipendenza dal potere politico mediante nomina vitalizia dei giudici during good behaviour. L'impatto di una concezione del potere giudiziario come orizzontale e diffuso con una tradizione, come quella europea continentale, basata sull'inserimento del magistrato in un corpo unitario retto da regole amministrative e organizzato in modo da prevedere un percorso 'ascensionale' del singolo, non era certo facile". Così G. SILVESTRI. *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente, testo provvisorio*, in *Rivista AIC*, 2002.

[21] A. PAJNO, *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, cit., p. 124.

[22] Si veda G. SPECIALE, *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, cit., p. 209.

[23] P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 153, che richiama E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna,1978, p. 57 e P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo: 1945-1955*, Laterza, Roma-Bari, 1955, p. 211 ss. Rileva, naturalmente, anche l'art. 10, comma 2, Cost., che prevede l'impegno dell'Italia a conformarsi alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

dialettica di equilibri – in istituzioni capaci di gestire, con urgenza, le contingenze [24].

Prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale, si dovette assistere alla sedimentazione di un quadro giuridico "eterogeneo e confuso" [25]. I giudici conoscevano bene la problematica dell'abrogazione, ma non erano invece propensi all'applicazione del criterio gerarchico tra Costituzione e legge [26].

Si è verificato, quindi, nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, un vero depotenziamento dei principi costituzionali, la cui forza normativa venne a lungo indebolita.

Emblematica, in questo senso, la nota distinzione tra norme precettive e programmatiche, smentita dalla giurisprudenza costituzionale [27].

Con la sentenza n. 1 del 1956 [28], la Corte costituzionale si è, infatti, pronunciata sull'irrilevanza della distinzione tra norme programmatiche e norme di precetto ai fini del sindacato di legittimità costituzionale [29].

Non solo.

In quell'occasione, la Corte ha affermato il proprio sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi posteriori e anteriori all'entrata in vigore della Costituzione – senza distinzione alcuna – così precludendo l'operatività, con riferimento a queste ultime, del fenomeno dell'abrogazione [30].

Se, da un lato, questa scelta, corroborata dal dato testuale dell'art. 134

---

[24] T. GALLOZZI, *Legalità e legittimità costituzionale nel dopoguerra*, in *Nomos*, 2/2017, p. 2.

[25] T. GALLOZZI, *Legalità e legittimità costituzionale nel dopoguerra*, cit., p. 2.

[26] M. LUCIANI, *Dottrina in moto della Costituzione e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, p. 12.

[27] M. LUCIANI, *Dottrina in moto della Costituzione e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., pp. 5-10.

[28] A sottolineare un elemento di continuità con il regime è D'Amico, secondo cui fu proprio la Corte costituzionale "a garantire la forza dei principi costituzionali quando, nella sentenza n. 1 del 1956, rifiutò la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche e affidò al Giudice costituzionale il compito di giudicare tutto l'ordinamento previgente alla luce dei principi della Costituzione". Così M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, cit., p. 225.

[29] Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1, cons. in dir.

[30] Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1, cons. in dir.

Cost., ha determinato la preclusione dell'espunzione dall'ordinamento giuridico, in un solo colpo, di tutta la normativa previgente all'entrata in vigore della Costituzione, in tal modo determinando l'indebolimento della forza della Carta fondamentale e riducendo lo spazio della diretta applicabilità delle sue norme [31], dall'altro, secondo altra parte della dottrina, la Corte ha così finito per legittimare il proprio operato annullando progressivamente la legislazione fascista entrando nel novero dell'architettura costituzionale dei poteri e completando il percorso di transizione democratica [32].

Fu la Corte costituzionale – insieme ai giudici comuni – ad assumersi il ruolo di "depurare" l'ordinamento costituzionale da tutte le norme incostituzionali e a dare piena attuazione ai principi costituzionali, riconoscendo i diritti contenuti nella Costituzione [33]. A partire dalla parità dei sessi, sia negli uffici pubblici, di cui è emblematica la sentenza n. 33 del 1960, con cui la Corte ha aperto alle donne l'accesso ai pubblici concorsi [34], sia nel contesto familiare [35].

---

[31] M. LUCIANI, *Dottrina in moto della Costituzione e vicende della Costituzione repubblicana*, cit., p. 12, nota n. 41; dello stesso avviso è M. D'AMICO, *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, cit., p. 220.

[32] G. GRASSO, *La sentenza n. 1 del 1956. Sessant'anni dopo*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2017, p. 3.

[33] Così M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, pp. 22-28.

[34] Per un commento, cfr., fra i tanti, V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali nell'ammissione ai pubblici uffici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 561 ss. e C. ESPOSITO, *Il sesso e i pubblici uffici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 568 ss.

[35] La Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 147 del 1969 sulla previsione della punizione penale per il solo adulterio femminile ai sensi dell'art. 559 c.p. e la punizione nei confronti del marito solo nel caso di concubinato (art. 560 c.p.) affermando, nel riscontrare una palese diversità di trattamento e nel rimuovere, dunque, una macroscopica discriminazione, come il comma 3 dell'art. 559 c.p. – poiché puniva la moglie anche per fatti che se commessi dal marito erano penalmente irrilevanti – fosse costituzionalmente illegittimo. E ancora, secondo il Giudice delle leggi, "la dichiarazione di illegittimità deve colpire altresì il primo comma dell'art. 560, sia perché è il concorso di entrambe le norme penali che dà vita, a causa dell'eterogeneità delle fattispecie delittuose in esse contemplate, ad una non consentita disparità di trattamento fra mo-

Peraltro, l'attuazione dei principi costituzionali è stata favorita anche da una dottrina che inizialmente ha svalutato la portata innovativa della Costituzione e, in particolare, del principio di uguaglianza.

Si pensi, ad esempio, che l'autorevole "voce" enciclopedica di Livio Paladin sul principio di eguaglianza non ha valorizzato la "questione ebraica" nell'interpretazione dell'art. 3, comma 1, Cost., ma l'ha piuttosto ricondotta al solo art. 3, comma 2, Cost. [36].

Per cogliere le criticità di carattere costituzionale insite in tale impostazione, occorre ragionare sul fatto che, come si vedrà [37], l'uguaglianza formale sancita nella Costituzione repubblicana ha una "forza" giuridica immediata e, al contrario del principio di uguaglianza sostanziale, la sua attuazione non è lasciata alla discrezionalità del legislatore il quale, alla luce della formulazione dell'art. 3, comma 2 Cost., è titolare della scelta sul *quando* e sul *come* rimuovere le disuguaglianze di fatto esistenti nella società [38].

Di qui, la possibilità di ragionare di una dottrina che, al pari della legislazione, della giustizia e dell'amministrazione, non ha inteso promuovere un'interpretazione "forte" – nella sua accezione formale – del principio di uguaglianza nei confronti dello *status* giuridico degli ebrei, lasciando, ancora una volta, alla Corte costituzionale il compito di attuare i principi costituzionali.

Come si dirà nel prossimo paragrafo, non così casualmente il ruolo del Giudice delle leggi nell'attuazione del principio di uguaglianza è stato centrale e dirimente per la valorizzazione del diritto alla libertà religiosa delle persone di origine ebraica.

---

glie e marito, sia perché, ove fosse annullata la sola previsione della relazione adulterina della moglie, l'ordinamento verrebbe a dar rilevanza unicamente, nei limiti dell'art. 560, alla infedeltà coniugale del marito, con conseguente identica violazione del principio di eguaglianza". Corte cost., 27 novembre 1969, n. 147, cons. in dir. p.to 7.

[36] L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit.

[37] Cfr. cap. 3, par. 5.

[38] Per eguaglianza intesa in senso formale si intende un principio di carattere generalissimo, valendo il principio di uguaglianza per "ogni settore della disciplina normativa". Cfr. L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 523.

2.1. *Corte costituzionale e fattore religioso.*

Come si accennava, la Corte, a molti anni di distanza dalla sua entrata in funzione, è intervenuta sulla libertà di religione incidendo positivamente sulla "questione ebraica".

La libertà religiosa degli ebrei ha conosciuto, infatti, fino all'intervento della Corte costituzionale del 1984, uno *status* ambiguo.

In precedenza [39] si è fatto cenno alla sentenza n. 239 del 1984, in occasione della quale la Corte costituzionale ha eliminato la norma che imponeva l'appartenenza obbligatoria degli ebrei alla Comunità di residenza, in quanto inammissibile ingerenza di natura statale nella dimensione della libertà religiosa.

La questione era stata sollevata dal pretore di Roma nel corso di un procedimento promosso, in base all'art. 700 c.p.c., con ricorso, in data 27 febbraio 1979, dal sig. Nahum Meir, in seguito alla intimazione di pagamento, rivolta dalla Comunità israelitica di Roma, del pagamento di un contributo pari a lire 150.000, che la Comunità aveva posto a suo carico su un imponibile di lire 3.125.000, in quanto appartenente alla stessa, per effetto del r.d. n. 1731 del 1930 (*Norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime*).

L'imposizione si fondava sull'art. 4 del r.d. 1731 del 1930, secondo cui "appartengono di diritto alla Comunità tutti gli israeliti che hanno residenza nel territorio di essa".

Si segnala, per completezza, che il decreto del 1930 non indicava chi dovesse considerarsi "israelita", e, quindi, destinatario del precetto dell'art. 4. Secondo la Corte, il legislatore aveva rinviato, per tale determinazione, alle norme ed alle tradizioni ebraiche, secondo cui sarebbe ebreo chiunque sia nato da madre ebrea o sia stato accolto nell'ebraismo con i prescritti atti rituali [40].

---

[39] Cfr. cap. 2, par. 3.

[40] Corte cost., 13 luglio 1984, n. 239, cons. in dir. p.to 6. Si consideri che, come si anticipava nel cap. 1, par. 2, l'appartenenza alla comunità ebraica si tramanda per via matrilineare (oppure, attraverso la conversione volontaria). Per un approfondimento sul ciclo della vita nella dimensione ebraica, cfr. https://meis.museum/cultura-ebraica/il-ciclo-della-vita/. Sull'appartenenza al gruppo etnico, cfr. C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*,

Con ordinanza emessa il 16 maggio 1979, è stata dunque sottoposta al giudizio della Corte la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, 5, 15, lett. *c*) e da 24 a 30 del r.d. n. 1731 del 1930 per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 2 e 18, 23, 24 e 102, e 53 Cost.

Innanzitutto, la Corte ha affermato la necessità di trattare, in primo luogo, il dubbio di costituzionalità che investiva l'art. 4 del r.d. n. 1731, a seguito del raffronto operato nell'ordinanza di rimessione con gli artt. 2, 3 e 18 Cost.

Ebbene, l'obbligatoria appartenenza alla Comunità israelitica, per il solo fatto di essere ebrei e di risiedere nel territorio di pertinenza della Comunità, senza che fosse richiesta alcuna manifestazione di volontà del singolo, è stata ritenuta dalla Corte lesiva della libertà di adesione e associazione tutelata dagli artt. 2 e 18 Cost. [41].

L'appartenenza alle strutture di una confessione religiosa si fonda sulla libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa, declinandosi quindi nella libertà di aderire e di non aderire, nel caso di specie, alla Comunità israelitica di Roma [42].

Inoltre, secondo la Corte, la normativa impugnata risultava lesiva anche dell'art. 3, comma 1, Cost. e della necessaria uguaglianza a prescindere dalla "razza" e dalla "religione" [43], poiché determinava una disparità di trattamento tra israeliti e non israeliti in quanto, sulla base della natura etnico-religiosa rivestita, i primi venivano automaticamente ascritti alla Comunità israelitica, così divenendo obbligatoriamente destinatari degli effetti derivanti da tale appartenenza.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'assorbimento, in punto di rilevanza, della censura degli altri articoli del r.d. n. 1731 del 1930 [44].

---

cit., pp. 55-76. Si richiama, inoltre, *Lovelace c. Canada*, 14 agosto 1979, Comunicazione n. 24/1977, decisione interessante in tema di identità culturale adottata dal Comitato sui diritti umani.

[41] Corte cost., 13 luglio 1984, n. 239, cons. in dir. p.to 8.

[42] Corte cost., 13 luglio 1984, n. 239, cons. in dir. p.to 8.

[43] Corte cost., 13 luglio 1984, n. 239, cons. in dir. p.to 7.

[44] Corte cost., 13 luglio 1984, n. 239, cons. in dir. p.to 9.

Accanto alla decisione n. 239 del 1984, si segnala anche la già richiamata sentenza n. 259 del 1990 [45], con cui il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme del 1930-1931 che riconoscevano alle Comunità e all'Unione veste pubblicistica.

Nello specifico, il già richiamato r.d. n. 1731 del 1930 attribuiva, secondo la Corte, il carattere di enti pubblici alle Comunità ebraiche [46].

L'assoggettamento di formazioni sociali alla penetrante ingerenza di organi dello Stato contrastava con l'art. 8, comma 2, Cost., che sancisce il diritto delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti [47].

Il quadro normativo risultante dal regio decreto *de qua* veniva, quindi, considerato lesivo del principio della libertà religiosa e di quello della autonomia delle confessioni religiose, oltre che con quello di uguaglianza.

Successivamente, con la sentenza n. 168 del 2005, la Corte costituzionale è intervenuta sul reato di vilipendio di cui all'art. 403 c.p. *(Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio di persone)*, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevedeva, per le offese alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, la pena della reclusione rispettivamente fino a due anni e da uno a tre anni, anziché la pena diminuita stabilita dall'art. 406 c.p. (*Delitti contro i culti ammessi nello Stato*).

Vale la pena di premettere che il Giudice delle leggi si era già pronunciato, con la sentenza n. 329 del 1997, sull'art. 404 c.p. (*Offese alla religione dello Stato mediante vilipendio di cose*), dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevedeva "la pena della reclusione da uno a tre anni, anziché la pena diminuita prevista dall'art. 406 del codice penale" per i medesimi fatti commessi nei confronti di un culto ammesso nello Stato; con la sentenza n. 508 del 2000 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 402 c.p. (*Vilipendio della religione dello Stato*), eliminando dall'ordinamento la fattispecie incriminatrice, in quanto il rispetto della riserva assoluta di legge in materia penale non avrebbe di fatto consentito l'estensione ai "culti ammessi" della tutela predisposta dalla

[45] Cfr. cap. 2, par. 3.

[46] Corte cost., 23 maggio 1990, n. 259, cons. in dir. p.to 3.1.

[47] Corte cost., 23 maggio 1990, n. 259, cons. in dir. p.to 3.1.

norma censurata solo nei confronti della religione cattolica; infine, con la sentenza n. 327 del 2002 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 405 c.p. (*Turbamento di funzioni religiose del culto cattolico*), nella parte in cui per tali fatti prevedeva pene più gravi, anziché le pene diminuite stabilite dall'art. 406 c.p. per gli stessi fatti commessi contro gli altri culti.

Con riferimento alla sentenza n. 168 del 2005 che qui si commenta, il giudice *a quo* aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 403, commi 1 e 2, c.p., in riferimento agli artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, Cost.

Ai fini della rilevanza della questione il giudice *a quo* evidenziava come, ove l'imputato fosse stato ritenuto responsabile del reato di cui all'art. 403 c.p., non avrebbe potuto beneficiare della diminuzione di pena di cui all'art. 406 c.p. prevista per i culti ammessi – ovvero, dopo l'entrata in vigore della l. 25 marzo 1985, n. 121 – alle confessioni religiose diverse da quella cattolica.

Secondo il Giudice delle leggi, le esigenze costituzionali di eguale protezione del sentimento religioso "che sottostanno alla equiparazione del trattamento sanzionatorio per le offese recate sia alla religione cattolica, sia alle altre confessioni religiose" sarebbero "riconducibili, da un lato, al principio di eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di religione sancito dall'art. 3 Cost., dall'altro al principio di laicità o non-confessionalità dello Stato […] che implica, tra l'altro, equidistanza e imparzialità verso tutte le religioni, secondo quanto disposto dall'art. 8 Cost., ove è appunto sancita l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge" [48].

E poiché "tutte le norme del capo in esame si riferiscono al medesimo bene giuridico del sentimento religioso, che l'art. 403 cod. pen. tutela in caso di offese recate alla religione cattolica mediante vilipendio di chi la professa o di un ministro del culto, anche tale norma appare connotata dalla «inammissibile discriminazione» sanzionatoria tra la religione cattolica e le altre confessioni religiose ripetutamente dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte" [49].

---

[48] Corte cost., 18 aprile 2005, n. 168, cons. in dir. p.to 4.

[49] Corte cost., 18 aprile 2005, n. 168, cons. in dir. p.to 4.

A seguito della sentenza, il reato di vilipendio della religione di Stato, di cui all'art. 403 c.p., è stato sostituito dalla l. n. 85 del 2006 con particolare riferimento all'art. 7, che ha unificato nella tutela tutte le confessioni religiose, eliminando quindi la disparità di trattamento tra la religione cattolica e le altre.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la dottrina aveva individuato sin da subito un rapporto peculiare tra il principio della libertà religiosa e gli ebrei.

Secondo risalente dottrina, il principio generale della libertà religiosa "soffre talune eccezioni, le quali, poiché sono implicitamente ammesse dall'art. 7 C., devono essere considerate costituzionalmente legittime" [50].

L'edificio costituzionale che è stato costruito a garanzia della professione dei culti è, infatti, stratificato.

Si consideri che la proclamazione dell'uguaglianza senza distinzioni di religione implica la parità di trattamento tra gli individui-fedeli [51], poiché l'art. 3, comma 1, Cost. sancisce una fondamentale posizione di parità dei cittadini, senza che vi siano distinzioni per motivi di ordine religioso [52].

Tuttavia, da un lato, la presenza dell'art. 19 Cost. "consente di ricorrere all'art. 3, comma 1, in difesa dell'eventuale parità di religione, solo nelle rare ipotesi in cui non si faccia – parallelamente – questione della libertà di culto" [53]; dall'altro, l'art. 7, comma 2 e l'art. 8, comma 1, concorrono a "diluire" le problematiche di diritto costituzionale ecclesiastico riferibili all'art. 3, comma 1, Cost. [54].

Peraltro, il difficile cammino verso l'attuazione del principio di uguaglianza nel contesto della religione ebraica ha conosciuto un episodio emblematico nella vicenda "Durando", poco conosciuta.

---

[50] Così P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, p. 69. Si v. anche P. BARILE, *Religione cattolica, religione dello Stato, religione privilegiata*, in *Diritto ecclesiastico*, 1951; P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, cit.

[51] Cfr. L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 543.

[52] Cfr. C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966, p. 486.

[53] Cfr. L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 544.

[54] Si v. L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 544.

Si tratta del processo contro il magistrato di Asti Giovanni Durando, intentato su querela dell'avv. Guido Fubini per gli articoli diffamatori contro gli ebrei pubblicati sul giornale "La Voce della Giustizia", di cui Durando era Direttore responsabile.

Quest'ultimo venne rinviato a giudizio per il reato di vilipendio ad un culto ammesso nello Stato, mediante offesa di chi lo professa e diffamazione a mezzo stampa; fu assolto dalla prima imputazione perché il fatto non costituiva reato e dalla seconda per insufficienza di prove sull'elemento intenzionale del reato [55].

Secondo la Corte d'Appello di Genova, era noto a quale diverso criterio si fosse ispirato il legislatore del 1930, che, "volendo dare all'idea religiosa un valore sociale e considerando perciò il sentimento religioso come un bene collettivo, lo elevò ad oggetto specifico della tutela penale, sostituendo alla precedente rubrica, inserita nei delitti contro la libertà, quella dei delitti contro il sentimento religioso e la pietà dei defunti".

A seguire, il giudice genovese specificava la tutela differente attribuita alla religione cattolica rispetto ai culti ammessi, "*quod delicta*, con la previsione, solo per essa, del vilipendio generico alle sue credenze fondamentali (art. 402) e *quod poenam*, sulle figure delittuose comuni (art. 403, 404, 405, in relazione all'art. 406)".

E ancora, "secondo l'insegnamento della Corte costituzionale […] e della Corte di cassazione […] sulla compatibilità di tale disparità di tutela penale con i principi dell'ordinamento costituzionale vigente, non possono sorgere dubbi".

Peraltro, secondo il giudice, culto era sinonimo di religione e la collettività religiosa l'insieme delle persone che credono in una stessa fede; un'offesa diretta a tale collettività, genericamente considerata, non toccava l'individuo *se non in quanto* facente parte di quella collettività: per questa ragione, non era stato possibile individuare nell'Avv. Fubini un soggetto passivo della diffamazione.

In sede di impugnazione, la Corte di Cassazione ha affermato che il reato di vilipendio nei confronti di un culto ammesso sussiste non quando l'offesa sia rivolta direttamente alla fede religiosa o, in via generica, a

[55] Cfr. sentenza di primo grado 9 dicembre 1961 presso il Tribunale di Torino e sentenza d'appello 28 gennaio 1963 presso il Tribunale di Genova.

coloro che la professano, ma è necessario che il vilipendio sia diretto contro una o più persone determinate [56].

La Corte di Cassazione confermava, così, con sentenza del 24 febbraio 1964, la pronuncia della Corte d'Appello di Genova [57].

Secondo il Giudice di legittimità, in ordine ai culti ammessi, non era previsto il delitto di offesa alla religione, "ma solo il delitto di offesa alla persona professante, da cui derivi vilipendio al culto; rimane cioè senza sanzione il fatto di chi vilipenda la fede ebraica nella sua generalità, non tramite persone singole e determinate di suoi fedeli".

È significativo, a questo punto della trattazione, porre in evidenza che la Corte costituzionale è intervenuta in tema di parificazione dei culti, ai fini dell'*espansione* del contenuto vincolante del principio di uguaglianza.

Come si anticipava, fu proprio alla fine degli anni Ottanta, anche e soprattutto grazie alla modifica del Concordato lateranense del 1929, che l'ebraismo iniziò ad acquistare pari dignità [58].

3. *La politica risarcitoria a favore dei perseguitati razziali.*

Al di là del superamento della richiamata distinzione tra norme programmatiche e norme precettive, i profili critici legati all'attuazione della Costituzione si sono manifestati sin da subito [59].

A questo proposito, si è fatto riferimento, soprattutto nei confronti del-

---

[56] Cfr. G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, vol. 38, n. 2 (febbraio 1972), p. 85.

[57] Cfr. Cass. 24 febbraio 1964, in *Il Foro italiano*, 1964, I, p. 290.

[58] Cfr., come già accennato, G. SACERDOTI, *Il lungo percorso dal dopoguerra a oggi (1944-2023): dal ripristino dei diritti degli ebrei vittime delle leggi razziste dell'Italia fascista al ricupero della Memoria per lottare contro il pregiudizio e l'antisemitismo*, cit., p. 5.

[59] In tema di parità di genere si veda Carlassare, secondo cui "[è] sintomatico che la legge fascista del 1919 – che vietava alle donne l'accesso alla magistratura, agli alti livelli della pubblica amministrazione, alla carriera militare e ad altro ancora – non sia stata abrogata dal Parlamento, ma annullata dalla Corte costituzionale". Si tratta, ancora una volta, di un sintomo della difficile e "ambigua" attuazione della Costituzione. Così L. CARLASSARE, *Prefazione*, in *Percorsi di eguaglianza*, cit., p. 2.

le leggi antiebraiche, ad una sorta di ostruzionismo della maggioranza.

Tale ostruzionismo sembrava annunciarsi già a partire dal 24 marzo 1948. In una lettera al vicepresidente del Consiglio, Cantoni lamentava "ritardi nell'attuazione di talune disposizioni e tornava a chiedere l'assimilazione dei perseguitati razziali ai reduci" [60].

Al tempo stesso, iniziavano a configurarsi tendenze restrittive rispetto all'interpretazione delle norme adottate in favore dei perseguitati razziali [61].

In quegli anni, peraltro, si è assistito anche al declino "del clima e dei valori derivanti dall'esperienza dell'antifascismo e della resistenza" [62]. Come ha scritto Tina Anselmi, il principio di uguaglianza, riaffermato con la Liberazione, trovò, dal punto di vista dell'applicazione, numerose resistenze dovute al lascito del regime fascista [63].

Le resistenze erano state meno forti in Parlamento, ove più forte era la pressione dei partiti antifascisti.

Le resistenze erano invece state notevoli sia nella giurisprudenza che nell'amministrazione [64].

Solo a partire dalla seconda Legislatura si è assistito al fenomeno della rimozione delle conseguenze della legislazione razziale ma non anche, contemporaneamente, della defascistizzazione dei codici [65], data la "grande qualità tecnico-giuridica dell'imponente opera normativa realizzata

---

[60] M. TOSCANO, *Ebraismo e antisemitismo in Italia. Dal 1848 alla guerra dei sei giorni*, Franco Angeli, Milano, 2003, p. 275.

[61] M. TOSCANO, *Dall'"antirisorgimento" al postfascismo: l'abrogazione delle leggi razziali e il reinserimento degli ebrei nella società italiana*, in *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia. Testimonianze*, Senato della Repubblica, Roma, 2018, pp. 59-60.

[62] M. TOSCANO, *Dall'"antirisorgimento" al postfascismo: l'abrogazione delle leggi razziali e il reinserimento degli ebrei nella società italiana*, cit., p. 60. Sul rapporto tra Resistenza e Risorgimento, G. DELLEDONNE, *La resistenza in Assemblea costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948*, in *Historia Constitucional*, 10/2009, pp. 231-232.

[63] Si veda T. ANSELMI, *Introduzione al rapporto della Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*, 2001, p. 7.

[64] T. ANSELMI, *Introduzione al rapporto della Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*, cit., p. 7.

[65] P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 155.

[…]" che avrebbe reso recessivo l'impianto ideologico fascista [66].

Con riferimento al codice penale, infatti, la prassi repubblicana si è allineata con il passato [67].

Si pensi, ad esempio, al riformato art. 270 c.p. [68] e all'abrogato art. 272 c.p. [69] che punivano, rispettivamente, l'associazione sovversiva e la propaganda e apologia sovversiva o antinazionale, fortemente rappresentativi dell'ideologia fascista [70].

Come si vedrà [71], l'art. 272, comma 2, c.p., secondo cui "[s]e la propaganda è fatta per distruggere o deprimere il sentimento nazionale, la pena è della reclusione da sei mesi a due anni", è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale poiché non trattava di propaganda di finalità illecite, e, pertanto, qualsiasi limitazione di essa contrastava con la libertà garantita dall'art. 21 Cost. [72].

Si è scritto che alla metà degli anni Cinquanta era ancora urgente un effettivo rinnovamento democratico; al contempo, però, in quegli anni "lo sviluppo della democrazia e della coscienza antifascista nel paese portava ad una maggiore comprensione politica delle sofferenze patite dagli ebrei" [73].

Non è un caso, infatti, che in quegli anni si assistette al "disgelo costituzionale", al quale conseguì la progressiva realizzazione delle aspirazioni delle vittime delle persecuzioni razziali.

Con la l. n. 96 del 1955 (*Provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti*), fu disposta la concessione agli *ex* perseguitati politici e razziali e ai loro familiari superstiti un assegno vitalizio di benemerenza [74].

---

[66] Cfr. ancora P. CARETTI, *Il corpus delle leggi razziali*, cit., p. 155.

[67] Si veda M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 244, che segnala il d.lgs.lgt. 27 febbraio 1944, n. 159, che dichiarava abrogate le norme poste a fondamento della tutela delle istituzioni e degli organismi politici fascisti.

[68] L'art. 270 c.p. è stato modificato dalla l. n. 85 del 2006.

[69] L'art. 272 c.p. è stato abrogato dalla l. n. 85 del 2006.

[70] M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 244.

[71] Cfr. cap. 6, par. 1.

[72] Cfr. Corte cost., 22 giugno 1966, n. 87.

[73] M. TOSCANO, *Dall'"antirisorgimento" al postfascismo: l'abrogazione delle leggi razziali e il reinserimento degli ebrei nella società italiana*, cit., pp. 61-62.

[74] Si tratta della c.d. "Legge Terracini". Per un approfondimento sulle difficoltà ap-

La legge in questione fu oggetto di un'interpretazione autentica con l. n. 361 del 1968 (*Interpretazione autentica dell'art. 1 della legge 10 marzo 1955, n. 96 e dell'art. 1 della legge 3 aprile 1961, n. 284, relative a provvidenze a favore dei perseguitati politici italiani antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti*), costituita da un unico articolo, e di numerose integrazioni.

Sull'art. 8 della l. n. 96 del 1955 – nel testo sostituito prima dall'art. 4 della l. n. 1317 del 1956 (*Modificazioni al Codice penale per la parte riguardante i delitti contro le istituzioni costituzionali dello Stato*), e poi dall'art. 4 della l. n. 932 del 1980 (*Integrazioni e modifiche alla legislazione recante provvidenze a favore dei perseguitati politici antifascisti e razziali*) – è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva che un esponente della comunità ebraica potesse fare parte della commissione che doveva esaminare le domande dirette a conseguire i benefici previsti.

La commissione, presieduta da un rappresentante della Presidenza del Consiglio, era nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell'interno, della giustizia, del tesoro, del lavoro e della previdenza sociale ed era composta, oltre che da rappresentanti dei ministeri interessati, anche da tre rappresentanti dell'associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti, cui era rimesso altresì l'esame delle domande dei perseguitati razziali.

Secondo la Corte dei Conti, l'omissione della previsione, in seno alla commissione, di un rappresentante della comunità ebraica, ledeva l'art. 3, comma 1, Cost., poiché le deliberazioni relative ai perseguitati politici erano assunte con la partecipazione dei rappresentanti della loro associazione, non così quelle relative ai perseguitati razziali, che, invero, richie-

---

plicative della legge in ragione dei criteri restrittivi adottati da commissioni appositamente costituite e dalla Corte dei conti, cfr. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., pp. 95-96.

Sorprende che solo con la recente legge di bilancio n. 178 del 2020 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*) siano state apportate modifiche alla c.d. legge Terracini "per superarne l'applicazione indebitamente restrittiva da parte della Corte dei conti quanto alla prova dei presupposti per ottenere l'assegno mensile di benemerenza da essa istituita". Così G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 109.

devano valutazioni simili in merito all'esistenza dei presupposti per l'attribuzione della condizione di perseguitato.

Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 268 del 1998, ha accolto la questione di legittimità costituzionale, dichiarando come alla violazione dell'art. 3 Cost. potesse essere posto riparo "superando la disparità di trattamento che la norma denunciata determina con i criteri seguiti dal legislatore nell'analoga e già richiamata situazione relativa ai deportati: integrando, quindi, la composizione della commissione con un rappresentante della comunità che ha subito le persecuzioni razziali" [75].

Tra i successivi provvedimenti riparatori, si segnalano, innanzitutto, quelli che hanno sancito il diritto all'identità ebraica violata.

Nel 1957, con la l. n. 280 (*Rettifica di atti dello stato civile relativi a persone perseguitate per motivi politici dall'8 settembre 1943 alla Liberazione*) è stata prevista un'estensione di quanto sancito dal d.lgt. 10 agosto 1944, n. 195 (*Rettifica di atti di stato civile relativi a persone colpite da leggi razziali*) agli atti dello stato civile di coloro i quali, nel periodo di tempo poc'anzi menzionato, furono costretti a nascondere la loro identità per sottrarsi alla persecuzione o all'arresto per motivi di carattere politico.

Con la successiva l. n. 17 del 1978 (*Norme di applicazione della L. 8 luglio 1971, n. 541, recante benefici agli ex deportati ed agli ex partigiani, sia politici che razziali, assimilati agli ex combattenti*) il legislatore è intervenuto sulla qualifica di *ex* perseguitato razziale, specificando che essa "compete anche ai cittadini italiani di origine ebraica che, per effetto di legge oppure in base a norme o provvedimenti amministrativi anche della Repubblica sociale italiana intesi ad attuare discriminazioni razziali, abbiano riportato pregiudizio fisico o economico o morale" [76].

Sempre in tema di riconoscimento della dignità dell'identità ebraica, all'art. 1 è specificato che "il pregiudizio morale è comprovato anche dalla avvenuta annotazione di 'razza ebraica' sui certificati anagrafici".

Vi sono stati, poi, provvedimenti attributivi di benefici di carattere riparatorio. Nel corso degli anni Sessanta, ad esempio, numerosi sono stati

---

[75] Cfr. Corte cost., 7 luglio 1998, n. 268, cons. in dir. p.to 5.

[76] Si segnala la l. n. 17 del 1978 (*Norme di applicazione della L. 8 luglio 1971, n. 541, recante benefici agli ex deportati ed agli ex partigiani, sia politici che razziali, assimilati agli ex combattenti*).

i provvedimenti adottati nel campo dell'educazione e dell'istruzione[77], seguiti poi dalla l. n. 541 del 1971 (*Norme di applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, recante benefici a favore dei dipendenti pubblici ex combattenti ed assimilati*) che disciplinava specifici benefici a tutela dei dipendenti pubblici perseguitati.

Per onorare il ritorno alla vita, nel 1980 è stata adottata la l. n. 791 (*Istituzione di un assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista K.Z.*).

Sottolinea la dottrina, che la vigilia dell'abrogazione della legislazione fascista contro gli ebrei e le comunità israelitiche ha coinciso con "l'entrata in vigore dell'intesa tra Stato e Unione delle comunità del 1987, ex-articolo 8 della Costituzione, e del nuovo Statuto dell'ebraismo italiano, approvato dal Congresso straordinario del dicembre"[78].

Successivamente, negli anni Novanta, in concomitanza con la dissoluzione dei regimi comunisti, su iniziativa di associazioni ebraiche internazionali, soprattutto americane, si svilupparono a livello internazionale indagini storiche, contenziosi, azioni restitutorie e riparatrici[79].

---

[77] Si pensi alla l. n. 602 del 1960 (*Proroga dei limiti di età per i professori delle Accademie di belle arti e dei Conservatori di musica perseguitati per ragioni politiche o razziali ed estensione ai professori universitari esclusi dai concorsi per ragioni politiche o razziali dei benefici previsti dalla legge 19 maggio 1950, n. 355*); alla l. n. 284 del 1961 (*Modifiche alle norme della legge 10 marzo 1955, n. 96, e della legge 8 novembre 1956, n. 1317, concernenti provvidenze a favore dei perseguitati politici italiani antifascisti o razziali e dei loro familiari superstiti*); alla l. n. 831 del 1961 (*Provvidenze a favore del personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari, secondarie ed artistiche, dei provveditori agli studi e degli ispettori centrali e del personale ausiliario delle scuole e degli Istituti di istruzione secondaria ed artistica*); al d.m. 1° settembre 1961; al d.m. 26 ottobre 1961. Seguì, negli anni Settanta, la l. n. 441 del 1971 (*Interpretazione dell'articolo 78 del trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e reso esecutivo con decreto legislativo 28 novembre 1947, n. 1430, concernente i cittadini italiani di origine ebraica*).

[78] Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Intervento*, cit., p. 16.

[79] Si veda G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 87. Si pensi che nel 1998 furono proclamati i *Washington principles on Nazi-Confiscated Art* secondo cui "la prescrizione e il possesso in buona fede non possono essere opposti alle azioni di rivendicazione di tali opere". Cfr. sempre G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 87. Per un approfondimento sul punto, S.V. PARINI, *Il linguaggio dell'arte. Testimone d'accusa contro il Terzo Reich*, in *Il linguaggio dell'odio. Fra memoria e attualità*, cit., p. 49 ss.

Oltre ai provvedimenti finalizzati a riparare la dignità ebraica perduta poc'anzi segnalati, si riporta la l. n. 233 del 1997 (*Disposizioni di solidarietà per gli appartenenti alle comunità ebraiche ex perseguitati per motivi razziali, ai fini della applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni ed integrazioni*) con cui è stato previsto, all'art. 2, che "[i] beni sottratti per ragioni di persecuzione razziale a cittadini ebrei o a persone ritenute tali, che non sia stato possibile restituire ai legittimi proprietari per la scomparsa o l'irreperibilità degli stessi e dei loro eredi e che sono tuttora eventualmente custoditi o detenuti dallo Stato italiano a qualsiasi titolo, sono assegnati all'Unione delle Comunità ebraiche italiane, che provvede ad attribuirli alle singole Comunità tenuto conto della provenienza dei beni stessi e dei luoghi in cui fu compiuta la sottrazione".

L'Unione delle Comunità ebraiche, così, è stata valorizzata dalle politiche riparatorie.

La nuova sensibilità nei confronti degli ebrei ha fornito lo spunto, in Italia, per la costituzione della Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati, la c.d. "Commissione Anselmi" [80] finalizzata ad indagare sulle spogliazioni e sull'efficacia della politica restitutoria e riparatoria [81].

Al termine dei lavori, si è registrata la necessità, ancora, di "curare il risarcimento individuale per i beni non restituiti" [82].

Interessante il pregresso d.P.R. n. 2043 del 1963 (*Norme per la ripartizione della somma versata dal Governo della Repubblica Federale di Germania, in base all'Accordo di Bonn del 2 giugno 1961, per indennizzi a cittadini italiani colpiti da misure di persecuzione nazionalsocialiste*), cui ha fatto seguito la l. n. 211 del 1968 (*Modifiche agli articoli 10 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1963, n. 2043, concernente indennizzi alle vittime del nazionalsocialismo*).

[80] I cui lavori sono iniziati nel 1998 e terminati il 2001.

[81] Come specifica Sacerdoti, la Commissione in commento ha messo in luce l'incompletezza delle restituzioni e dei risarcimenti; G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 88. Per un commento ai lavori della Commissione, cfr. F. LEVI, *Dopo la liberazione, la restituzione dei beni sottratti agli ebrei*, in *Quando la Patria uccide. A 80 anni dalle leggi razziali (1938-2018)*, cit., pp. 37-45.

[82] Cfr. T. ANSELMI, *Introduzione al rapporto della Commissione per la ricostruzione*

Oltre a tale esigenza, è stata posta in evidenza l'importanza di "proseguire le ricerche; curare la memoria di un passato che ha toccato così da vicino la comunità nazionale coltivando una didattica della storia e dando alle nuove generazioni una risposta alla domanda fondamentale: perché e come ciò è potuto accadere?" [83].

La normativa riparatrice ha rafforzato il carattere democratico ed egualitario dell'Italia postfascista [84], regalando una nuova consapevolezza in merito agli orrori compiuti dal regime fascista, tanto che, nel 2000, con la l. n. 211 è stato istituito, senza la disposizione di finanziamenti, il Giorno della Memoria [85], da celebrarsi nella ricorrenza del 27 gennaio, "anniversario della liberazione dal campo di Auschwitz ad opera dell'Armata rossa del 1945" [86]. Successivamente, nel 2003, è stato istituito il Museo nazionale dell'ebraismo italiano e della *Shoah* a Ferrara.

4. *Giurisprudenza e amministrazione sullo* status *giuridico degli ebrei.*

Un'efficace e coesa politica restitutoria non è stata ritenuta parte integrante dell'attuazione della democrazia italiana. Il farraginoso percorso di riparazione delle ingiustizie subite dagli ebrei durante gli anni del fascismo deve fare riflettere.

---

delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati, cit., p. 9.

[83] Ancora T. ANSELMI, *Introduzione al rapporto della Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati*, cit., p. 9. Per un autorevole contributo sul rapporto tra Memoria e Costituzione, cfr. M. LUCIANI, *Itinerari costituzionali della memoria*, in *Rivista AIC*, 4/2022.

[84] M. TOSCANO, *Dall'"antirisorgimento" al postfascismo: l'abrogazione delle leggi razziali e il reinserimento degli ebrei nella società italiana*, cit., p. 64.

[85] Sul rapporto tra memoria e diritto, cfr. A. MASTROMARINO, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, Franco Angeli, Milano, 2018. Si veda anche M. DELLA MALVA, *Diritto e memoria storica*, Giuffré, Milano, 2020. In particolare, sul rapporto tra legge e memoria della *Shoah*, cfr. sempre A. MASTROMARINO, *Stato e memoria. Riflessioni a margine della celebrazione del Giorno della Memoria*, in *Rivista AIC*, 1/2022, e A. PUGIOTTO, *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2009, pp. 22-24.

[86] Si veda G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 89.

Vale la pena considerare che, secondo parte della letteratura, l'inserimento del termine "razza" in Costituzione ha assunto un valore polemico, più che giuridico-innovativo, sul piano storico-politico [87].

Quanto appena affermato è confermato dalle riflessioni di Fubini, secondo cui solamente il legislatore fu, rispetto al potere giudiziario ed esecutivo, molto più impermeabile (ma non del tutto immune) alle resistenze all'applicazione del principio di uguaglianza [88].

Ancora, e quanto si sta per riportare rileva ai fini della comprensione della sensazione percepita da alcuni ebrei, ancorché pienamente inseriti nella società e nella cultura dell'Italia del secondo dopo guerra, il sionismo, dopo la caduta del fascismo, dopo la liberazione, prima ancora che presa di posizione politica, sarebbe stato una "*reazione di rigetto* dell'ebreo nei confronti del mondo non ebraico".

Rappresentava, di fatto, l'affermazione "del diritto di essere se stessi, dopo che era stato negato agli ebrei il diritto di essere come gli altri"; rappresentava anche la "scelta della propria *autenticità* dopo anni di nascondigli e di documenti falsi" [89].

Inoltre, non solo nel dibattito giuspubblicistico dell'epoca veniva lamentata l'assenza di disposizioni penali che sanzionassero episodi di antisemitismo, ma, per di più, la giurisprudenza avrebbe posto in essere importanti restrizioni all'operatività del principio di uguaglianza così

---

[87] Sul valore "polemico" della Costituzione come risposta al passato, cfr. Calamandrei, secondo cui "[è] stato detto giustamente che le costituzioni sono delle polemiche, che negli articoli delle costituzioni c'è sempre, anche se dissimulata dalla formulazione fredda delle disposizioni, una polemica. Questa polemica, di solito, è una polemica contro il passato, contro il passato recente, contro il regime caduto da cui è venuto fuori il nuovo regime. Se voi leggete la parte della costituzione che si riferisce ai rapporti civili e politici, ai diritti di libertà, voi sentirete continuamente la polemica contro quella che era la situazione prima della Repubblica, quando tutte queste libertà, che oggi sono elencate e riaffermate solennemente, erano sistematicamente disconosciute. Quindi, polemica nella parte dei diritti dell'uomo e del cittadino contro il passato". Così P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione*, 26 gennaio 1995.

[88] Cfr. G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, cit., p. 80.

[89] G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, cit., p. 91.

come sancito nella Costituzione del 1948 [90].

A ben vedere, la Corte di Cassazione fu quella che oppose più resistenze ad un'interpretazione estensiva del principio di cui sopra nei confronti dei perseguitati, prevedendo, ad esempio, l'efficacia non retroattiva ma costitutiva delle norme abrogatrici; ragioni di tale ostilità erano legate alla classe sociale, all'età e alla formazione culturale [91].

Si è scritto, che gli orientamenti della Corte di Cassazione facevano trasparire, di fatto, "una certa insensibilità ai motivi dell'antifascismo" [92].

Quanto, invece, all'amministrazione, si segnala una "decisa vocazione fascista, quando da certi funzionari – oltre venticinque anni dopo l'abrogazione delle leggi razziali – si continuano a rilasciare certificati con la menzione 'di razza ebraica' senza che il reato di omissione di atti d'ufficio così commesso […] dia luogo all'apertura di un procedimento disciplinare"; o, ancora, il Ministero del Tesoro aveva chiesto al Consolato Generale d'Italia a Berlino la documentazione sanitaria in merito ai ricoveri subiti dall'interessato ad Auschwitz per valutare l'invalidità di guerra ai fini dell'ottenimento del pensionamento, così violando la presunzione a favore degli ex-deportati di cui alla l. n. 665 del 1950 e n. 1240 del 1961 [93].

Sono del 1960 le parole di Paladin che, a proposito della contrarietà all'ordine pubblico della legge straniera che vietava il matrimonio tra persone appartenenti a razze diverse, ha dovuto precisare, a ben quattro anni

---

[90] Si v. G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, cit., pp. 83, 86. Ancora, sulla giurisprudenza dei perseguitati politici e razziali, cfr. G. SPECIALE, *"Rimane ferma la regola". I giudici e le leggi razziali (1938-1943)*, in *Convegno di studi in occasione del giorno della memoria. La giurisdizione e le discriminazioni razziali tra storia e attualità*, cit., pp. 63-97.

[91] Così G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, cit., p. 83.

[92] Cfr. G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti* cit., pp. 83, 86. Molto critico lo stesso autore, secondo il quale la Corte di Cassazione avrebbe utilizzato un approccio politico in tema di repressione delle attività fasciste. Così G. FUBINI, *Quando la Cassazione fa politica*, in *Resistenza*, n. 5, maggio 1963.

[93] G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, cit., p. 87.

dall'entrata in funzione della Corte costituzionale, che "una norma di discriminazione razziale […] costituisce una gravissima lesione di un supremo principio di ordine etico, principio che postula la piena eguaglianza di ogni persona […]" [94].

La Corte di Cassazione, peraltro, aveva rifiutato, con la sentenza n. 3560 del 26 ottobre 1968, il diritto all'esenzione, per gli ebrei residenti nei territori occupati dalla RSI, dall'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio secondo l'art. 78 del trattato di pace [95].

Lo scenario descritto sembra porsi in aperta contraddizione con quanto ha avuto modo di sostenere Calamandrei, secondo cui: "c'è una parte della nostra costituzione che è una polemica contro il presente, contro la società presente. Perché quando l'articolo 3 vi dice: 'È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana', riconosce che questi ostacoli oggi vi sono di fatto e che bisogna rimuoverli. Dà un giudizio, la costituzione, un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale, che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale, che la costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani" [96].

Lo spirito polemico di cui riferiva Calamandrei, forse, ha trovato nei primi anni di attuazione della Corte costituzionale una resistenza *culturale*, soprattutto da parte degli amministratori della giustizia.

Ad oggi, ancora, come si vedrà [97], il problema legato alle politiche riparatorie è estremamente attuale.

---

[94] Cfr. L. PALADIN, *Ordine pubblico internazionale e disposizioni di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 1028.

[95] G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, cit., pp. 84-85.

[96] Così P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione*, cit.

[97] Cfr. cap. 4, par. 2.

5. *La discriminazione nei confronti degli ebrei e le ambiguità della dottrina.*

La "questione ebraica", come già più volte ribadito, non è stata valorizzata nei primissimi approcci interpretativi dell'art. 3, comma 1, Cost.

Si pensi alle riflessioni di autorevole dottrina, da Esposito a Paladin, da Agrò a Rossano, che affrontano la "questione ebraica" sotto il profilo del principio di eguaglianza sostanziale e non formale, con la conseguenza di sfumare la ragione d'essere del principio del divieto di operare discriminazioni fondate sulla "razza".

Quanto al profilo teorico, se al comma 1 dell'art. 3 Cost. viene sancito il principio di uguaglianza sul piano formale, dal punto di vista quindi della legge, ove il termine "razza" corrisponde ad una "prima e più matura generazione dei problemi dell'eguaglianza" [98], il secondo comma ammette il punto di partenza da cui si trova a dovere operare anche il primo comma: l'esistenza di disuguaglianze.

Vero è che lo "spirito" del principio di uguaglianza formale e sostanziale, così inteso, ha fatto scrivere di una "costituzione sincera" [99] perché consapevole delle disuguaglianze sociali ed economiche esistenti.

Tuttavia, la sincerità della nostra Carta costituzionale sembrerebbe non essere stata approfondita dalla dottrina con particolare riferimento al legame *autentico* tra l'origine del principio di eguaglianza in senso formale e il superamento della discriminazione nei confronti degli ebrei.

Anzi, autorevoli studiosi hanno messo in evidenza come, sebbene l'art. 3, comma 1, Cost., vieti "testualmente le sole distinzioni introdotte sulla base di determinate qualità dei singoli", tuttavia esso sembrerebbe disporre di una "eguaglianza assoluta" [100] e, per ciò stesso, il principio di uguaglianza si allontana dal particolare della storia per operare in termini di eguaglianza generale.

---

[98] Così, molto più recentemente, M. MASSA, *Diseguaglianza e condizioni personali. Una polemica sull'eguaglianza*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, *Quaderni del Gruppo di Pisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 171.

[99] Cfr. U. ROMAGNOLI, *Commento all'art. 3, secondo comma, Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 165.

[100] L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 533.

Proprio il "particolare" ha un'importanza storica di estremo rilievo, dal momento che, come è stato opportunamente sottolineato da Paladin, il divieto delle distinzioni razziali è stato finalizzato, in prima battuta, a proteggere gli ebrei e, quindi, ha natura eminentemente storico-politica [101].

È appunto per via della struttura discriminatoria del *corpus* normativo previgente alla Costituzione che il principio di eguaglianza formale, pur nella sua *generalità*, dovrebbe essere letto congiuntamente alla "questione ebraica" e, quindi, in buona sostanza, alla questione legata al divieto, dall'entrata in vigore della Costituzione e negli anni a venire, di discriminare per ragioni legate alla "razza".

Quanto al suo carattere generale, la parità giuridica in senso *formale* viene intesa quale limite alla funzione classificatoria operata dal legislatore, considerando la sua funzione, appunto, nel complesso [102]: si tratta di uno degli architravi legittimanti dell'ordine giuridico [103], consistente in un "canone generale informatore di qualsiasi atto subordinato quali che siano gli speciali limiti costituzionali che questo debba rispettare" [104].

Di più, il principio in esame sembrerebbe fare da sfondo e chiusura "rispetto a tutti gli altri articoli della Costituzione" [105].

Eppure, lo si anticipava, gli studiosi del principio di uguaglianza formale, quando questo era appena stato sancito sul piano costituzionale, hanno interpretato e letto la problematica delle conseguenze giuridiche sottese alla *politica* razzista senza prendere le mosse dalla *storia* razzista dell'ordinamento italiano promossa dal regime e, per di più, è stata agganciata al solo art. 3, comma 2, Cost.

In buona sostanza, la soluzione al definitivo tramonto della "questione ebraica" veniva ravvisata nell'applicazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale.

---

[101] L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 533.

[102] L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 524.

[103] Così S. PRISCO, *"Rigore è quando arbitro fischia?"*, in Liber amicorum *in onore di Augusto Cerri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 642.

[104] A. AGRÒ, *Commento all'art. 3*, in AA.VV., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 128.

[105] A. AGRÒ, *Commento all'art. 3*, cit., p. 129.

È stato autorevolmente scritto da Paladin che le "classificazioni di ordine razziale successive al 25 luglio del '43 […] che risultassero ancora operanti, trarrebbero forse legittimazione dall'art. 3 comma 2 cost., in quanto dirette a rinnovare quella sostanziale eguaglianza di tutti i cittadini, che tanto gravemente era stata compromessa dal sistema fascista" [106].

Non vi è, però, un approfondimento specifico e sistematico in merito all'inserimento all'art. 3, comma 1, Cost., del termine "razza" quale fondamento costituzionale rispetto alle passate politiche discriminatorie nei confronti degli ebrei.

È quindi, in definitiva, la *ratio* del principio di uguaglianza sostanziale quella che giustifica la politica riparatoria, poiché designata, *per definizione*, a ristabilire un'eguaglianza precedentemente violata a danno di cittadini appartenenti ad una "razza" determinata, così realizzando una giustificata disparità di trattamento.

La ragione di una simile *ratio* può probabilmente essere quella per cui l'art. 3, comma 2, Cost., forse perché collocato al di fuori del tempo passato rappresentava, allora, un "nuovo" principio, in alcun modo adombrato dalle leggi odiose che erano state approvate dal regime.

L'art. 3, comma 2, Cost., infatti, è finalizzato a promuovere, in un'ottica *prospettica*, il principio di uguaglianza nel risultato, chiamando lo Stato ad intervenire *pro futuro* nel tessuto sociale.

Si tratta del "programma più generale pensabile, perché riguarda l'intera società italiana (il Paese viene detto significativamente, con una parola che costituisce un unicum nel testo costituzionale) e perché è quello che prescrive il maggior risultato complessivo da perseguire e da raggiungere per quanto umanamente possibile" [107].

Volendo cercare le basi del principio in commento, è possibile evidenziare come esso rappresenti il fondamento orientativo del contenuto della legge [108].

---

[106] Cfr. L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.),* cit., p. 540.

[107] Cfr. G.U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nel comma secondo dell'art 3 della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2008. Per un contributo analitico e autorevole sull'uguaglianza materiale, cfr. B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.

[108] Cfr., sul punto, B. CARAVITA, *Commento all'art. 3 Cost.*, in L. PALADIN-V. CRISAFULLI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 14.

Ad una concezione dello Stato di democrazia classica, quindi, i Costituenti hanno inteso associare un'innovativa concezione: quella sociale [109].

Al suo secondo comma, l'art. 3 Cost. è volto nientedimeno che a correggere "le deformazioni prodotte dal mancato adeguamento della legislazione a nuove situazioni sociali" [110], rappresentando il fondamento del sistema normativo da intendersi nella sua totalità [111].

In letteratura si è fatto riferimento, molto lucidamente, alla presenza di due diverse visioni della società insite nell'art. 3, comma 2, Cost.

La prima *Weltanschauung* è rappresentata dal modello societario oggetto del rifiuto da parte del Costituente, ovvero la "democrazia senza *demos*" [112].

La seconda, invece, coincide con la società immaginata, cioè la democrazia reale.

Ebbene, l'art. 3, comma 2, Cost. disegna la sola società rifiutata, lasciando all'*intera* architettura costituzionale la realizzazione della seconda forma di società, quella, cioè, agognata [113].

Lo Stato, dunque, deve muoversi secondo le finalità sociali poste a fondamento del nuovo ordine costituzionale [114].

In definitiva, l'art. 3, comma 2, Cost., rappresenta "il vero grande nodo della costituzione" [115], il principio "che importa un processo di realiz-

---

[109] Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Principio di uguaglianza,* in *Novissimo Digesto Italiano*, XIX, 1973, p. 69.

[110] A. CERRI, *Nuove note sul principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, p. 979.

[111] L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 520. D'altra parte, come ha scritto Crisafulli, "una Costituzione, come ogni altra legge, è anzitutto sempre un atto normativo". Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffré, Milano, 1952, Introduzione. Cfr. anche A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Japadre, L'Aquila-Roma, 1984, p. 150.

[112] U. ROMAGNOLI, *Commento all'art. 3, secondo comma, Cost.*, cit., p. 162.

[113] U. ROMAGNOLI, *Commento all'art. 3, secondo comma, Cost.*, cit., p. 162. Sulla natura socialista della società desiderata, cfr. C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, il Mulino, Bologna, 1977.

[114] Si v., sul punto, C. MORTATI, *Ist. Dir. pubbl.*, Cedam, Padova, 1962, p. 846.

[115] P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, p. 91,

zazione *in concreto* dell'eguaglianza fra i cittadini" [116].

Su questa premessa di fondo, nel campo delle politiche riparatorie, si è posto in evidenza come, nel caso in cui la legge abrogasse una precedente disciplina discriminatrice, non dovrebbero porsi criticità sotto il profilo della legittimità costituzionale dell'intervento normativo; al massimo, scriveva la dottrina, potrebbero esservi dubbi di legittimità costituzionale in merito all'*entità* delle misure riparatrici [117].

Quand'anche tali misure siano connotate da benefici significativi, esse trarrebbero senza dubbio legittimazione, ancora una volta, dall'art. 3, comma 2, Cost., in quanto, appunto, "dirette a rinnovare quella sostanziale eguaglianza di tutti i cittadini, che tanto gravemente era stata compromessa dal sistema fascista" [118].

Le leggi singolari possono rivelarsi quindi giustificate qualora si dimostri la necessità della deroga [119].

L'art. 3, comma 2, Cost., legittima la natura interventista dello Stato con riferimento agli svantaggi derivanti da politiche antecedenti all'entrata in vigore della Costituzione, in questo modo attuando la finalità sociale dell'attribuzione a tutti i cittadini di un'uguale base di partenza [120].

Tuttavia, come si anticipava [121], il principio di uguaglianza sostanziale è vincolato, quanto alla sua realizzazione, alla sfera discrezionale del legislatore. Ciò, viceversa, non vale per il principio di uguaglianza formale, il quale è del tutto svincolato da un *facere* da parte del legislatore ed è, quindi, maggiormente tutelativo del principio di non discriminazione per ragioni di "razza".

---

il quale, però, non si sofferma sulla "questione ebraica" quale fondamento del principio di uguaglianza formale.

[116] C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, cit., p. 412.

[117] C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, cit., pp. 479-480. *Contra* P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, cit., p. 73, che fa riferimento al fine delle stesse; perplesso in merito alla loro legittimità costituzionale è, invece, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, cit., pp. 48-49.

[118] L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, cit., p. 540.

[119] P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 78.

[120] Cfr. F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffré, Milano, 1958, p. 47 ss.

[121] Cfr. cap. 3, par. 2.

Pertanto, e in definitiva, l'uguaglianza in senso formale, quale principio immediatamente riferibile alla pregressa "questione ebraica" e quindi quale fondamento della preclusione di qualsivoglia discriminazione nei confronti degli ebrei, è stata scarsamente considerata non solo dalla dottrina, ma anche dai giudici e dall'amministrazione dell'immediato dopo guerra.

CAPITOLO 4

IL "RUMORE DELLA STORIA" NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. La persecuzione nazista. La Corte costituzionale e il diritto al giudice. – 2. La riparazione dei danni derivanti dalle violazioni dei diritti umani compiute dalle forze del *Terzo Reich*.

1. *La persecuzione nazista. La Corte costituzionale e il diritto al giudice.*

In questo quadro, fatto di luci e di ombre, una rilevanza particolare va attribuita ad una celebre e piuttosto recente pronuncia della Corte costituzionale.

Ci si riferisce alla sentenza n. 238 del 2014, che ha affrontato la tematica del diritto "al giudice" delle vittime dei crimini nazisti con riferimento alle azioni risarcitorie contro la Germania [1].

La questione portata dinanzi alla Corte costituzionale ha preso le mosse dalla negazione, da parte della Corte di Cassazione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi *iure imperii* dal *Terzo Reich*, dell'immunità giurisdizionale disposta a beneficio dello Stato tedesco per la sussistenza del diritto, da parte delle vittime della persecuzione nazista, di vedersi risarcite del danno subito.

Con sentenza del 3 febbraio 2012, la Corte Internazionale di Giustizia (d'ora in poi, CIG), adita dalla Germania, ha ravvisato, da parte dello

[1] Per un'indagine approfondita sulla pronuncia costituzionale in oggetto, cfr. P. VERONESI, *Colpe di Stato. I crimini di guerra contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

Stato italiano, la violazione della norma consuetudinaria sull'immunità giurisdizionale degli Stati dalla giurisdizione straniera.

A seguito di tale sentenza, il giudice italiano, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 5 del 2013 [2], sarebbe stato tenuto a rilevare, in qualsiasi stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione rispetto ad azioni risarcitorie promosse contro la Repubblica Federale tedesca.

Tuttavia, il Tribunale di Firenze, investito di una domanda risarcitoria dei danni patrimoniali e non patrimoniali patiti dalle attrici per la morte del padre, ucciso nelle campagne di Falzano il 27 giugno 1944 ad opera dell'818° Battaglione Pionieri da Montagna dell'esercito tedesco in una operazione di rappresaglia contro i partigiani, ha sollevato, con tre distinte ordinanze di identico tenore, questioni di legittimità costituzionale.

Secondo il giudice *a quo*, non poteva essere negata la verifica in merito alla non manifesta infondatezza del "dubbio che l'adozione indifferenziata di tale reciproca protezione in favore dei singoli stati ed in danno, nel caso in esame, dei singoli individui gravemente lesi, non sia conforme all'ordinamento radicato nella Repubblica italiana sulla base delle norme della Costituzione e delle sue fonti integrative anche sovranazionali" [3].

La prima questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto la norma prodotta nell'ordinamento italiano tramite il recepimento, ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla CIG nella sentenza 3 febbraio 2012, specificamente nella parte in cui nega la giurisdizione, nell'ambito delle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte, nello Stato del giudice adito, *iure imperii* dal *Terzo Reich* [4]; la seconda è stata sollevata sull'art. 1 della l. n. 848 del 1957 (*Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945*), nella parte in cui obbliga il giudice nazionale a dare seguito alla pronuncia della Corte Internazionale di

---

[2] Si tratta della legge rubricata "*Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno*".

[3] Cfr. Trib. Firenze, ord. 21 gennaio 2014.

[4] Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 238, cons. in fatto.

Giustizia; la terza, infine, viene sollevata sull'art. 1 (*recte*: art. 3) della l. n. 5 del 2013 (*Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*), "nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando tali atti consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali, quali, nello specifico, i crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani dalle truppe del Terzo Reich nel periodo 1943-1945, così da ammettere la revocazione delle sentenze già passate in giudicato che non avessero riconosciuto l'immunità" [5].

Le norme vengono censurate dal giudice fiorentino con riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., poiché l'impossibilità di accertare, sul piano giurisdizionale, la pretesa del risarcimento di gravi danni derivanti da violazioni dei diritti fondamentali, commessi da parte di un altro Stato anche se compiuti nell'esercizio dei propri poteri sovrani, sarebbe lesivo del principio della tutela giurisdizionale dei diritti.

Ai fini della tutela di questi ultimi, dovrebbe conseguire la preclusione dell'ingresso, ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost., di norme internazionali generalmente riconosciute che negano alle autorità giudiziarie italiane la propria giurisdizione in merito ad azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra e contro l'umanità.

Come di consueto, a fronte della identità di *petitum* e di argomentazione, la Corte costituzionale ha riunito i tre giudizi.

Una volta rigettate le eccezioni di inammissibilità e dichiarate inammissibili le deduzioni della parte privata volte ad estendere il *thema decidendum* ad ulteriori parametri costituzionali, la Corte ha affermato che, sul piano del diritto internazionale, l'interpretazione della CIG relativa alla norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per atti ritenuti *iure imperii* non le consente un sindacato nel merito.

Tale considerazione, però, non ha precluso alla Corte la verifica relativa al prospettato conflitto tra la norma internazionale da immettere ed ap-

[5] Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 238, cons. in dir. p.to 1.

plicare nell'ordinamento interno, così come interpretata nell'ordinamento internazionale, norma che ha rango equivalente a quello costituzionale – in virtù del rinvio di cui all'art. 10, comma 1, Cost. – e i principi costituzionali che presentino con essa elementi di contrasto "tali da non essere superabili con gli strumenti ermeneutici" [6].

In quest'ultimo caso, secondo la Corte, la norma internazionale, per la parte confliggente con i principi ed i diritti inviolabili, non entrerebbe nell'ordinamento italiano, risultando quale conseguenza inapplicabile.

In un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, la preclusione della verifica giurisdizionale in merito alla tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei crimini, ormai risalenti, rende del tutto sproporzionato il sacrificio degli artt. 2 e 24 Cost. rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo dello Stato.

Infatti, i crimini di guerra e contro l'umanità sono lesivi di diritti inviolabili della persona e sono "in quanto tali estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo" [7].

La questione prospettata dal giudice rimettente con riguardo alla norma prodotta nell'ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost., della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati non viene dunque ritenuta fondata, non comprendendo la norma internazionale alla quale l'ordinamento italiano si era conformato l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, proprio perché lesivi di diritti inviolabili della persona.

La Corte costituzionale, in definitiva, fa valere i controlimiti, che paralizzano l'ingresso nell'ordinamento giuridico nazionale delle norme di diritto internazionale che contrastano con principi costituzionali supremi, come, nel caso in oggetto, gli artt. 2 e 24 Cost. [8].

Sembrerebbe che la norma in commento non sia mai entrata nell'or-

---

[6] Cfr. Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 238, cons. in dir. p.to 3.1.

[7] Cfr. Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 238, cons. in dir. p.to 3.4.

[8] Così C. MELONI, *La Corte costituzionale annulla gli effetti della decisione della Cig in materia di immunità giurisdizionale dello Stato estero*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 ottobre 2014.

dinamento in quanto "espatriata prima ancora di potersi *dichiarare* illegittima la norma di adattamento" [9].

La Corte ha, poi, accolto le altre due questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice fiorentino aventi ad oggetto, rispettivamente, la legge di esecuzione della Carta delle Nazioni Unite, nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG e all'art. 3 della l. n. 5 del 2013 (*Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno*), che impone il diniego di giurisdizione nei giudizi e la revocazione dei giudicati in tema di diritto al risarcimento delle vittime in ragione del contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost.

Tutto ciò premesso, la valenza storica e culturale-giuridica della pronuncia è di tutta evidenza, poiché si inserisce nel contesto della "competizione" tra Corti, nazionali e sovranazionali, in cui il Giudice delle leggi ha manifestato in modo molto lucido il proprio ruolo nella costruzione – anche sovranazionale – dei diritti fondamentali [10].

Il "rumore della storia", l'orrore delle persecuzioni razziali e del *climax* dell'odio antisemita ha giocato, così, un ruolo determinante, incidendo chiaramente sulla scelta, da parte del Giudice delle leggi, "gravato di un *surplus* di responsabilità" [11], di attivare lo strumento dei controlimiti.

Alcune condotte, in uno Stato di diritto, non possono essere redimibili oppure avallabili a fronte del riconoscimento di immunità giurisdizionali.

Al centro, si colloca la dignità umana. Una dignità umana che la Corte costituzionale, tornando a ragionare su uno dei momenti più drammatici del secolo scorso, non ha mancato di valorizzare.

---

[9] Cfr. S. LEONE, *Sul dispositivo della sentenza n. 238 del 2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini internazionali presso Palazzo della Consulta*, in *Forum costituzionale*, 13 novembre 2014, p. 3.

[10] Si veda A. GUAZZAROTTI, *Il paradosso della ricognizione delle consuetudini internazionali. Note minime a Corte cost., n. 238 del 2014*, in *Forum costituzionale*, 5 novembre 2014.

[11] Così R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *Federalismi*, 1/2016, p. 11.

2. *La riparazione dei danni derivanti dalle violazioni dei diritti umani compiute dalle forze del* Terzo Reich.

Alla decisione del 2014, ha fatto, poi, seguito una seconda pronuncia meritevole di essere richiamata in questa sede.

Ci si riferisce alla sentenza n. 159 del 2023, in cui la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulla questione relativa alla riparazione dei danni derivanti dalle violazioni dei diritti umani compiute dalle forze del *Terzo Reich* durante la Seconda Guerra Mondiale.

È opportuno in proposito segnalare, innanzitutto, che, a seguito della sentenza n. 238 del 2014, sono stati promossi numerosi procedimenti esecutivi aventi ad oggetto beni tedeschi in Italia.

A seguito delle condanne, la questione di costituzionalità si è così spostata dal giudizio di cognizione a quello di esecuzione sui beni tedeschi in ragione del rifiuto, da parte della Germania, di pagare i propri debiti [12].

Il 29 aprile 2022, lo Stato tedesco ha presentato ricorso davanti alla CIG per la violazione, da parte dell'Italia, dell'immunità dalla giurisdizione civile e dall'esecuzione.

Immediatamente dopo, il Governo italiano ha deciso di assumere gli oneri gravanti sulla Germania approvando, il 30 aprile 2022, il d.l. n. 36 (*Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*), il cui art. 43, comma 1, prevede l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del *Terzo Reich* nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945 [13].

---

[12] Cfr. P. TORRETTA, *Il risarcimento per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Colpe di Stato, Atto II. Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta, Amicus Curiae*, 2023, p. 3.

[13] È critica la tesi di P. TORRETTA, *Il risarcimento per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, cit., p. 4, poiché si tratterebbe di una scelta che non incontra "la domanda di giustizia di tutti coloro che, in questi decenni, hanno combattuto affinché nelle aule giudiziarie fosse accertata la verità storica […] e fossero eseguite le condanne ad una giusta riparazione a cari-

Si tratta di una disposizione volta ad assicurare continuità all'accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario, conclusosi a Bonn il 2 giugno 1961, del quale è stata data esecuzione con d.P.R. 14 aprile 1962, n. 1263 (*Esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federale di Germania per il regolamento di alcune questioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario con scambi di Note, concluso a Bonn il 2 giugno 1961*).

Con tale accordo, lo Stato italiano si era impegnato a tenere la Repubblica Federale tedesca indenne da qualsiasi pretesa legale pendente all'epoca [14].

Ai sensi dell'art. 43, comma 3, del decreto legge, le procedure esecutive basate sui titoli aventi ad oggetto la liquidazione dei danni subìti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità, per la lesione di diritti inviolabili della persona o derivanti da sentenze straniere recanti la condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del *Terzo Reich* nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, non possono essere avviate oppure proseguite e i giudizi di esecuzione eventualmente intrapresi sono da considerarsi estinti.

Pertanto, le decisioni di accertamento e di liquidazione dei danni, una volta divenute irrevocabili, possono essere eseguite esclusivamente sul Fondo.

La *ratio* era – ed è – quella di "ammorbidire" il contenzioso sviluppatosi a livello sovranazionale nei rapporti tra i due Stati. Il "prezzo" da pagare, però, è stata la previsione di limiti stringenti dal punto di vista temporale per l'esercizio dell'azione risarcitoria e ciò nonostante la manifesta natura imprescrittibile dei crimini di guerra così come di quelli perpetrati contro l'umanità [15].

---

co dello Stato resosi responsabile dei gravi delitti acclarati". Per un approfondimento sulla natura del ristoro in esame, cfr. C. PINELLI, *Ristoro dei danni e indennizzo per risarcimento del danno: due vicende parallele per la stessa fattispecie*, in *Colpe di Stato, Atto II. Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta*, cit., pp. 157-159.

[14] P. TORRETTA, *Il risarcimento per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, cit., p. 5.

[15] Ancora P. TORRETTA, *Il risarcimento per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, cit., p. 7, nota 25.

Al Fondo hanno, infatti, accesso i titolari di una sentenza definitiva avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità in seguito ad azioni avviate all'entrata in vigore del decreto-legge o entro il termine decadenziale di cui al comma 6 [16].

Ulteriore titolo di accesso è rappresentato dall'eventuale "accordo transattivo sia in relazione ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto, sia per i giudizi intrapresi successivamente" [17].

Tutto ciò premesso e venendo alla decisione della Corte, la pronuncia n. 159 del 2023 trae origine dalla questione sollevata nel corso di un procedimento esecutivo promosso in forza di titoli giudiziali dinanzi al Tribunale di Roma, sezione IV civile, Ufficio delle esecuzioni immobiliari, sull'art. 43, comma 3, del d.l. n. 36 del 2022, come convertito dalla l. n. 79 del 2022 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*), in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111 Cost.

Il giudizio è stato promosso dagli eredi di perseguitati e deportati presso i campi di concentramento, che avevano agito per il pignoramento di quattro immobili siti in Roma, di proprietà della Germania con destinazione pubblicistica.

I creditori procedenti agivano in forza di una sentenza passata in giudicato nei confronti della Repubblica federale di Germania per danni riconducibili a quelli per cui è stato istituito il Fondo e, cioè, "per i danni alla persona subiti dal proprio dante causa per il trattamento disumano durante il secondo conflitto mondiale dalle forze del Terzo Reich" [18].

---

[16] Ovvero il 28 giugno 2023 o entro trenta giorni dalla stessa data, pena la decadenza. Cfr. G. BERRINO, *La decisione che ci aspettavamo (o quasi): sulla sentenza della Corte costituzionale del 4 luglio 2023, n. 159, tra condanne al risarcimento dei danni per crimini nazisti, preclusione dell'esecuzione forzata e fondo ristori*, in *SIDIBlog*, 7 agosto 2023.

[17] Cfr. C. ASPRELLA, *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich*, in *Questione Giustizia*, 16 giugno 2022, p. 6, che ne evidenzia le problematicità.

[18] Cfr. Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 1.

L'Avvocatura generale dello Stato e la Germania hanno domandato al giudice comune di dichiarare l'estinzione del giudizio alla luce dell'art. 43, comma 3, del d.l. n. 36 del 2022.

Viceversa, il Tribunale di Roma ha dubitato, in primo luogo, della compatibilità della disposizione censurata con gli artt. 2 e 24 Cost., in quanto ritenuta lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale, nel quale andrebbe ricompresa anche la tutela esecutiva con correlata preclusione al pignoramento.

Inoltre, il giudice *a quo* invocava la violazione dell'art. 111 Cost. "nella misura in cui la privazione definitiva della tutela esecutiva travolgerebbe retroattivamente procedimenti già avviati e pendenti" [19] e dell'art. 3 Cost. "nella parte in cui preclude la possibilità di promuovere procedure esecutive solo ai cittadini italiani, lasciando impregiudicata la facoltà di altri soggetti, come la Regione greca intervenuta nella procedura pendente dinanzi a sé, di agire in sede esecutiva dinanzi a giudici italiani nei confronti della Repubblica federale di Germania per danni derivanti dai crimini commessi durante il secondo conflitto mondiale" [20].

Nelle sue argomentazioni, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, operando un distinguo tra processo di cognizione e processo di esecuzione [21].

Per effetto della sentenza n. 238 del 2014, si sarebbe, infatti, affermata una regola derogatoria con riferimento alla particolare fattispecie dei giudizi aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, quali quelli compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del *Terzo Reich* nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, e non con specifico riferimento al processo esecutivo.

---

[19] Cfr. D. GRECO, *Ancora su immunità giurisdizionali e gravi violazioni dei diritti umani*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2023, p. 272.

[20] Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 1.

[21] Sul punto si veda E. GROSSO, *Immunità degli Stati e diritti delle vittime di guerra. Le vie di un possibile bilanciamento, tra le ragioni della Costituzione e quelle del diritto internazionale*, in *Colpe di Stato, Atto II. Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta*, cit., p. 12.

Pertanto, "[l]a dottrina dell'immunità degli Stati non scherm[erebbe] affatto la giurisdizione del giudice in sede esecutiva, ma incide[rebbe] sui beni dello Stato suscettibili di espropriazione forzata" [22]. E, ancora, prosegue la Corte, "[i]n questi termini, la norma consuetudinaria di diritto internazionale, come riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia nella citata sentenza del 3 febbraio 2012 [23], ha ingresso nel nostro ordinamento *ex* art. 10, primo comma, Cost., senza che a ciò sia di ostacolo alcun controlimite, né in particolare quello ritenuto dalla sentenza n. 238 del 2014 quanto al giudizio di cognizione" [24].

Nella seconda parte della pronuncia, la Corte ha, poi, indagato la *ratio* del Fondo di cui sopra.

Il titolo per l'accesso al Fondo è, infatti, costituito dalle sentenze passate in giudicato ed aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni da crimini di guerra a seguito di azioni giudiziarie avviate alla data di entrata in vigore del d.l. n. 36 del 2022.

Come affermato dalla Corte, "le pronunce di condanna, che, in deroga all'art. 282 c.p.c. (come prescrive l'art. 43 censurato), acquistano efficacia esecutiva al momento del passaggio in giudicato, sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo" [25].

Il bilanciamento tra tutela da pregressi crimini di guerra e rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dai trattati sarebbe ben realizzato dall'art. 43, che "prevede che al credito risarcitorio nei confronti della Germania è sostituito un diritto di analogo contenuto sul Fondo, apprestando così una adeguata tutela alternativa a quella conseguibile con l'esecuzione forzata nei confronti della Repubblica Federale di Germania" [26].

La tutela giurisdizionale dei creditori in sede esecutiva sarebbe, dunque, soddisfatta dalla possibilità di rivalersi sul Fondo a fronte dell'estinzione *ex lege* dei giudizi in sede esecutiva.

---

[22] Cfr. Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 3.2.

[23] Per un approfondimento su tale pronuncia, cfr. L. MINNITI, *Il diritto ad un processo nel merito*, in *Federalismi*, 1/2016, pp. 5-9.

[24] Cfr. Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 3.2.

[25] Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 11.

[26] Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 16.

Di più. Il Fondo, sempre secondo la Corte, "è di pari importo e anzi soddisfa maggiormente le aspettative dei creditori (eredi delle vittime dei crimini di guerra) perché non c'è l'incertezza legata all'operatività dell'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva" [27].

Gli artt. 3 e 111 Cost., inoltre, non sarebbero violati secondo la Corte, poiché "[l]'assoluta peculiarità della fattispecie, che vede la necessità di bilanciamento tra l'obbligo di rispetto dell'Accordo di Bonn del 1961 e la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra, costituisce ragione giustificatrice sufficiente per una disciplina differenziata ed eccezionale, la quale – per tutto quanto sopra argomentato – segna un non irragionevole punto di equilibrio nella complessa vicenda degli indennizzi e dei risarcimenti dei danni da crimini di guerra" [28].

Nello specifico, l'art. 3 Cost. non sarebbe leso, poiché "si è previsto espressamente che non possono essere proseguite e sono estinte d'ufficio anche le procedure esecutive basate sui titoli costituiti da sentenze straniere, recanti la condanna della Germania per il risarcimento di danni provocati dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945" [29]; i titoli stranieri, anzi, sarebbero sottoposti ad un trattamento di minor favore rispetto a quelli formati dall'autorità giudiziaria italiana poiché non sarebbero compensati dal diritto di accesso al Fondo "ristori".

Si è scritto di una pronuncia che ha confermato la sentenza n. 238 del 2014, sancendo l'inesistenza dell'immunità degli Stati con riferimento ai crimini di guerra e contro l'umanità.

Peraltro, al di là dei profili critici legati alle possibilità di accesso al Fondo evidenziati sopra, e, in parte, sminuiti da attenta dottrina [30], la possibilità di rivalersi sul Fondo "ristori" coincide con il diritto ad un pa-

---

[27] Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 17.

[28] Cfr. Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 18.

[29] Corte cost., 4 luglio 2023, n. 159, cons. in dir. p.to 9.

[30] T. SCOVAZZI, *Dopo la sentenza della Corte costituzionale l'Italia non può tirarsi indietro*, in *Riflessioni Menorah*, 31 luglio 2023 (intervista di M. BONI). Si veda anche L. BORSI, *Ristori alle vittime dei crimini del Terzo Reich: note sul disegno di legge A.S. n. 733*, in *Servizio Studi del Senato*, 33/2023.

gamento pieno, senza condizioni, del risarcimento del danno stabilito dalla sentenza passata in giudicato [31].

In definitiva, la Corte costituzionale sembrerebbe essersi inserita, ancora una volta, nella dinamica della storia e, in particolare, della storia dei perseguitati dalle leggi razziali [32].

Se è vero che la scelta alla base della predisposizione di un Fondo solleva la Germania dalle sue gravissime responsabilità, è anche vero, però, che la responsabilizzazione dello Stato italiano si può giustificare alla luce della manifesta corresponsabilità nella commissione di crimini di carattere nazifascista contro l'umanità durante la Seconda Guerra Mondiale.

La "questione ebraica", in definitiva, non è mai sopita ed emerge, ancora oggi, nel 2023, nelle parole del Giudice costituzionale.

La "questione ebraica" relativa, da un lato, alla responsabilità dei crimini compiuti contro gli ebrei e, dall'altro, alla dignità delle vittime dell'Olocausto, è emersa nell'anno corrente con forza anche sul piano sovranazionale entro il continente europeo.

Si segnala, a questo proposito, il recentissimo caso *Zăicescu e Fălticineanu c. Romania* (ric. 42917/16) [33], in cui la Corte EDU ha condannato la Romania per la revisione, non adeguatamente giustificata, di condanne per crimini connessi all'Olocausto [34].

La Corte EDU, pertanto, ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 8 [35]

---

[31] Così T. SCOVAZZI, *Dopo la sentenza della Corte costituzionale l'Italia non può tirarsi indietro*, in *Riflessioni Menorah*, cit.

[32] La Corte, con la pronuncia in commento, avrebbe fatto "un passo in avanti verso l'effettiva soddisfazione delle vittime e la chiusura della controversia internazionale tra Italia e Germania". Cfr. G. BERRINO, *La decisione che ci aspettavamo (o quasi): sulla sentenza della Corte costituzionale del 4 luglio 2023, n. 159, tra condanne al risarcimento dei danni per crimini nazisti, preclusione dell'esecuzione forzata e fondo ristori*, cit.

[33] Corte EDU, sez. IV, 23 aprile 2024.

[34] La riapertura dei processi che hanno portato all'assoluzione di due ufficiali dell'esercito che erano stati condannati negli anni Cinquanta per crimini di guerra e crimini contro l'umanità per il loro coinvolgimento, tra gli altri, nella persecuzione degli ebrei rumeni nel 1941 e nella collocazione di un alto numero di ebrei in ghetti avrebbe generato, secondo la Corte EDU, sentimenti di vulnerabilità e umiliazione nelle vittime ricorrenti.

[35] Diritto al rispetto della vita privata e familiare.

in combinato disposto con l'art. 14 [36] della CEDU, valorizzando anche la caratterizzazione discriminatoria della vicenda sottoposta al suo scrutinio.

Di qui e alla luce delle pronunce appena richiamate, si impone in tutta la sua pregnanza l'esigenza di riflettere sull'attualità, sul piano giuridico e costituzionale, di quello che si è definito il "rumore della storia", che non può certo rimanere estraneo alle decisioni dei giudici e delle Corti, nazionali e sovranazionali.

[36] Divieto di discriminazione.

CAPITOLO 5

LA NORMATIVA DI CONTRASTO ALL'ODIO FRA LUCI E OMBRE

SOMMARIO: 1. La legge di attuazione della XII Disposizione transitoria e finale e le sue applicazioni giurisprudenziali. – 2. Il contrasto alla discriminazione per motivi razziali, etnici e nazionali. – 3 Come combattere l'odio razziale, etnico e religioso? La c.d. legge Mancino. – 4. Il lungo percorso del d.d.l. Zan fra ideologia e sottovalutazione del fenomeno di odio. – 5. Propaganda e istigazione all'odio e *social network*. – 6. Il vuoto normativo italiano in punto di *hate speech* online: le nuove frontiere dell'antisemitismo. – 7. La *Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)*. – 8. Il contrasto all'odio *online*: il *Digital Services Act*.

1. *La legge di attuazione della XII Disposizione transitoria e finale e le sue applicazioni giurisprudenziali.*

Nel capitolo 2 si è cercato di delineare il legame "genetico" tra fascismo, razzismo e antisemitismo. Gli ultimi due fenomeni appena ricordati hanno dominato la storia del ventennio fascista, preparando il terreno per i "controvalori" dell'Italia repubblicana, tra i quali emerge, oltre all'antirazzismo, l'antifascismo. Nell'*iter* di ricostruzione del tessuto sociale, culturale, politico e giuridico secondo una prospettiva informata al principio democratico, si è affermato, infatti, il ripudio del fascismo, in quanto contesto nel quale è nata, si è sviluppata e si è perfezionata una politica razzista e antisemita.

Prima dell'attuazione della XII Disposizione transitoria e finale mediante la c.d. legge Scelba, in via cautelativa entrò in vigore la l. n. 1546 del 1947 (*Norme per la repressione dell'attività fascista e dell'attività diretta*

alla restaurazione dell'istituto monarchico)[1], nella quale si vietava il tentativo di ricostruzione del disciolto partito fascista[2].

La norma puniva chiunque esaltasse pubblicamente le persone e le ideologie riconducibili al fascismo o che realizzasse pubblicamente manifestazioni di carattere fascista[3], ovvero chiunque facesse propaganda per la restaurazione violenta della dinastia Sabauda[4].

La c.d. legge Scelba, la l. n. 645 del 1952 (*Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione*), volta alla repressione penale della riorganizzazione del disciolto partito fascista, dell'apologia del fascismo e delle manifestazioni fasciste[5], modificata dalla l. n. 152 del 1975 (*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*) e poi dalla l. n. 205 del 1993 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*), punisce la riorganizzazione del disciolto partito fascista (art. 1), prevedendo, dopo l'accertamento con sentenza, lo scioglimento e la confisca dei beni dell'associazione o movimento artefice della riorganizzazione (art. 3); introduce i reati di apologia del fascismo (art. 4) e di manifestazioni fasciste (art. 5)[6]. Vieta, inoltre, l'e-

---

[1] Con l'art. 10, comma 2, la legge in oggetto ha disposto che "[s]ono abrogate le disposizioni della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, concernenti la repressione dell'attività fascista, in quanto incompatibili con la presente legge". Ha altresì disposto, con l'art. 10, comma 3, che "[l]a presente legge e le norme della legge 3 dicembre 1947, n. 1546, non abrogate, cesseranno di aver vigore appena che saranno state rivedute le disposizioni relative alla stessa materia del Codice penale".

[2] Si veda la ricostruzione di G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2/2019, p. 14.

[3] Art. 7.

[4] Art. 8. Così M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 87.

[5] Sulla legge in questione si è espresso il Giudice delle leggi in Corte cost., 16 gennaio 1957, n. 1 e Corte cost., 25 novembre 1958, n. 74.

[6] Da segnalare che la c.d. legge Scelba aveva introdotto una fattispecie contravvenzionale; in seguito, il legislatore, con l'art. 11 della l. n. 152 del 1975, ha trasformato questa figura criminosa in delitto.

Va anche sottolineato che la misura della multa è stata raddoppiata dall'art. 113, comma 4, della l. n. 689 del 1981 (*Modifiche al sistema penale*).

saltazione in pubblico di esponenti, principi, fatti o modi appartenenti al fascismo oppure le finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, nonché il compimento in pubblico di manifestazioni usuali al partito fascista, compreso il "saluto romano" [7].

La ragione di una simile disciplina era ed è facilmente intuibile: la memoria del ventennio era, infatti, "ancora fresca e ben vivida" [8] all'inizio degli anni Cinquanta.

Al di là di tale premessa, ogni commento sulla disposizione costituzionale e sulle sue norme attuative, come è stato scritto, non può prescindere dagli interventi della Corte costituzionale [9].

La giurisprudenza costituzionale, infatti, dal 1957 al 1974 ha sempre rigettando i dubbi di legittimità costituzionale della c.d. legge Scelba [10].

Si consideri, innanzitutto, quanto ha affermato la Corte costituzionale in relazione alla XII Disposizione transitoria e finale in occasione della sentenza n. 74 del 1958.

Ad avviso della Corte, la XII Disposizione transitoria e finale sarebbe da interpretarsi come: "norma costituzionale che enuncia un principio o indirizzo generale, la cui portata non può stabilirsi se non nel quadro integrale delle esigenze politiche e sociali da cui fu ispirata" [11].

La necessità di impedire la riorganizzazione, in qualsiasi forma, del partito fascista, dovrebbe, sempre nella lettura offerta dalla Corte, riferirsi ad ogni comportamento che, "pur non rivestendo i caratteri di un vero e proprio atto di riorganizzazione […]" sia "tuttavia tale da contenere in sé

---

[7] Secondo Cass., sez. II, 20 aprile 1979, "[a]i fini del concreto pericolo di una riorganizzazione del disciolto partito fascista la condotta dell'agente può articolarsi in tre tipi: a) perseguimento di finalità antidemocratiche proprie del partito fascista; b) esaltazione di esponenti, fatti e metodi di detto partito; c) compimento di manifestazioni esteriori di carattere fascista".

[8] P. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 2.

[9] G. MAESTRI, *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, cit., p. 16.

[10] Si veda G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, cit., p. 12.

[11] Corte cost., 25 novembre 1958, n. 74, cons. in dir.

sufficiente idoneità a produrre gli atti stessi" [12]. Secondo la Corte, simile considerazione si fonda sull'interpretazione dei motivi e dei limiti della norma costituzionale, nonché sulla lettera della XII Disposizione transitoria e finale [13]. Ne deriva, pertanto, che il legislatore è stato autorizzato a prevedere divieti "al di là degli atti veri e propri di riorganizzazione strettamente intesi, comprendendovi anche quelli idonei a creare un effettivo pericolo" [14].

Coerentemente, il secondo comma della norma costituzionale prevede che "[i]n deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista", così da "dare rilevanza a una situazione di mero pericolo" [15].

In proposito, già in sede di dibattito in Assemblea costituente si era dubitato dell'opportunità di una simile previsione.

Si veda quanto affermava nella seduta antimeridiana del 29 ottobre 1947 l'On. Benedettini: "[u]na legge che vuol porre al bando intere categorie di cittadini e non fa le dovute discriminazioni non è legge, ma arbitrio: una legge può privare del diritto di voto dei cittadini, non in quanto abbiano ricoperto delle cariche, ma in quanto abbiano mal operato.

Vi sono indubbiamente tra i Ministri, i senatori, i deputati ed i consi-

---

[12] Corte cost., 25 novembre 1958, n. 74, cons. in dir.

[13] Cfr. Corte cost., 25 novembre 1958, n. 74, cons. in dir.

[14] Cfr. Corte cost., 25 novembre 1958, n. 74, cons. in dir.

[15] Cfr. D. TARANTINO, *Diritto penale e "culto del littorio"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2020, cit., p. 258.

Come affermato da Rossi, "[i]l richiamo ai partiti politici è contenuto in due disposizioni: nell'art. 49, che rappresenta la norma generale sui partiti, e ne definisce finalità e metodo ('Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale') e nell'art. 98, che stabilisce una riserva di legge per l'eventuale limitazione al diritto di iscrizione ai partiti ('Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero'). A queste due disposizioni deve essere poi collegata la XII disposizione transitoria e finale, in forza della quale 'è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista'". Cfr. E. ROSSI, *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 6.

glieri nazionali del passato regime uomini che rovinarono il Paese e che per leggerezza, o per malafede, o per vigliaccheria, o perché solo preoccupati dei loro interessi personali, furono incuranti del male che con la loro azione causavano all'Italia. Vi furono certamente uomini che specularono sul fascismo, si arricchirono ed aumentarono le loro ricchezze lavorando prima al servizio dei tedeschi e poi degli angloamericani, e che oggi speculano sulle rovine della Patria e sulle miserie del popolo italiano per accrescere i loro già pingui patrimoni. Codesti signori vanno privati del diritto di voto di cui non saprebbero che fare, e dovrebbero essere privati altresì delle ingenti ricchezze accumulate a danno delle classi povere del popolo italiano [16].

Riprende l'impostazione della sentenza n. 74 del 1958 la sentenza n. 1 del 1957, ove si afferma che "l'apologia del fascismo, per assumere carattere di reato, debba consistere non in una difesa elogiativa, ma in una esaltazione tale da potere condurre alla riorganizzazione del partito fascista" [17].

In seguito, nella sentenza n. 4 del 1972, il Giudice delle leggi è intervenuto sulla questione di legittimità costituzionale dell'intera l. n. 645 del 1952, ritenuta dal giudice *a quo* in contrasto con l'art. 138 Cost. perché avrebbe "apportato modifiche alla precedente legge 3 dicembre 1947, n. 1546, la quale deve considerarsi legge costituzionale perché emanata dall'Assemblea costituente" [18].

---

[16] E ancora, procedeva l'On. BENEDETTINI: "Vi sono però, onorevoli colleghi, fra i Ministri, i senatori, i deputati ed i consiglieri nazionali del passato regime, uomini di profondo ingegno, di vasta cultura e di larga preparazione nel campo economico, politico e sociale e dirò, particolarmente, sindacale (Rumori a sinistra), i quali non solo non hanno demeritato, ma hanno anzi ben meritato dal Paese; uomini che potrebbero dare in quest'ora un notevole contributo, se stessero ai posti di comando. (Rumori a sinistra). Sono uomini i quali si affermarono non perché fascisti, ma perché ben dotati di ingegno, di preparazione, di spirito d'iniziativa e che entrarono poveri nel fascismo e ne uscirono poverissimi ed onesti avendo servito il Paese in pace ed in guerra. (Vivi rumori a sinistra)".

[17] Cfr. Corte cost., 16 gennaio 1957, n. 1, cons. in. dir. Si veda, diffusamente, C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, cit., pp. 128-133.

[18] Corte cost., 13 gennaio 1972, n. 4, cons. in fatto.

Secondo la Corte, si sarebbe dovuto richiamare quanto statuito con la sentenza n. 1 del 1957, che, in rapporto all'intera l. n. 645 del 1952, ebbe ad escludere l'eccepita violazione dell'art. 138 Cost., sulla base dell'assunto che la norma costituzionale in esame troverebbe applicazione solo quando si debba procedere alla modifica della Costituzione oppure di una legge costituzionale; ipotesi che non si verificherebbe nei riguardi dell'atto normativo oggetto di censura, che innovava la precedente l. 3 dicembre 1947, n. 1546, approvata dall'Assemblea costituente nell'esercizio delle funzioni legislative ordinarie ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1946, n. 98 [19]. E ancora, viene sollevata questione di legittimità costituzionale sulla contravvenzione prevista dall'art. 5 della l. n. 645 del 1952, in riferimento all'art. 21 Cost. e alla XII Disposizione transitoria e finale, la quale, come già specificato, vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

Dopo aver ricordato che la l. n. 645 del 1952 è stata adottata in attuazione della XII Disposizione transitoria e finale, il pretore di Recanati ha rilevato che, con la previsione dell'art. 5, che incrimina e punisce tutte le manifestazioni pubbliche usuali al disciolto partito compiute "con parole, gesti e qualsiasi altro modo" senza alcun riferimento alla loro potenzialità riorganizzativa del partito, sarebbe stato superato il limite dell'attuazione del precetto costituzionale che vieta soltanto la ricostituzione del partito e non anche le manifestazioni, più o meno nostalgiche, di coloro che credono nella validità di determinate ideologie.

Secondo la Corte, nella sentenza n. 15 del 1973, "[l]a fattispecie contravvenzionale, della cui legittimità costituzionale il pretore di Recanati dubita, intende vietare e punire unicamente quelle manifestazioni che, in relazione alle circostanze di tempo, di luogo e ambiente in cui si svolgono e per le loro obbiettive caratteristiche, siano comunque idonee a far sorgere la situazione di pericolo di ricostituzione del partito" [20].

Nella sentenza n. 254 del 1974 il Giudice delle leggi ha tracciato un affresco molto chiaro del *senso* e del *verso* di applicazione della XII Dispo-

---

[19] Corte cost., 13 gennaio 1972, n. 4, cons. in dir. p.to 1.

[20] Secondo Manetti la pronuncia in questione avrebbe risentito dei processi innescati in quel periodo "dalle Convenzioni internazionali in materia di genocidio e razzismo". Cfr. M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 279.

sizione transitoria e finale, evidenziando come quest'ultima abbia conferito al legislatore la potestà o il *dovere* di fissare sanzioni penali nel caso di violazione del divieto costituzionale di ricostituzione del disciolto partito fascista, oltre che di individuare le forme più idonee per la realizzazione della pretesa punitiva [21].

Viene quindi configurato, in capo al legislatore, un chiaro obbligo di prevedere sanzioni penali a fronte della riorganizzazione del partito fascista.

In definitiva, la Corte costituzionale circoscrive la portata della norma costituzionale, delineando il ruolo e gli obblighi attuativi del legislatore [22].

Tuttavia, e nonostante le chiare pronunce della Corte costituzionale, la legge è stata scarsamente applicata, poiché assai complessa si è rivelata la sussistenza della prova del pericolo concreto di riorganizzazione del partito fascista [23].

---

[21] Cfr. Corte cost., 7 novembre 1974, n. 254, cons. in dir. p.to 2.

[22] Si veda G.E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, cit., p. 13.

[23] Nello stesso senso si veda F. SPACCASASSI, *Le manifestazioni usuali del fascismo tra leggi "Scelba" e "Mancino"*, in *Questione Giustizia*, 6 aprile 2022. Tra le manifestazioni fasciste rientra, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, il saluto romano. Cfr. Cass., sez. I, 12 settembre 2014, n. 37577. Per un commento, cfr. F. LISENA, *Gesti anticostituzionali e anacronismi legislativi: il divieto del c.d. saluto romano (Nota a Corte di Cassazione, sez. I pen., sent. 12 settembre 2014, n. 37577)*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2014. In questo senso anche Cass., sez. I, 27 marzo 2019, n. 21409; Cass., sez. I, 4 marzo 2009, n. 25184. Interessano la "chiamata del presente" Cass., sez. I, 14 dicembre 2017, n. 8108, Cass., sez. I, 7 marzo, n. 11038, Cass., sez. I, 18 gennaio 1972, n. 3826, Cass., sez. I, 4 ottobre 1982, n. 11943. Sull'utilizzo del fascio littorio durante le manifestazioni fasciste Cass., sez. III, 10 luglio 2007, n. 37390. Meno recente, Cass., sez. I, 4 ottobre 1982, n. 11943.

Si veda anche una recente sentenza (Cass., sez. I, 22 marzo 2023, n. 12049) in cui si afferma, a proposito della "chiamata del presente" e di manifestazioni usuali del disciolto partito fascista, che la giurisprudenza di legittimità è pienamente aderente all'insegnamento della Corte costituzionale, che ha chiarito che il legislatore, "dichiarando espressamente di voler impedire la riorganizzazione del disciolto partito fascista, ha inteso vietare e punire non già una qualunque manifestazione del pensiero, tutelata dall'art. 21 della Costituzione, bensì quelle manifestazioni usuali del disciolto partito che, come si è detto prima, possono determinare il pericolo che si è voluto evitare".

E ancora, "non è la manifestazione esteriore in quanto tale ad essere oggetto di incriminazione, bensì il suo venire in essere in condizioni di 'pubblicità' tali da rappresen-

tare un concreto tentativo di raccogliere adesioni ad un progetto di ricostituzione del partito fascista". Ancora, la Cassazione (Cass., sez. I, 12 settembre 2014, n. 37577) ha invero precisato che "il 'saluto romano' e l'intonazione del coro 'presente' durante una manifestazione integrano il reato di cui alla Legge 20 giugno 1952, n. 645, art. 5, (come modificato dalla l. 22 maggio 1975, n. 152, art. 11), per la connotazione di pubblicità che qualifica tali espressioni esteriori, evocative del disciolto partito fascista, contrassegnandone l'idoneità lesiva per l'ordinamento democratico ed i valori ad esso sottesi".

Ad esempio, non è stato ravvisato il pericolo di ricostituzione del disciolto partito fascista nel caso di una manifestazione commemorativa dei caduti della repubblica sociale italiana. Cfr. Cass., sez. I, 4 marzo 2022, n. 7904.

Sulla distinzione del reato di cui all'art. 2 del d.l. n. 122 del 1993, conv., con modificazioni, nella l. n. 205 del 1993, che sanziona le manifestazioni esteriori, suscettibili di concreta diffusione, di simboli e rituali dei gruppi o associazioni che propugnano idee discriminatorie o razziste e l'art. 5 della l. n. 645 del 1952 che richiede le medesime condotte quando siano idonee a determinare il pericolo concreto di riorganizzazione del disciolto partito fascista, cfr. Cass., sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3806.

Quanto riportato nella presente nota deve essere letto, oggi, alla luce di una recente pronuncia adottata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

A questo proposito, deve considerarsi che la prima sezione penale della Corte di Cassazione ha rimesso alle Sezioni Unite della Corte Suprema, con ord. n. 38686 del 6 settembre 2023, la seguente questione: se la condotta coincidente con il saluto fascista, tenuta nel corso di una manifestazione pubblica, integri la fattispecie di reato di cui all'art. 2 della c.d. legge Mancino o dell'art. 5 della c.d. legge Scelba, e se entrambe le disposizioni configurino un reato di pericolo concreto o astratto e se siano in rapporto di specialità o siano concorrenti. (Cfr. anche Cass., sez. I, 22 settembre 2023, n. 38686; per completezza, sul rapporto tra la c.d. legge Mancino e la c.d. legge Scelba, cfr. le meno recenti Cass., sez. I, 7 maggio 1999, n. 7812, Cass., sez. I, 30 settembre 1993, n. 3791).

Con la sentenza n. 16153, depositata il 17 aprile 2024, le Sezioni Unite hanno affermato il seguente principio di diritto: "la condotta, tenuta nel corso di una pubblica riunione, consistente nella risposta alla 'chiamata del presente' e nel cosiddetto 'saluto romano' integra il delitto previsto dall'art. 5 legge 20 giugno 1952, n. 645, ove, avuto riguardo alle circostanze del caso, sia idonea ad attingere il concreto pericolo di riorganizzazione del disciolto partito fascista, vietata dalla XII disp. trans. fin. Cost; tale condotta può integrare anche il delitto, di pericolo presunto, previsto dall'art. 2, comma 1, d.I. n. 122 del 26 aprile 1993, convertito dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, ove, tenuto conto del significativo contesto fattuale complessivo, la stessa sia espressiva di manifestazione propria o usuale delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all'art. 604-bis, secondo comma, cod. pen. (già art. 3 legge 13 ottobre 1975, n. 654)".

Significativa è la circostanza per cui, secondo il Giudice di legittimità, "non può sussistere dubbio circa la 'fisiologica' riconducibilità del rituale della 'chiamata del presente' e del 'saluto romano' […] all'interno, anzitutto, della fattispecie di reato dell'art. 5 cit.".

Come ben evidenziato, la c.d. legge Scelba conosce un ambito applicativo in larga parte ridotto in ragione dell'applicazione, in sua vece, della c.d. legge Mancino [24], secondo cui, per la sussistenza del reato, è sufficiente che la manifestazione esterna appartenga al corredo simbolico fascista o nazista la cui ideologia sia connotata dall'odio di tipo razziale o etnico e non, quindi, "che la manifestazione costituisca un pericolo concreto per la riorganizzazione del partito fascista o comunque sia finalizzata a veicolare consensi a tal fine" [25].

In ogni caso, con la c.d. legge Scelba, il legislatore ha inteso riconoscere, per la prima volta, il disvalore penale di fattispecie fondate sulla discriminazione etnico-razziale.

Quanto allo sviluppo della normativa, in seguito, e per fare fronte al fenomeno dello squadrismo fascista e della criminalità organizzata, il legislatore è intervenuto con la l. n. 152 del 1975 [26].

In coerenza con le affermazioni della Corte costituzionale, la giurisprudenza di legittimità ha interpretato il delitto di ricostituzione del partito fascista come reato di pericolo concreto [27].

Tra questi: l'organizzazione di squadre giovanili, la predisposizione di armi improprie, la diffusione di scritti apologetici del disciolto partito finalizzati ad istigare alla insurrezione contro i poteri dello Stato e l'utilizzo della violenza contro avversari politici che integrano, nel complesso, il pericolo concreto di ricostituzione del partito fascista [28].

E ancora, assodata "la 'naturale' riconducibilità del rituale in oggetto, praticato in riunioni di carattere pubblico, al reato di cui all'art. 5 cit.", non sarebbe da escludersi che il rito in commento possa pienamente integrare anche l'art. 2 della c.d. legge Mancino.

[24] Come si è visto, l'applicazione della c.d. legge Scelba è stata estremamente rara. Così D. PULITANÒ, *Legge penale, fascismo, pensiero ostile*, in *Media Laws*, 1/2019, p. 17.

Si segnalano, ai fini di una ricostruzione completa della giurisprudenza di legittimità sulla c.d. legge Scelba, anche le recenti Cass., sez., I, 12 ottobre 2021, n. 7904; Cass., sez. I, 26 gennaio 2021, n. 10569; Cass., sez. I, 25 settembre 2020, n. 11576; meno recente, Cass., sez. I, 20 luglio 2016, n. 28298.

[25] F. SPACCASASSI, *Le manifestazioni usuali del fascismo tra leggi "Scelba" e "Mancino"*, cit.

[26] Per una disamina della norma si veda I. SPIGNO, *Discorsi d'odio. Modelli costituzionali a confronto*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 190, nota 154.

[27] Cass., sez. I, 15 marzo 2022, n. 28565.

[28] Cass., sez. II, 20 aprile 1979, n. 9160.

Al contrario, in un caso in cui un gruppo di persone aveva distribuito alcuni stampati con l'immagine di Mussolini ed aventi ad oggetto un contenuto di incitamento all'odio nei confronti degli ebrei, il giudice di legittimità aveva escluso il pericolo concreto di ricostituzione del partito per l'esiguità numerica del gruppo, per il carattere velleitario dell'iniziativa e per la brevissima vita del gruppo stesso [29].

La giurisprudenza di legittimità è stata anche molto attenta ad interpretare e circoscrivere la concretezza del pericolo.

Nel 2021, così, la Suprema Corte ha affermato che la giurisprudenza di legittimità che si è occupata dell'art. 5 della c.d. legge Scelba ha considerato tale delitto come reato di pericolo concreto che non sanziona, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 21 Cost., le manifestazioni del pensiero e dell'ideologia fascista in sé, ma solo quando queste possano determinare il pericolo di ricostituzione di organizzazioni fasciste, in relazione al momento e all'ambiente in cui sono compiute, e, in particolar modo, attentando concretamente alla tenuta dell'ordine democratico e dei valori ad esso sottesi [30].

E ancora, ha affermato la Suprema Corte, che: "la necessaria concretezza del pericolo, in relazione al momento ed all'ambiente in cui sono compiute le manifestazioni esteriori, e dell'attentato alla tenuta dell'ordine democratico e dei valori ad esso sottesi caratterizzato dal pericolo di ricostituzione dell'ideologia fascista, costituiscono dei punti fermi nell'evoluzione giurisprudenziale di legittimità […]" [31].

Nel concludere la disamina sulla c.d. legge Scelba, non può omettersi di segnalare il d.d.l. Fiano.

Il d.d.l. Fiano (*Introduzione dell'articolo 293*-bis *del codice penale, con-*

---

[29] Cass., sez. II, 2 dicembre 1977, n. 3929.

[30] Cass., sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3806. Si segnala anche Cass., sez. II, 5 marzo 1982, che richiama Cass., sez. I, 2 marzo 2016, n. 11038.

[31] Cass., sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3806, che richiama Cass., sez. V, 18 aprile 2019, n. 36162. Si ricorda che in Cass., sez. V, 18 aprile 2019, n. 36162 la Suprema Corte ha confermato la natura di pericolo concreto del reato di apologia del fascismo (cfr. anche Cass., sez. II, 23 maggio 1979 e Cass., sez. II, 2 dicembre 1977). Sul clima di "suggestione emotiva" in cui è immerso il pericolo concreto di delitto di cui all'art. 5 della l. n. 645 del 1952, cfr. Trib. Milano, sez. VIII, 21 febbraio 2008, n. 13682.

cernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista), A.C. 3343, è stato presentato alla Camera dei Deputati il 2 ottobre 2015 e approvato il 12 settembre 2017, fermandosi all'esame in commissione presso il Senato della Repubblica.

Il testo approvato alla Camera prevedeva che: "[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque propaganda i contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero dei relativi metodi sovversivi del sistema democratico, anche attraverso la produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli a essi chiaramente riferiti, ovvero ne fa comunque propaganda ri-chiamandone pubblicamente la simbologia o la gestualità è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. La pena di cui al primo comma è aumentata di un terzo se il fatto è commesso attraverso strumenti telematici o informatici" [32].

Da più parti è stata evidenziata la mancata armonia di tale progetto di legge con la *ratio* della XII Disposizione transitoria e finale e, conseguentemente, con quella della c.d. legge Scelba: riconoscere una legittimità costituzionale della sanzione dell'ideologia fascista soltanto con riferimento a quelle manifestazioni di pensiero prodromiche alla ricostituzione del disciolto partito nazionale fascista [33].

Ancora, in letteratura viene evidenziata la assoluta necessità di considerare il pericolo di ricostituzione del partito fascista in relazione all'art. 25, comma 2, Cost., considerando cioè punibile non la semplice manifestazione di pensiero, anche se di critica nei confronti delle leggi vigenti,

---

[32] Secondo Manetti "[q]uest'ultima innovazione è assolutamente condivisibile: non ha senso, infatti, continuare ad applicare un'aggravante alla diffusione di messaggi fascisti o razzisti a mezzo stampa, ignorando le potenzialità del web. Rimangono tuttavia aperte una serie di questioni, che riguardano la finalità, il metodo e il contenuto del progettato art. 293-bis del codice penale". Cfr. M. MANETTI, *Lacune vere e presunte nella repressione della propaganda nazifascista. A proposito del d.d.l. Fiano*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017, pp. 883-884.

[33] F. MONTI, *La XVII legislatura e la libertà di espressione: un bilancio fra luci e ombre*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, p. 19. Si è parlato di un progetto di legge che impone ai giudici di interpretare la propaganda del regime fascista e nazista come un reato di pericolo astratto. Così M. MANETTI, *Lacune vere e presunte nella repressione della propaganda nazifascista. A proposito del d.d.l. Fiano*, cit., p. 884.

ma, piuttosto, il comportamento che risulti concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti [34].

In ogni caso, di certo, e al netto delle problematiche di carattere costituzionale appena poste in evidenza [35], la proposta di legge aveva il pregio di "indurre i tribunali a non abbassare la guardia rispetto al pericolo di ricostituzione del partito fascista" [36].

2. *Il contrasto alla discriminazione per motivi razziali, etnici e nazionali.*

La Convenzione delle Nazioni Unite sottoscritta a New York sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale il 21 dicembre 1965, entrata in vigore nel 1969, ha conosciuto un'importantissima forma di attuazione nella l. n. 654 del 1975.

Prima di analizzare la legge di ratifica, si ricorda che la Convenzione si

---

[34] Così M. MANETTI, *Lacune vere e presunte nella repressione della propaganda nazifascista. A proposito del d.d.l. Fiano*, cit., p. 884.

[35] Il progetto di legge in questione è stato descritto come un'espressione di "lotta essenzialmente estetica". Per un approfondimento si veda D. MORELLI, *La proposta di legge Fiano e l'antifascismo estetico*, in *LaCostituzione.info*, 10 luglio 2017. Secondo Piccione si è assistito, in Italia, ad una "progressiva edificazione di un argine penale sempre più alto e articolato contro condotte evidentemente ritenute minacciose, ma che si discostano non poco dal paradigma preventivo della (ri)costituzione del partito fascista, per spingersi in quella zona della professione di idee su cui, anche i teorici della natura polivalente della XII disposizione transitoria Cost., non ritenevano legittimo spingersi". Cfr. D. PICCIONE, *L'antifascismo e i limiti alla manifestazione del pensiero tra difesa della Costituzione e diritto penale dell'emotività*, cit., p. 1953, che vede analogie tra la "spinta" alla criminalizzazione in commento e quella che ha condotto il legislatore ad introdurre la c.d. aggravante di negazionismo.

[36] Cfr. M. MANETTI, *Lacune vere e presunte nella repressione della propaganda nazifascista. A proposito del d.d.l. Fiano*, cit., p. 884. Si segnala anche A.C. 3443 rubricato "*Modifiche agli articoli 604-bis del codice penale e 2 del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, nonché introduzione dell'articolo 25-terdecies.1 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di repressione della propaganda fondata sull'esaltazione dei metodi eversivi dell'ordinamento democratico propri dell'ideologia fascista o nazifascista*", proposto nella XVIII Legislatura dall'allora On. Fiano e altri.

compone di un Preambolo, in cui sono sanciti "il rispetto universale ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione", la convinzione secondo cui "tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali per dignità e diritti e che ciascuno può valersi di tutti i diritti e di tutte le libertà che vi sono enunciate, senza alcuna distinzione di razza, colore od origine nazionale" e, ancora, che "tutti gli uomini sono uguali davanti alla legge ed hanno diritto ad una uguale protezione legale contro ogni discriminazione ed ogni incitamento alla discriminazione".

La Convenzione sancisce la erroneità dal punto si vista scientifico di qualsiasi dottrina fondata sulla distinzione tra razze e sulla superiorità di alcune su altre. Ancora, il testo manifesta preoccupazione nei confronti delle forme di discriminazione razziale che ancora hanno luogo in diversi Stati del mondo e delle politiche dei governi quando fondate sulla superiorità o sull'odio razziale [37] come l'apartheid, la segregazione o la separazione, muovendosi pertanto nella direzione dell'adozione di tutte "le misure necessarie all'eliminazione di ogni forma e di ogni manifestazione di discriminazione razziale", della prevenzione e del contrasto delle dottrine e delle "pratiche razziali allo scopo di favorire il buon accordo tra le razze ed a costruire una comunità internazionale libera da ogni forma di segregazione e di discriminazione razziale".

Agli artt. 2, lett. *d*) e 4, lett. *a*) e *b*) vengono dichiarate punibili le discriminazioni praticate da singoli individui o gruppi, la diffusione di idee razziste basate sull'odio razziale o sulla superiorità, l'incitamento alla discriminazione e le organizzazioni o, ancora, le attività di propaganda organizzate a questo scopo [38].

Ai sensi dell'art. 2 "[g]li Stati contraenti condannano la discriminazione razziale e si impegnano a continuare, con tutti i mezzi adeguati e senza

---

[37] Secondo Manetti, quando "si parla di incitamento all'odio razziale, si intende di regola una forma di propaganda diretta contro le minoranze storicamente discriminante (anche per motivi di nazionalità o di religione)". Cfr. M. MANETTI, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'eguaglianza e difesa dello Stato*, in *Rivista AIC*, disponibile su: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/odio_razziale/index.html.

[38] G. PAGLIARULO, *La tutela penale contro le discriminazioni razziali*, in *Archivio penale*, 3/2014, cit., p. 4.

indugio, una politica tendente ad eliminare ogni forma di discriminazione razziale ed a favorire l'intesa tra tutte le razze"; l'art. 4, ad integrazione, prevede che "[g]li Stati contraenti condannano ogni propaganda ed organizzazione che s'ispiri a concetti ed a teorie basate sulla superiorità di una razza o di un gruppo di individui di un certo colore o di una certa origine etnica, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e di discriminazione razziale, e si impegnano ad adottare immediatamente misure efficaci per eliminare ogni incitamento ad una tale discriminazione od ogni atto discriminatorio, tenendo conto, a tale scopo, dei principi formulati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dei diritti chiaramente enunciati nell'art. 5 della presente Convenzione".

Ad attuare la Convenzione, è intervenuta la l. n. 654 del 1975, che tratta della discriminazione per motivi etnici, razziali e nazionali.

La legge rappresenta una disciplina dell'istigazione all'ostilità nei confronti di gruppi della popolazione non circoscritta all'odio di classe [39]. Con tale normativa "si è passati dalla tutela del solo ordine pubblico/ordine democratico alla tutela, in via principale ma non esclusiva, della dignità/uguaglianza delle persone, come singoli e come gruppi" [40].

---

[39] M. MANETTI, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'eguaglianza e difesa dello Stato*, cit.

Si veda la seguente definizione di odio fornita dalla Suprema Corte: "[s]i deve peraltro escludere che possa automaticamente ricondursi alla nozione di 'odio' ogni e qualsiasi sentimento o manifestazione di generica antipatia, insofferenza o rifiuto, pur se riconducibile a motivazioni attinenti alla razza, alla nazionalità, all'etnia o alla religione, e si deve considerare, quanto alla 'discriminazione', che la relativa nozione non può essere intesa come riferibile a qualsivoglia condotta che sia o possa apparire contrastante con un ideale di assoluta e perfetta integrazione, non solo nei diritti ma anche nella pratica dei rapporti quotidiani, tra soggetti di diversa razza, etnia, nazionalità o religione, ma deve essere tratta esclusivamente dalla definizione contenuta nell'art. 1 della Convenzione di New York del 7 marzo 1966, resa esecutiva in Italia con la l. n. 654 del 1975, di cui si è detto in precedenza (cfr. sul punto Cass., sez. V, 17 novembre 2005, n. 44295)". Così Cass., sez. III, 23 giugno 2015, n. 36906. Per un commento a quest'ultima pronuncia si veda R. LA TERRA, *Hate speech e discriminazione per motivi razziali in un recente approdo della Corte di Cassazione*, in *Giurisprudenza penale*, 4 ottobre 2015.

[40] Cfr. F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 3. Secon-

Non è un caso, infatti, che in attuazione del c.d. principio di riserva di codice [41] l'art. 3, che verrà analizzato di seguito, unitamente alla aggravante della c.d. legge Mancino, è stato inserito nel codice penale, agli artt. 604-*bis* c.p. (*Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa*) e 604-*ter* c.p. (*Circostanza aggravante*), dedicati rispettivamente al divieto di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa, e che, soprattutto, tali disposizioni siano collocate nel Titolo XII del Libro II del codice penale, dedicato ai *Delitti contro la persona*, all'interno del Capo III *Delitti contro la libertà individuale* e, più nello specifico, nella sezione I-*bis*, dedicata ai *Delitti contro l'eguaglianza* [42].

Tornando alla l. n. 654 del 1975, l'articolo che più interessa nella presente sede, come si anticipava, è il terzo, secondo cui "[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, ai fini dell'attuazione della disposizione dell'art. 4 della convenzione è punito con la reclusione da uno a quattro anni:

a) chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale;

b) chi incita in qualsiasi modo alla discriminazione, o incita a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza, nei confronti di persone perché appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale.

È vietata ogni organizzazione o associazione avente tra i suoi scopi di incitare all'odio o alla discriminazione razziale. Chi partecipi ad organiz-

---

do Manetti ci si troverebbe dinnanzi a una disciplina simile a quella prevista dal codice Rocco, predisposta "per colpire gli oppositori del regime". Cfr. M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 277.

[41] Sul d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21, cfr. S. BERNARDI, *Il nuovo principio della "riserva di codice" e le modifiche al codice penale: scheda illustrativa*, in *Diritto penale uomo*, 4/2018.

[42] Quanto appena scritto è stato puntualmente rilevato da F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 4, oltre che da L. GOISIS, *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, in *Diritto penale uomo*, 12/2019, p. 17. Si veda anche C. SICCARDI, *Omofobia e ruolo del diritto*, in *La Costituzione non odia. Riconoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech online, cit., p. 81 ss.

zazioni o associazioni di tal genere, o presti assistenza alla loro attività, è punito per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da uno a cinque anni.

Le pene sono aumentate per i capi e i promotori di tali organizzazioni o associazioni".

Con questa norma entra quindi nel nostro ordinamento una fattispecie di reato caratterizzata dalla matrice razzista, comprensiva della propaganda razzista, dell'incitamento alla discriminazione razziale, degli atti di violenza nei confronti di persone appartenenti ad un diverso gruppo razziale, etnico o nazionale, del compimento di atti di violenza nei confronti di esse e della costituzione di associazioni ed organizzazioni con scopo di incitamento all'odio o alla discriminazione razziale.

Il contenuto originario della legge è stato, successivamente, sostituito integralmente dall'art. 1 della c.d. legge Mancino, poi ritoccato dall'art. 13 della l. n. 85 del 2006 (*Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione*) [43].

3. *Come combattere l'odio razziale, etnico e religioso? La c.d. legge Mancino.*

Il legame tra fascismo e antisemitismo, lo si è visto, trae le sue radici nella legislazione razzista [44].

Per questa ragione, la c.d. legge Mancino, oggetto del presente paragrafo, rappresenta un'importante forma di attuazione del principio di

---

[43] Per un commento al d.l. n. 122 del 1993, convertito in legge con la l. n. 205 del 1993 e, in particolare, alla penalizzazione del pensiero razzista, cfr. P. CARETTI, *Manifestazione del pensiero, reati di apologia e di istigazione: un vecchio tema che torna d'attualità in una società multietnica*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003. Si segnala anche L. SCAFFARDI, *Oltre i confini della libertà di espressione. L'istigazione all'odio razziale*, Cedam, Padova, 2009; D. BIFULCO, *Negare l'evidenza. Diritto e storia di fronte alla 'menzogna di Auschwitz'*, Franco Angeli, Milano, 2012; E. FRONZA, *Il negazionismo come reato*, Giuffrè, Milano, 2012. In generale, sui limiti alla libertà di espressione, cfr. E. STRADELLA, *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi*, Giappichelli, Torino, 2008.

[44] Cfr. cap. 2, par. 1.

uguaglianza sancito in Costituzione all'art. 3, uno dei capisaldi della nostra forma di Stato social-democratica, pienamente antitetica rispetto alla forma di stato fascista [45].

La c.d. legge Mancino – prima d.l. n. 122 del 1993, convertito, con modifiche, nella l. n. 205 del 1993 – rubricata *Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*, oltre a interessare direttamente il disvalore rappresentato dalla discriminazione di carattere razziale, è senza alcun dubbio una normativa penale di interesse in materia di antisemitismo [46].

In seguito, prima con il T.U. in materia di immigrazione, il d.lgs. n. 286 del 1998 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), ed in seguito con il d.lgs. n. 215 del 2003 (*Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*), di ratifica della Direttiva dell'Unione europea 2000/43/CE (*Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica* [47]), allo strumentario di diritto penale si è accostato un sistema di tutela contro le discriminazioni che si fonda sulla c.d. azione civile contro la discriminazione.

Come si accennava, l'art. 1 della c.d. legge Mancino ha sostituito l'art. 3 della l. n. 654 del 1975, prevedendo che, "salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione, è punito: a) con la reclusione sino a tre anni chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali,

[45] Per una disamina dello Stato fascista, cfr. S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2016. Sulla forma di governo fascista, cfr. F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos*, 3/2017, pp. 1-18.

[46] C. NARDOCCI, *L'odio razziale e religioso*, cit., p. 47.

[47] Per un commento alla Direttiva, cfr. B.G. BELLO, *Un anniversario da festeggiare? Riflessioni sociologico giuridiche sulle disposizioni antidiscriminatorie dell'Unione europea a vent'anni dalla loro emanazione*, in *DPCE Online*, 2/2020.

etnici, nazionali o religiosi" (comma primo); "è vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni". Inoltre, che "coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni" (comma terzo).

In seguito, l'art. 3 della l. n. 654 del 1975 è stato ulteriormente modificato dalla l. n. 85 del 2006, che ha previsto, all'art. 13, la sostituzione del termine "diffusione" con il termine "propaganda", oltre che del termine "incita" con "istiga".

La *ratio* della l. n. 205 del 1993 è stata, in definitiva, fare fronte alla recrudescenza dei fenomeni di nazifascisti negli stadi di calcio, anche in considerazione della trasformazione della società italiana in senso multiculturale e dei conseguenti problemi di integrazione [48].

L'essenza del contenuto della legge sarebbe da rintracciare, secondo parte della dottrina, nell'esigenza di indirizzare il concetto di ordine pubblico materiale ed esteriore in un ordinamento costituzionale che, però, non è inserito in un contesto di democrazia militante [49].

Si segnala, in proposito, l'art. 2 (*Disposizioni di prevenzione*), che contempla "due nuove, distinte figure di reato, disciplinando solo nell'ultimo comma la misure di prevenzione del divieto di accesso ai luoghi di svolgimento di competizioni agonistiche" [50].

---

[48] M. MONTI, *Libertà di espressione e hate speech razzista: un'analisi mediante le categorie di speakers*, in *Diritti fondamentali*, 9 settembre 2015, p. 7. La legge ha voluto anche affrontare problemi di ordine pubblico, oltre che quelli derivanti dal ricordato "teppismo negli stadi". Cfr. M. MANETTI, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'eguaglianza e difesa dello Stato*, cit.

[49] D. PICCIONE, *L'antifascismo e i limiti alla manifestazione del pensiero tra difesa della Costituzione e diritto penale dell'emotività*, cit., p. 1947. Sul rapporto tra diritto penale e ordine pubblico, cfr. F. BRICOLA, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della l. 22 maggio 1975, n. 165)*, ora in F. BRICOLA, *Politica criminale e scienza del diritto penale*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 106.

[50] G. PAGLIARULO, *La tutela penale contro le discriminazioni razziali*, cit., p. 17.

Inoltre, l'art. 3 (*Circostanza aggravante*), ha previsto un'aggravante [51] dell'odio razziale, etnico, nazionale, religioso [52], oggi prevista all'art. 604-*ter* c.p., secondo cui: "[p]er i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità, la pena è aumentata fino alla metà".

L'ambito di applicazione della c.d. legge Mancino interessa allora non solo le discriminazioni di carattere etnico, razziale e nazionale, ma anche quelle a sfondo religioso.

Come si anticipava, l'art. 13 della l. n. 85 del 2006, ha alleggerito il trattamento sanzionatorio – diminuito nel massimo ad anni uno e mesi sei di reclusione – e sostituito il termine "diffonde" con "propaganda" e "incita" con "istiga".

Con la citata riserva di codice, inoltre, l'art. 3 della l. n. 654 del 1975, così come modificato dalla c.d. legge Mancino e dalla l. n. 85 del 2006, è in seguito confluito nell'art. 604-*bis* c.p. [53].

Quanto all'impiego delle fattispecie incriminatrici di cui alla l. n. 205

---

[51] G. PAGLIARULO, *La tutela penale contro le discriminazioni razziali*, cit., p. 19. Potendo essere applicata ad ogni delitto punito con pena diversa dall'ergastolo, la circostanza in oggetto consente di estendere la rilevanza della matrice razzista ad un numero indeterminato di reati, così completando il sistema di tutela penale contro le discriminazioni basate su razza, etnia, nazionalità o religione.

[52] L. GOISIS, *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, cit., p. 16.

[53] Presenta alcune criticità sul "nuovo" reato di istigazione all'odio razziale I. SPADARO, *Considerazioni critiche sulla legittimità costituzionale del "nuovo" reato di istigazione all'odio razziale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019. Pare opportuno riportare, nella presente sede, le parole di Vigevani, secondo cui il "discorso razzista in Italia è bandito, almeno quando si traduce in propaganda all'odio, e ciò a difesa *in primis* del valore della dignità umana e dell'eguaglianza ex art. 3 Cost., oltre che degli obblighi pattizi assunti dall'Italia. Si tratta, tuttavia, di una disciplina di carattere eccezionale, generalmente poco applicata, che ha trovato una risposta culturalmente ostile da parte di larga parte della magistratura e dei giuristi italiani". Cfr. G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, in G. RESTA-V. ZENO-ZENOVICH (a cura di), *Leggi razziali*, Roma Tre Press, Roma, 2015, p. 219.

del 1993, non sono registrabili numeri imponenti in termini di applicazione della disciplina pure a fronte di una incidenza del fenomeno che, però, non sembra in alcun modo essersi arrestata e, anzi, continua a non essere riportata [54].

Come si vedrà [55], la c.d. Commissione Segre ha più volte evidenziato, nella Relazione finale, la problematica legata all'*under-reporting*, cioè alla mancata denuncia di atti discriminatori – nella forma della propaganda o dell'istigazione o della vera e propria commissione di reati a sfondo discriminatorio – da parte delle vittime-*target* [56].

A questo punto, si rende necessario interrogarsi sulle caratteristiche del reato di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale [57] o etnico e dell'istigazione alla discriminazione, volendo premettere che "per 'odio razziale o etnico' si intende quel sentimento idoneo a determinare il concreto pericolo di comportamenti discriminatori, dal quale deve essere espunto il generico sentimento od espressione di generica antipatia, insofferenza o rifiuto riconducibile a motivazioni attinenti alla razza, alla nazionalità, alla religione e per 'discriminazione per motivi razziali' si intende quella fondata sulla *qualità personale del soggetto offeso* e non su suoi comportamenti" [58].

Tale riflessione, forse, non può prescindere dalle affermazioni del Giudice delle leggi a proposito dell'art. 272 c.p., secondo cui "[l]a propaganda non si identifica perfettamente con la manifestazione del pensiero; essa

---

[54] C. NARDOCCI, *L'odio razziale e religioso*, cit., p. 47.

[55] Cfr. cap. 7.

[56] Queste ultime sono colpite, secondo i lavori della c.d. Commissione Segre, dall'antisemitismo, dall'islamofobia, dall'odio di genere, dall'odio nei confronti delle persone LGBTQI+.

[57] Sul rapporto tra l'art. 21 Cost. e l'art. 3, lett. *a*) e *b*) della l. n. 654 del 1975, cfr. E. FRONZA, *Osservazioni sull'attività di propaganda razzista*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997 e L. PICOTTI, *Istigazione e propaganda della discriminazione razziale fra offesa dei diritti fondamentali della persona e libertà di manifestazione del pensiero*, in S. RIONDATO (a cura di), *Discriminazione razziale*, Cedam, Padova, 2007.

[58] Cfr. E. GATTI, *I delitti contro l'uguaglianza*, in *Questione Giustizia*, 29 settembre 2021, p. 2. Per una ricostruzione delle ragioni per cui il divieto di propaganda, istigazione o organizzazione per incitamento alla discriminazione non ledono la Costituzione e la Convenzione EDU, cfr. Cass., sez. I, 16 febbraio 2016, n. 34713.

è indubbiamente manifestazione, ma non di un pensiero puro ed astratto, quale può essere quello scientifico, didattico, artistico o religioso, che tende a far sorgere una conoscenza oppure a sollecitare un sentimento in altre persone. Nella propaganda, la manifestazione è rivolta e strettamente collegata al raggiungimento di uno scopo diverso, che la qualifica e la pone su un altro piano" [59].

Il reato di propaganda di cui all'art. 604-*bis* c.p., punito con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a seimila euro, è facilmente configurabile considerando la pronuncia della Cassazione, sezione III, 7 maggio 2008, n. 37581 [60], in cui il reato di propaganda è stato riconosciuto in un caso in cui l'imputato aveva diffuso tramite un sito *web* testi su presunti omicidi rituali commessi dagli ebrei e contenenti idee di tipo razzista contro il popolo ebraico, definito come il nemico satanico di Dio e del popolo che avrebbe infiltrato la Chiesa con lo scopo di distruggere la Civiltà cristiana per sostituirla con una filosofia materialista della vita e con il mammonismo.

Contro il popolo ebraico viene dichiarata Guerra Santa.

Secondo la Suprema Corte, la nuova formulazione introdotta dal legislatore del 2006 non avrebbe circoscritto la fattispecie penale prevista dal legislatore del 1993, poiché in entrambe le formulazioni, accanto alla condotta di diffusione o propaganda delle idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale è incriminata con la stessa pena anche la condotta di incitamento o istigazione a commettere atti di discriminazione razziale. Inoltre, la propaganda della ideologia razziale, incriminata dalla norma del 2006, sarebbe già stata prevista dalla norma del 1993.

La Corte di legittimità specifica, poi, che la "propaganda altro non è che una diffusione di idee tendente a incitare al mutamento delle idee e dei comportamenti del pubblico" [61].

---

[59] Cfr. la già menzionata Corte cost., 22 giugno 1966, n. 87, con cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art 272, comma 2, c.p. (*Propaganda ed apologia sovversiva e antinazionale*).

[60] È stato ritenuto sussistente il reato di propaganda in Cass., sez. V, 22 novembre 2012, n. 47894, nel caso di dichiarazioni discriminatorie nei confronti delle comunità rom e sinti rilasciate, nel caso di specie, da un Consigliere comunale nel corso di una seduta del Consiglio comunale. Cfr. anche Cass., sez. IV, 10 luglio 2009, n. 41819.

[61] In questo senso anche Cass., sez. III, 7 maggio 2008, n. 37581. Si veda, sul tema,

E ancora, sempre secondo la Suprema Corte, se la propaganda di idee consiste nella divulgazione di opinioni finalizzate ad influenzare il comportamento o la psicologia di un vasto pubblico ed a raccogliere adesioni, l'odio razziale o etnico "è integrato non da qualsiasi sentimento di generica antipatia, insofferenza o rifiuto riconducibile a motivazioni attinenti alla razza, alla nazionalità o alla religione, ma solo da un sentimento *idoneo* a determinare il concreto pericolo di comportamenti discriminatori, e la 'discriminazione per motivi razziali' è quella fondata sulla qualità personale del soggetto, non – invece – sui suoi comportamenti" [62].

Come rileva la dottrina, però, l'ambito applicativo della fattispecie criminosa viene ridotto, richiedendosi la sussistenza del pericolo della determinazione di comportamenti discriminatori [63].

Un caso interessante, che coinvolge il concetto e il campo applicativo di "propaganda" di cui all'art. 3, comma 1, lett. *a*), della l. n. 654 del 1975, ha interessato alcuni striscioni che sono stati appesi nel luglio 2014 da alcuni esponenti del collettivo "Mattone Rosso" alla cancellata della Sinagoga di Vercelli.

Sugli striscioni era stato scritto *#Stop Bombing Gaza Israele Assassini Free Palestine*.

A seguito della ricostruzione della vicenda, il giudice di merito è approdato ad una soluzione assolutoria poiché il bersaglio della protesta era la politica militare israeliana nel suo complesso e, "segnatamente, la singola operazione militare andata sotto il nome di 'operazione margine di protezione'" [64].

G. PAVICH-A. BONOMI, *Reati in tema di discriminazione: il punto sull'evoluzione normativa recente, sui principi e valori in gioco, sulle prospettive legislative e sulla possibilità di interpretare in senso conforme a Costituzione la normativa vigente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 13 ottobre 2014, p. 10 ss.

[62] Cass., sez. III, 23 giugno 2015, n. 36906; nello stesso senso, Cass., sez. V, 7 maggio 2019, n. 276857, così come riportate da A. GALLUCCIO, *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, "discorso d'odio" e libertà di espressione nell'era di internet*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 361, nota 161.

[63] Si veda M. LUCIANI, *La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato. Italia*, in *Studio – Servizio Ricerca del Parlamento europeo*, ottobre 2019, p. 41.

[64] Cfr. F. FILICE, *Un'interessante decisione sulla legge Mancino. Nota a sentenza del Tribunale di Vercelli del 24 maggio 2017*, in *Questione Giustizia*, 24 maggio 2017.

E infatti, secondo il giudice, la contestualizzazione del comportamento criminalizzato dagli autori dello scritto avrebbe portato ad escludere, nonostante l'affissione in un luogo di culto, che vi fosse un'offesa all'onore del popolo ebraico.

Al massimo, sarebbe stato possibile configurare il reato di diffamazione nei confronti dello Stato di Israele; tuttavia, ha specificato il giudice, nessuna querela è stata sporta da un rappresentante dello stesso.

A seguito della pronuncia si sono levate le voci della Comunità ebraica di Vercelli, che hanno segnalato la gravità dell'atto, consistente in una profanazione del Tempio [65].

In definitiva, sembra di potere sostenere che il giudice di merito abbia decisamente distinto il sentimento e le manifestazioni antisemite dalla critica alla politica israeliana [66].

In questa pronuncia, ancora, diviene evidente il margine di indeterminatezza di una norma che si presta a valutazioni "valoriali" sul significato di un'espressione di chiaro intento dispregiativo, facendo dipendere da una propria valutazione il confine tra lecito e illecito ed entrando nel merito di contenuti diffamatori.

Di recente, poi, in un caso riguardante una manifestazione con comportamenti usuali del disciolto partito fascista nell'ambito di una commemorazione dei caduti della "rivoluzione fascista", coincidente con l'anniversario della fondazione dei "fasci di combattimento", la Corte di Cassazione ha evidenziato che, in generale, la giurisprudenza di legittimità ha tenuto conto del contesto in cui si colloca la singola condotta, così da assicurare il contemperamento dei principi di pari dignità e di non discriminazione con quello di libertà di espressione, valorizzando l'esigenza di accertare la concreta pericolosità del fatto [67].

---

[65] La nota è stata pubblica in https://www.osservatorioantisemitismo.it/articoli/commento-della-presidente-della-comunita-ebraica-di-biella-e-vercelli-rossella-bottini-treves-e-dellavvocato-tommaso-levi-allassoluzione-in-primo-grado-degli-imputati-per-lo-striscio/.

[66] C. BRUSCO, *Gli strumenti giuridici di contrasto al neofascismo*, 22 dicembre 2017, disponibile su: https://www.ilsrec.it/gli-strumenti-giuridici-contrasto-al-neofascismo-carlo-brusco-2/.

[67] Cass., sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3806. A proposito di contesto si segnala anche Cass., sez. I, 26 novembre 2019, n. 6933. Nel caso di specie, l'imputata veniva assolta

È stato, quindi, ritenuto configurabile il reato di propaganda di idee discriminatorie di cui all'art. 3 della l. n. 654 del 1975, nel caso di affissione di manifesti sui muri della città del seguente tenore: "No ai campi nomadi. Firma anche tu per mandare via gli zingari", per la concreta capacità, alla luce dell'acceso contesto in cui si erano svolti i fatti, di influenzare i terzi [68]. Al contrario, il reato non è stato ritenuto configurabile nel caso di diffusione, nel corso di una competizione elettorale, di un volantino che recava la scritta "basta usurai-basta stranieri" e raffigurava soggetti appartenenti a plurime etnie, razze e nazionalità nel compimento di attività delittuose o contrarie agli interessi economici italiani, poiché si sarebbe trattato di una critica di carattere economico, "seppure formulata in termini rozzi" [69].

In generale, anche con riferimento all'incitamento, e sempre nel contesto della giurisprudenza della Suprema Corte [70], è stato dichiarato che: "la norma incriminatrice di cui alla ripetuta l. 13 ottobre 1975, n. 654, art. 3, comma 1, lett. a) limitatamente alle ipotesi della propaganda e della istigazione configura un reato di pura condotta, consistente nella propaganda razzista o nella istigazione a commettere atti di discriminazione razzista, che si perfeziona indipendentemente dalla circostanza che la propaganda o la istigazione siano raccolte dai destinatari. Ed è anche delitto con dolo generico, integrato dalla mera coscienza e volontà di propagandare idee razziste o di istigare alla discriminazione razzista, giacché la norma non richiede nell'agente uno scopo eccedente rispetto all'elemento materiale del reato (propaganda o istigazione di tipo razzista). La propaganda si qualifica come diffusione di messaggi volta a influenzare le idee e i comportamenti dei destinatari, e la stessa è tanto più efficace

per l'idoneità propagandistica della condotta alla luce del contesto e del tenore del commento, che interessava un'immagine satellitare postata su *Facebook* che ritraeva l'Italia senza le regioni centro-meridionali e riportava la didascalia "il satellite vede bene, difendiamo i confini".

[68] Cass., sez. IV, 10 luglio 2009, n. 41819, richiamata da Cass., sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3806.

[69] Cass., sez. III, 23 giugno 2015, n. 36906, richiamata da Cass., sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3806.

[70] Si richiama Cass., sez. III, 7 maggio 2008, n. 37581.

quanto più si affida alle nuove tecnologie di comunicazione, quali i social network o i siti web" [71].

Si è osservato, che con la l. n. 85 del 2006 il legislatore ha sostituito il termine "diffonde" con "propaganda" ed "incita" con "istiga".

Secondo la Suprema Corte, la sostituzione del verbo "incita" con "istiga" ha carattere meramente terminologico data la sostanziale equivalenza dei due termini [72]. Ancora, l'istigazione sarebbe diversa dalla commissione diretta di atti di discriminazione razzista [73], pur non essendo altro che l'incitamento a compiere atti riprovevoli [74] e, in ogni caso, si perfeziona, così come la propaganda, indipendentemente dalla circostanza che sia raccolta dai destinatari [75].

Nell'applicazione giurisprudenziale va segnalato un importante caso di antisemitismo che si è verificato nel 2001, quando un professore dell'Università di Cagliari aveva pubblicato in una rivista accademica uno scritto dal titolo *Scontro tra cultura e metacultura scientifica: l'Occidente e il di-*

---

[71] Cfr. Cass., sez. III, 24 aprile 2013, n. 33179. In tema di propaganda razzista sul *web* si veda Trib. Roma, sez. dir. persona e imm. civ., 23 febbraio 2020, secondo cui "[n]el dibattito in tema di offensività della condotta discriminatoria ai fini della valutazione della sua rilevanza penale è opinione consolidata in dottrina e giurisprudenza che se la propaganda è effettuata attraverso i mass media od il web, quindi con elevata diffusività, una teoria razzista che si propone l'allontanamento, l'espulsione o l'adozione di trattamenti svantaggiosi nei confronti di intere comunità per l'appartenenza a un certo gruppo etnico, magari esortando anche il pubblico ad aderirvi o a darvi seguito nella prassi, si è in presenza di una condotta di per sé pericolosa per l'assetto democratico e per il principio di parità, di pari dignità e di non discriminazione, ed è impensabile giustificarne la legittimità sulla base del principio di libera manifestazione del pensiero".

[72] Cass., sez. III, 13 dicembre 2007, n. 13234.

[73] Cfr. App. Ancona, 21 gennaio 2022, n. 64.

[74] Cfr. Cass., sez. III, 14 settembre 2015, n. 36906.

[75] Cfr. Cass., sez. III, 17 luglio 2019, n. 31314. A questo proposito occorre segnalare che è stata sottolineata l'esigenza di rivisitare l'ipotesi dell'istigazione sterile, nonché "del discutibile riferimento a organizzazioni, movimenti o gruppi che non assurgono al rango di associazione a delinquere, del trattamento sanzionatorio, da diversificarsi per le differenti ipotesi delittuose, nonché da mitigare con riferimento alla circostanza aggravante del negazionismo – problemi che si potrebbero superare grazie ad una agevole riforma legislativa". Così L. GOISIS, *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, cit., p. 18.

ritto naturale, dichiarando che: "non ci si può dolere del fatto che questi [intendendo gli ebrei] siano finiti nelle camere a gas naziste. Essi, non riconoscendo che vi deve essere un limite invalicabile che è il diritto naturale a non soffrire, quando la sofferenza può essere evitata, non possono pretendere che si abbia rispetto per la loro vita se non hanno mai avuto alcun rispetto per la vita degli animali, sacrificati a rispetto della barbarie della loro tradizione religiosa". Nella lettera di accompagnamento al Rabbino Capo di Roma [76], l'imputato aveva anche affermato: "maledetti ebrei credenti che rispettate ancora quel libro di macelleria che è il Levitico. Per voi dovrebbero essere usate ancora le camere a gas. [...]. Sulla base del diritto naturale non dovrebbe essere un reato giustiziare un ebreo credente o islamico".

Secondo la Suprema Corte, nel caso di specie, sarebbe rintracciabile una fattispecie di istigazione nella parte in cui il testo affermava che gli ebrei "non possono pretendere che si abbia rispetto per la loro vita" [77].

Rispetto al delitto di istigazione a commettere, o di commissione di violenza o di atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi di cui all'art. 604-*bis*, comma 1, lett. *b*), c.p., emerge un caso in cui una donna italiana, già esponente politica, aveva pubblicato su *Facebook* una frase dal seguente tenore: "[m]ai nessuno che se la stupri così tanto per capire cosa può provare la vittima di questo efferato reato, vergogna!", a corredo di una foto dell'allora ministro dell'Integrazione del governo Letta, Cecile Kyenge.

Secondo la Corte di Cassazione l'agente aveva operato con coscienza e volontà di offendere la dignità e la incolumità della vittima alla luce di fattori etnici, religiosi o razziali [78].

---

[76] F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 6, che segnala la pronuncia in commento.

[77] Cfr. Cass., sez. I, 13 marzo 2012, n. 20508. La Corte di Cassazione, in Cass., sez. III, 4 maggio 2017, n. 31975, ha affermato che sussiste la minaccia aggravata dalla circostanza della finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso dall'odio razziale nel caso in cui vi sia esultanza per le persecuzioni subite dagli ebrei. Si afferma, inoltre, che l'aggravante in commento sussiste anche quando i *target* siano coloro che, per le più diverse ragioni, siano di fatto accomunati dall'agente all'essenza e ai destini del detto popolo.

[78] Cass, sez. I, 22 maggio 2015, n. 42727.

In generale, a proposito dell'istigazione, la dottrina sembra sostenere la tesi per cui la giurisprudenza costituzionale e quella ordinaria avrebbero interpretato le fattispecie istigatorie alla luce del pericolo concreto, bilanciando libertà di espressione e dignità umana a favore della seconda [79].

Un esempio di commissione di atti per motivi razziali è rappresentato dal caso in cui un esercente di un bar si era rifiutato di servire un cliente in ragione della sua appartenenza etnico-razziale [80].

Quanto al reato del divieto di organizzazioni aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi si segnala il caso *Stormfront* [81], un forum virtuale di stampo razzista e antisemita [82].

A volere trarre qualche conclusione, la c.d. legge Mancino, pur con qualche contraddizione, costituisce un presidio per contrastare l'antisemitismo, vietando espressioni che possono tramutarsi in azioni concrete.

Si tratta, però, di una risposta che riposa sullo strumento penale e che riesce a colpire un numero molto limitato di episodi razzisti e antisemiti.

---

[79] L. GOISIS, *Forum. L'omotransfobia diventa reato: la Camera dà il via libera*, in *Giustizia Insieme*, 10 novembre 2020, p. 15.

[80] Cfr. Cass., sez. III, 21 dicembre 2005, n. 46783; similmente Cass., sez. III, 16 novembre 2006, n. 37733.

[81] Cfr. Cass., sez. I, 16 febbraio 2016, n. 34713. Sul punto si veda F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 7. Per un caso recente, cfr. Cass., sez. I, 7 marzo 2023, n. 9656.

Si segnalano le parole del Ministro dell'Istruzione, Giuseppe Valditara, che ha affermato la necessità di perseguire per legge e, nello specifico, per odio razziale, gli studenti appartenenti ad un collettivo di un noto liceo milanese per avere scritto in una storia su *Instagram* "[q]uant'è bello quando brucia Tel Aviv". Il contesto è quello, tragico, dell'attacco terroristico, da parte di *Hamas*, a giovani partecipanti ad un festival musicale in Israele il 7 ottobre 2023.

[82] Sull'applicazione della circostanza aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale o religioso, cfr. Cass., sez. V, 23 marzo 2018, n. 32028, Cass., sez. V, 2 marzo 2015, n. 25756; Cass., sez. V, 15 maggio 2013, n. 25870; Cass., sez. II, 21 luglio 2010, n. 2798; Cass., sez. V, 7 ottobre 2008, n. 2745; Cass., sez. III, 4 aprile 2006, n. 11919; Cass., sez. V, 20 maggio 2005, n. 19378.

4. *Il lungo percorso del d.d.l. Zan fra ideologia e sottovalutazione del fenomeno di odio.*

Da tempo si segnala l'opportunità di estendere la disciplina di cui agli artt. 604-*bis* e 604-*ter* c.p. anche ai crimini d'odio fondati sul genere, sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale e sulla discriminazione nei confronti delle persone con disabilità.

Infatti, l'estensione della legislazione in tema di istigazione all'odio anche ad altri fattori di discriminazione non sarebbe altro che una forma di lettura costituzionalmente orientata del disposto codicistico alla luce dell'art. 3 Cost. [83], peraltro confermata dai dati: ad oggi, guardando all'odio online e, in particolare, all'odio su *Twitter*, l'odio non sembra rivolto solo a gruppi minoritari, ma anche nei confronti di determinate caratteristiche della persona (e non di un gruppo), come il genere, la disabilità e l'orientamento sessuale [84].

Come noto, il testo unificato approvato dalla Camera dei Deputati il l4 novembre 2020 e trasmesso al Senato della Repubblica – A.S. n. 2005 –, rubricato *Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso* [85]*, sul genere* [86]*, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità* ha esteso il novero delle condizioni personali protette.

La proposta di legge, però, non interveniva sulla fattispecie di propa-

---

[83] Cfr. L. GOISIS, *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, cit., p. 18. Contra R. BARTOLI, *Costituzionalmente illegittimo non è il d.d.l. Zan ma alcuni comportamenti dell'art. 604-bis c.p.*, in *Sistema penale*, 21 luglio 2021.

[84] Cfr. La nuova Mappa dell'intolleranza 7, in www.voxdiritti.it. Per un approfondimento sull'antisemitismo si veda S. BRENA, *Il linguaggio dell'odio: come l'antisemitismo si diffonde ai tempi dei* social, in *Il linguaggio dell'odio fra memoria e attualità*, cit., p. 196.

[85] Secondo l'art. 1 del d.d.l. Zan (A.S. n. 2005), "per sesso si intende il sesso biologico o anagrafico".

[86] Sempre ai sensi dell'art. 1 del d.d.l. Zan (A.S. n. 2005) "[p]er genere si intende qualunque manifestazione esteriore di una persona che sia conforme o contrastante con le aspettative sociali connesse al sesso".

ganda di idee, che si limitava a quelle fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico.

Anche l'inserimento delle sopra citate nozioni nel divieto di "ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi" sembrava non interferire con la libertà di manifestazione del pensiero, trattandosi sempre di condotte di incitamento [87].

La proposta di legge prevedeva, all'art. 1 [88], inquadrabile quale disposizione definitoria [89], le nozioni di "sesso", "genere", "orientamento sessuale" [90] e "identità di genere" [91].

---

[87] La proposta di legge prevedeva, all'art. 4, rubricato *Pluralismo delle idee e libertà delle scelte* che "[a]i fini della presente legge, sono fatte salve la libera espressione di convincimenti od opinioni nonché le condotte legittime riconducibili al pluralismo delle idee o alla libertà delle scelte, purché non idonee a determinare il concreto pericolo del compimento di atti discriminatori o violenti". Si tratta, a ben vedere, di una clausola di "salvaguardia".

[88] Secondo parte della dottrina, non vi sarebbero profili problematici con riferimento al rispetto del principio di determinatezza della legge penale. Cfr. B. LIBERALI, *Forum. L'omotransfobia diventa reato: la Camera dà il via libera*, in *Giustizia Insieme*, cit., p. 3.

[89] A. GALLUCCIO, *D.d.l. Zan: cosa prevede il testo in discussione al Senato*, in *Sistema penale*, 20 luglio 2021. Secondo D'Amico la previsione di un quadro definitorio, volto a chiarire gli elementi delle condotte punibili nell'ambito delle nuove ipotesi di reato, ha la funzione di mettere al riparo da "possibili denunce di violazione del principio costituzionale di determinatezza della fattispecie penale". Così M. D'AMICO, *Audizione davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sui progetti di legge volti a contrastare l'omofobia e le discriminazioni fondate sull'identità di genere*, 18 febbraio 2020, p. 6.

[90] "Per orientamento sessuale si intende l'attrazione sessuale o affettiva nei confronti di persone di sesso opposto, dello stesso sesso, o di entrambi i sessi". Cfr. art. 1 del d.d.l. Zan (A.S. n. 2005).

[91] Ai sensi dell'art. 1 del d.d.l. Zan (A.S. n. 2005): "[p]er identità di genere si intende l'identificazione percepita e manifestata di sé in relazione al genere, anche se non corrispondente al sesso, indipendentemente dall'aver concluso un percorso di transizione". Nonostante la previsione delle condizioni personali cui viene applicata tutela, secondo alcuni non sarebbe, comunque, superato il profilo critico relativo al significato esatto da attribuire al significato normativo dell'espressione discriminazione per sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere, dal momento che "[n]el complesso quadro giuridico attuale non risulta, dunque, possibile stabilire una nozione unitaria di discriminazione, rilevante per l'art. 604-bis c.p., il quale appare destinato a operare sulla base di

Se il disegno di legge fosse stato approvato, l'art. 604-*bis* sarebbe stato modificato nel senso di prevedere la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro di chi avesse propagandato idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero avesse istigato a commettere o avesse commesso atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi oppure fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità; con la reclusione da sei mesi a quattro anni di chi, in qualsiasi modo, avesse istigato a commettere o avesse commesso violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi oppure fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità.

La modifica prevedeva il divieto di ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi oppure fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità. Chi avesse partecipato a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o prestato assistenza alla loro attività, sarebbe stato punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che avessero promosso o diretto tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sarebbero stati puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.

Si sarebbe applicata la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, prodromici al concreto pericolo di diffusione, si fossero in tutto o in parte fondati 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, come definiti dagli artt. 6, 7 e 8 dello Statuto della Corte penale internazionale.

Quanto alla circostanza aggravante si prevedeva, per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso oppure per mo-

---

una pluralità di accezioni normative di discriminazione, a seconda del campo di materia". Così G. DODARO, *Forum. L'omotransfobia diventa reato: la Camera dà il via libera*, in *Giustizia Insieme*, cit., p. 12, che evidenzia l'esistenza di diverse criticità "specifiche e generali dei delitti contro l'uguaglianza, che giustificherebbe un significativo e complessivo ripensamento del diritto penale antidiscriminatorio italiano". G. DODARO, *Forum. L'omotransfobia diventa reato*, cit., p. 13.

tivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere o sulla disabilità, ovvero al *fine di agevolare* l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità, un aumento della pena fino alla metà.

L'art. 5 prevedeva alcune modifiche al d.l. n. 122 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla l. n 205 del 1993.

L'art. 6 modificava coerentemente l'art. 90-*quater* c.p.p. e, infine, gli artt. 7, 8, 9 prevedevano politiche di promozione della pari dignità delle persone LGBT e azioni di sostegno a favore delle vittime di reato.

In chiusura, l'art. 10 prevedeva un sistema di rilevazione statistica sulle discriminazioni e sulla violenza.

Il bene giuridico protetto dal disegno di legge corrispondeva all'uguaglianza e alla dignità della persona, non incidendo su "condotte di propaganda o diffusione di un certo tipo di idee, ritenute pericolose per l'ordine pubblico, estrinsecando una matrice autoritaria della scelta di politica criminale" [92].

L'inserimento dell'art. 604-*bis* e *ter* nella nuova sezione I-*bis* (Capo III, Titolo XII, Libro II) del codice penale rubricata *Dei delitti contro l'eguaglianza* avrebbe di fatto giustificato l'estensione della protezione nei confronti di condotte fondate su motivi di discriminazione diversi da quelli "tipici" di carattere etnico-razziale.

5. *Propaganda e istigazione all'odio e* social network.

Negli ultimi anni, il tema dell'odio, antisemita [93] è cresciuto in modo significativo anche grazie ai *social media*.

---

[92] Cfr. M. D'AMICO, *Audizione davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sui progetti di legge volti a contrastare l'omofobia e le discriminazioni fondate sull'identità di genere*, cit., p. 15.

[93] Per una disamina sull'odio antisemita online, cfr. S. GATTI-M. CAMBRUZZI, *Sempre (((Loro))): panoramica dell'antisemitismo nei social network italiani*, in M. SANTERINI (a cura di), *L'antisemitismo e le sue metamorfosi. Distorsione della Shoah, odio online e complottismi*, Giuntina, Firenze, 2023, pp. 133-154. Si veda anche G. ZICCARDI, *Il negazionismo in Internet, nel deep web e sui social network: evoluzione e strumenti di contrasto*, in *Notizie di Politeia*, 13/2017, p. 105 ss.

Viene, dunque, da chiedersi se possa essere configurabile la propaganda di idee fondate sull'odio razziale e l'istigazione alla violenza per motivi razziali poste in essere tramite il ricorso ai *social media*.

Un primo interrogativo è il seguente:

i *like* sui *social network* possono corrispondere ad un indizio di istigazione all'odio razziale?

Per fornire una riposta, pare opportuno richiamare Cass., sez. I, 6 dicembre 2021, n. 4534.

Con ordinanza deliberata il 25 giugno 2021 il Tribunale di Roma, adito ai sensi dell'art. 309 c.p.p., ha confermato l'ordinanza con cui il GIP aveva applicato a G.R. la misura cautelare dell'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria in ordine al reato di cui all'art. 604-*bis* c.p., comma 2, (Capo I) e di quello previsto dagli artt. 604-*bis* e 604-*ter* c.p. (Capo II), escludendo l'aggravante di cui all'art. 604-*ter* c.p.

Come specificato dal giudice nel ricostruire la vicenda su cui è intervenuta l'ordinanza del giudice cautelare, il monitoraggio delle interazioni di tre distinte piattaforme *social* operanti su *Facebook*[94], *VKontacte* e *Whatsapp*, eseguito fino alle perquisizioni del 2019, aveva svelato l'esistenza di una comunità virtuale caratterizzata da una vocazione ideologica di estrema destra neonazista, avente tra gli scopi la propaganda e l'incitamento alla discriminazione per motivi razziali, etnici e religiosi e la commissione di plurimi delitti di propaganda di idee on line fondate sull'antisemitismo, il negazionismo, l'affermazione della superiorità della razza bianca nonché l'incitamento alla violenza per le medesime ragioni.

Il G. aveva aderito al gruppo, incontrando anche di persona alcuni dei principali esponenti, ponendosi in contatto con le piattaforme *social* della comunità virtuale, consentendo il rilancio di *post* e dei correlati commenti dal contenuto negazionista ed antisemita mediante l'inserimento dei *like*.

Nei motivi della decisione si legge che il Tribunale del riesame avrebbe logicamente desunto l'appartenenza del G. alla comunità virtuale, avente gli scopi previsti dalla norma incriminatrice, dai rapporti di frequentazione, fisici e ripetuti, con altri utenti, ma anche – e questo è ciò che interessa maggiormente nella presente sede – dalle sue numerose manifesta-

[94] Per un commento sulla discriminazione razziale su *Facebook*, cfr. C. SILVA, *Quando la discriminazione razziale si trasferisce su facebook*, in *Archivio penale*, 3/2012.

zioni di adesione e condivisione dei messaggi confluiti sulle bacheche presenti nelle piattaforme *Facebook*, *VKontacte* e *Whatsapp* "dal chiaro contenuto negazionista, antisemita e discriminatorio per ragioni di razza".

Il giudice del riesame aveva considerato il concreto pericolo di diffusione dei messaggi tra un numero indeterminato di persone per avere valorizzato i *social network* utilizzati e le modalità di funzionamento di *Facebook*, "incentrate su un algoritmo che attribuisce rilievo anche alle forme di gradimento, i 'like', espressi dall'odierno ricorrente".

E ancora, secondo il giudice di legittimità, nel corroborare la tesi già sostenuta dal giudice del riesame, il continuo aggiornamento delle notizie e delle attività sviluppate dai contatti di ogni singolo utente è condizionato dalle interazioni che riceve ogni singolo messaggio. L'algoritmo attribuisce, infatti, un valore maggiore ai *post* che ricevono più commenti o che sono contrassegnati dal "mi piace" o *like*.

La Corte di Cassazione rigetta quindi il ricorso, ritenendo che i contenuti ai quali l'indagato aveva messo *like* avevano contenuto negazionista, antisemita e discriminatorio per ragioni di razza [95].

Si segnala che la funzione amplificatoria assolta dai *social* è stata valorizzata per sostenere la configurabilità del reato di propaganda di idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale ed etnico (e di istigazione alla commissione di atti di violenza per gli stessi motivi), di cui si è appena scritto, anche nella sentenza del Gup del Tribunale di Torino del 2022 [96], con cui sono stati condannati due imputati che avevano pubblicato sui *social* foto e commenti discriminatori attraverso *Telegram* e *Whatsapp*, tutte partecipate, eccetto in un caso, da non meno di dieci utenti. Si legge che "[l]a Pubblica Accusa, inoltre, contestava a uno dei due imputati l'aggravante di cui al terzo comma della fattispecie incriminatrice, ritenendo che da talune condotte potesse derivare un concreto pericolo di diffusione di idee fondate sulla negazione della Shoah" [97].

---

[95] B. FRAGASSO, *Like su Facebook ed hate crimes: note a margine di una recente sentenza della Cassazione*, in *Sistema penale*, 20 maggio 2022. Per un approfondimento sul ruolo di *Facebook* come "luogo" o "spazio" pubblico, cfr. M. MEZZANOTTE, Facebook *come "luogo aperto al pubblico"*, in *Federalismi*, 2/2016.

[96] Trib. Torino, sez. gip, 14 luglio 2022, n. 1365.

[97] D. ATTANASIO, *Propaganda e istigazione discriminatoria (e negazionista) tramite so-*

In questo caso, quindi, non si è trattato di un "mero" *like* ad un *post* dal contenuto razzista.

Il GUP di Torino avrebbe svolto una rigorosa valutazione degli elementi fattuali della vicenda affinché potesse concludersi per la sussistenza di propaganda discriminatoria.

Interessante notare che, nella sentenza del GUP del Tribunale di Torino del 2022, il giudice evidenzia, oltre alla molteplicità e alla gravità delle condotte, anche la diffusività delle stesse perché pubblicate su *social network*[98].

Procedendo oltre, una seconda questione, invece, interessa le difficoltà applicative degli artt. 604-*bis* e 604-*ter* c.p. al mondo del *web*, governato, come noto, da regole dal chiaro stampo privatistico imposte dai *social network*[99]. Il tema è, cioè, come sia possibile "adeguare" la normativa al mondo online[100].

In materia, si richiamano due ricorsi: quello proposto da Casa Pound e quello proposto da Forza Nuova contro la decisione assunta da *Facebook* il 9 settembre 2019 di disattivare le pagine delle due associazioni[101].

---

cial media. Considerazioni a partire da una sentenza del Gup del Tribunale di Torino del 2022, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 7 marzo 2023.

[98] Ancora D. ATTANASIO, *Propaganda e istigazione discriminatoria (e negazionista) tramite social media. Considerazioni a partire da una sentenza del Gup del Tribunale di Torino*, cit.

[99] Si veda M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 91.

[100] Come è stato sottolineato, negli anni più recenti si è registrata l'applicazione della circostanza aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso nella dimensione online. Cfr. C. NARDOCCI, *L'odio razziale e religioso*, cit., pp. 49-50.

[101] Per un commento alle pronunce, cfr. O. GRANDINETTI, *Facebook vs. CasaPound e Forza Nuova, ovvero la disattivazione di pagine social e le insidie della disciplina multilivello dei diritti fondamentali*, in *Media Laws*, 1/2021; si v. anche I.M. LO PRESTI, *CasaPound, Forza Nuova e Facebook. Considerazioni a margine delle recenti ordinanze cautelari e questioni aperte circa la relazione tra partiti politici e social network*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020. Per un ragionamento sul carattere "pubblico" di *Facebook*, cfr. P. VILLASCHI, *Facebook come la RAI?: note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Roma del 12.12.2019 sul caso CasaPound c. Facebook*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2020.

La prima vicenda processuale oggetto di analisi trae origine dal ricorso d'urgenza *ex* art. 700 c.p.c. presentato da Casa Pound Italia e dal suo rappresentante nei confronti di *Facebook Ireland Limited*.

I ricorrenti chiedevano l'immediata riattivazione delle pagine corrispondenti.

Il Tribunale di Roma riteneva fondato il *fumus boni iuris* alla luce del rilievo preminente assunto da *Facebook* nell'attuazione di principi cardine essenziali dell'ordinamento come quello del pluralismo dei partiti politici (49 Cost.), al punto che il soggetto che non è presente su *Facebook* si troverebbe ad essere escluso dal dibattito politico italiano. Pertanto, il rapporto tra *Facebook* e l'utente non è simile al rapporto tra due soggetti privati qualsiasi in quanto il primo ricopre una posizione speciale.

Inoltre, secondo il giudice romano, non era possibile sostenere che la responsabilità di comportamenti (anche) penalmente illeciti da parte di aderenti all'associazione potesse ricadere sull'associazione "e che per ciò solo ad essa possa essere interdetta la libera espressione del pensiero politico su una piattaforma così rilevante come quella di Facebook".

Era sussistente anche il *periculum in mora* poiché, alla luce del ruolo assunto da *Facebook* nell'ambito dei *social network*, l'esclusione dalla comunità sarebbe stata senz'altro pregiudizievole e non suscettibile di riparazione, soprattutto in termini di danno all'immagine.

Pertanto, secondo il Tribunale di Roma, *Facebook* era vincolato agli obblighi derivanti dai principi costituzionali e ordinamentali.

Per queste ragioni il giudice romano ha accolto il ricorso ordinando a *Facebook* la riattivazione della pagina dell'associazione Casa Pound e del profilo personale di Davide Di Stefano [102].

---

[102] Si segnala la sentenza n. 17909 del 2022, con cui il Tribunale ordinario di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ha rigettato le domande proposte dal movimento neofascista Casa Pound che chiedeva al giudice civile la conferma del contenuto dell'ordinanza cautelare.

L'associazione chiedeva di "1) accertare e dichiarare l'illegittimità della disattivazione della pagina di CasaPound; 2) accertare e dichiarare che le ragioni addotte da Meta per giustificare la disattivazione sono del tutto infondate e costituiscono fatto illecito lesivo dell'immagine e della reputazione di CasaPound; 3) accertare e dichiarare che Meta ha privato gli attori della disponibilità dei contenuti pubblicati sulle pagine e sul profilo, nonché dei messaggi e delle conversazioni private; 4) per l'effetto, condannare Meta alla

Diversamente, il giudice romano ha respinto il ricorso di Forza Nuova, ricostruendo preliminarmente il quadro normativo di diritto nazionale, internazionale ed unionale in merito ai limiti alla libera manifestazione del pensiero in relazione ai messaggi di incitamento all'odio ed alla discriminazione basati su motivi riferibili alla razza, all'orientamento religioso, all'orientamento sessuale o all'origine etnica.

Secondo il giudice, dal momento che i contenuti rimossi erano illeciti in base al complesso normativo di riferimento e alla luce della vasta giurisprudenza nazionale e sovranazionale, il *social network* poteva certamente risolvere il contratto in base alle clausole contrattuali accettate al momento della sua conclusione, e, anzi, era tenuto, una volta venutone a conoscenza, a rimuovere i contenuti illeciti, "rischiando altrimenti di incorrere in responsabilità".

Come affermato, l'esito opposto dei due casi mostra come la normativa nazionale in tema di *hate speech* fatichi notevolmente ad applicarsi al mondo online [103].

Tale difficoltà è legata non solo alla natura privata delle piattaforme interessate da tali contenuti, ma anche alla diversa sensibilità degli interpreti [104].

---

riattivazione della pagina di CasaPound". Cfr. A. JR. GOLIA, *La sentenza del Tribunale di Roma sulla rimozione dei profili social di Casapound da parte di Meta*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023.

Il giudice ordinario, nel costruire "il *thema decidendum* della controversia intorno al diritto alla libertà d'espressione e non a quello, connesso ma pur sempre distinto, di partecipazione politica" – cfr. A. JR. GOLIA, *La sentenza del Tribunale di Roma sulla rimozione dei profili social di Casapound da parte di Meta*, cit. – ha riconosciuto il diritto della società a rimuovere da *Facebook* la pagina dell'associazione Casa Pound alla luce della policy contrattuale, così revocando l'ordinanza cautelare di segno opposto del 2019.

[103] M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 92.

[104] Si veda ancora M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 92.

6. *Il vuoto normativo italiano in punto di* hate speech *online: le nuove frontiere dell'antisemitismo.*

In Italia, allo stato attuale, non esiste alcuna forma di regolamentazione dell'odio sul *web*.

Come noto, sono stati depositati negli anni scorsi progetti di legge volti ad intervenire sulla diffusione dell'odio online, che in parte si sono modellati sull'esempio non solo tedesco, ma anche francese [105].

Si consideri, in questo senso, l'A.S. n. 634, prima firmataria l'On Boldrini, *Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di contrasto dell'istigazione all'odio e alla discriminazione (hate speech)* depositato al Senato il 1° agosto 2018 e l'A.S. n. 1455, prima firmataria l'On. Fedeli, *Misure per il contrasto del fenomeno dell'istigazione all'odio sul web*, del 18 novembre 2019.

Il primo progetto di legge indicato si proponeva, come è possibile leggere dalla stessa relazione introduttiva, di "contrastare condotte moralmente censurabili e fortemente lesive della dignità delle persone e dei gruppi sociali, che rappresentano un serio pericolo per la sicurezza e la convivenza della comunità sociale, senza limitare però in alcun modo il principio della libera manifestazione del pensiero, sancito dall'articolo 21 della Costituzione, nonché il diritto alla libertà di espressione nel *web*" [106] mediante la modifica degli artt. 604-*bis* e 604-*ter* c.p., e grazie ad un meccanismo di segnalazione – da parte di chiunque ne venisse a conoscenza – di "contenuti finalizzati a diffondere, propagandare o fomentare l'odio, la discriminazione e la violenza" all'autorità giudiziaria, all'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, ai Centri territoriali antidiscriminazione o agli enti attivi nel contrasto alle discriminazioni.

Infine, quanto agli obblighi gravanti in capo ai siti internet, *social network* o altre piattaforme telematiche, era previsto un obbligo di immediata segnalazione, pena la applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

Il secondo progetto di legge segnalato conteneva norme di dettaglio

---

[105] Per un commento alla *Loi Avia* si veda M. FOGLIA, *Le esitazioni del legislatore francese nel contrasto ai discorsi d'odio in rete*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 16 marzo 2020.

[106] A.S. n. 634, XVIII Legislatura.

per il contrasto al crescente fenomeno della misoginia online, offrendo una peculiare procedura per la segnalazione di un contenuto discriminatorio; tuttavia, la segnalazione non sarebbe stata gestita solamente dalla piattaforma interessata, ma anche dalla polizia postale, così differenziando la procedura in questione da quella disegnata dal modello tedesco, non a caso qualificata come la "legge Facebook" [107].

Inoltre, il progetto di legge in questione prevedeva, del tutto opportunamente, sanzioni di natura amministrativa qualora le piattaforme avessero omesso di procedere alla segnalazione di contenuti di natura discriminatoria.

In linea generale, come è stato scritto, con rifermento alla regolamentazione dell'odio sul *web*, occorre elaborare "categorie concettuali" che siano in grado di armonizzare la natura privatistica dei *social network* con le esigenze di tutela dei diritti degli utenti [108].

Infine, il 10 marzo 2021 è stata depositata alla Camera dei Deputati un'altra proposta di legge, rubricata *Misure per la prevenzione e il contrasto della diffusione di manifestazioni d'odio mediante la rete internet*, volta esplicitamente a contrastare la diffusione dell'odio online [109] e simile, nei contenuti e nella modalità di contrasto alla diffusione dell'odio sul *web*, alla *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (*NetzDG*) [110].

Del tutto significativamente, ad avviso di chi scrive, la dottrina tedesca ha avuto modo di affermare che nella moderna società dell'informazione la protezione della personalità dei singoli individui assume un'importanza particolare, considerato, peraltro, che i tentativi di diffamazione, di esclusione e di intimidazione dal sapore antisemita (e non solo, chiaramente), hanno un effetto duraturo su Internet [111].

---

[107] https://www.repubblica.it/tecnologia/social-network/2017/10/02/news/germania_entra_in_vigore_la_legge_facebook_multe_fino_a_50_milioni_di_euro_per_i_contenuti_lesivi_non_rimossi-177134343/.

[108] P. VILLASCHI, *Facebook come la RAI?: note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Roma del 12.12.2019 sul caso CasaPound c. Facebook*, cit., p. 448.

[109] Cfr. A.C. 2936.

[110] Cfr. cap. 5, par. 7.

[111] H. LUDYGA, *Antisemitismus und Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts*, in *ZUM*, 2020.

In conclusione, considerando il carattere aperto dell'ordinamento costituzionale italiano e in un'ottica orientata agli artt. 2 e 3 Cost. [112], il ricorso allo strumento penale rispetto alle modalità di restrizione della libertà di manifestazione del pensiero "deve rappresentare sempre l'*extrema ratio*" [113] e deve necessariamente riguardare, affinché possa essere costituzionalmente ammissibile, condotte che manifestino un collegamento di natura diretta tra "parola" e "azione"; ove non vi sia un collegamento tra la "lingua" e l'"atto" è preferibile adottare misure di prevenzione e sensibilizzazione idonee ad influire sul contesto sociale e culturale [114].

Tali misure, infatti, riscuotono successo. Anche con riferimento alla dimensione offline, laddove il legislatore è intervenuto a promuovere l'eguaglianza e la tutela dei diritti e l'inclusione, l'odio offline e online si è, in parte, arrestato [115].

Si pensi, come dimostrato dai dati della Mappa dell'Intolleranza [116], al calo subito dal linguaggio omofobo a partire dal 2017, l'anno successivo a quello in cui è stata approvata la l. n. 76 del 2016 (*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*).

Nel 2022 i picchi di odio on line si sono registrati in concomitanza con i femminicidi; si tratta, secondo lo studio portato avanti da Vox-Os-

---

[112] C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 7 ss.; P. BARILE, voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 24, Giuffrè, Milano, 1974, p. 479 e S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 45 ss.

[113] Secondo Pugiotto, il ricorso indiscriminato alla leva penale, pensato come farmaco, si converte nel suo contrario. Così A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre?,* cit., p. 10. Sul ruolo del diritto penale in rapporto ai reati di istigazione, cfr. E. DOLCINI, *Omofobia e legge penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, p. 24 ss.

[114] M. D'AMICO, *Audizione davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sui progetti di legge volti a contrastare l'omofobia e le discriminazioni fondate sull'identità di genere*, cit. pp. 8-9. Per un'analisi sul rapporto tra *hate speech* e *hate crime* con specifico riferimento all'antisemitismo si veda M. BECKER, *Understanding Online Antisemitism: Towards a New Qualitative Approach*, in www.fathomjournal.org, 2019.

[115] M. D'AMICO, *La Costituzione non odia: sui limiti costituzionali ai discorsi d'odio*, in *Il linguaggio d'odio tra memoria e attualità*, cit., p. 136.

[116] Si v. la cartella stampa de "La Mappa dell'Intolleranza. Anno 5", 2020.

servatorio Italiano sui Diritti, di morti annunciate, di cui il discorso d'odio ha rappresentato il campanello d'allarme [117].

Sempre a proposito del rapporto che esiste tra parole e azioni e azioni e parole si segnalano i picchi di odio che si sono avuti su *Twitter*: contro le donne, in occasione dell'elezione di Giorgia Meloni a presidente del Consiglio e della sua scelta di usare il maschile per il suo titolo; contro le persone con disabilità, in concomitanza con un'omelia di papa Francesco in cui invitava a costruire una società più inclusiva; contro le persone omosessuali, in concomitanza con aggressioni omofobe; contro i migranti, in occasione degli sbarchi; contro gli ebrei, in occasione della Giornata della Memoria e quando si verificano aggressioni contro ebrei; contro i musulmani, in occasione della sentenza per l'attentato a Parigi al *Bataclan* e dell'uccisione, in Siria, di due dirigenti dell'*Isis* [118].

Se è dunque vero che i crimini d'odio devono essere tenuti distinti dall'*hate speech*, tuttavia il discorso d'odio è una forma estrema di intolleranza che può contribuire a creare un ambiente favorevole al verificarsi di crimini d'odio e, inoltre, può segnalare il radicamento di discriminazioni nei confronti dei soggetti colpiti.

È dunque ben vero, come è stato scritto nella Relazione finale della Commissione Jo Cox, che "ragionare sui discorsi d'odio porterà inevitabilmente a interrogarsi sia sull'interpretazione e la dimensione del diritto di libertà di espressione, sia sulla declinazione del principio di uguaglianza" [119].

Infatti, problematizzare il rapporto tra i due principi appena menzionati è fondamentale, soprattutto con riferimento al mondo online, dove, lo si è visto, la normativa di contrasto ai discorsi d'odio stenta ad applicarsi efficacemente.

Peraltro, la moderazione privata dei contenuti posta in essere dai *social network* ha importanti ricadute sulla tutela della libertà di espressione e della dignità dei singoli [120].

---

[117] M. D'AMICO, *Discorsi d'odio e diritti della persona*, a commento della Mappa dell'Intolleranza n. 7, in www.voxdiritti.it.

[118] Cfr. La nuova Mappa dell'intolleranza 7, in www.voxdiritti.it.

[119] Si v. la Relazione finale della Commissione Jo Cox, p. 10.

[120] Per un approfondimento si veda M. BASSINI, *Libertà di espressione e social net-*

Non è un caso che, come si vedrà nel par. 8 del presente capitolo, la Commissione europea abbia recentemente proposto una riforma della disciplina europea in materia di responsabilità delle piattaforme.

7. *La* Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG).

Da ultimo, interessa dedicare qualche riflessione alla disciplina tedesca contro l'odio in rete, che rappresenta una disciplina rigorosa, a sua volta esito di un lungo percorso.

La *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (d'ora in poi, *NetzDG*) è la legge tedesca contro l'odio in rete in tema di diffusione di contenuti illeciti sulle piattaforme digitali [121].

La *NetzDG* è entrata in vigore nell'ordinamento tedesco il primo ottobre 2017 [122].

Si tratta della prima forma di legislazione contro i contenuti illeciti diffusi online e di lotta alla radicalizzazione sui *social network* in Europa.

La disciplina è particolarmente innovativa in quanto ha inaugurato una nuova forma di responsabilità per gli *internet intermediaries* per con-

---

work, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione, in *Media Laws*, 2/2021.

[121] Interessante notare che la legge francese contro l'odio online, dichiarata incostituzionale dal *Conseil Constitutionnel* il 18 giugno 2020, si è in parte ispirata alla legge in questione: tuttavia, vi sono rilevanti differenze, le quali sono state ben evidenziate da N. WIENFORT, *Blocking Overblocking*, in www.verfassungsblog.de, 2020.

Nel 2015, l'allora ministro della giustizia e della tutela del consumo, Heiko Maas, costituì una *task force* per risolvere il nodo problematico della diffusione dell'*hate speech* sui *social network* in quanto, alla luce di una ricerca condotta dalla ONG tedesca *jugendschutz.net*, il regime regolatorio in vigore non sembrava idoneo a contrastare l'odio presente nel mondo online, e, soprattutto, i *social network* avevano iniziato ad assumere un ruolo di primo rilievo nello spazio pubblico. Così T. WISCHMEYER, *'What is illegal offline is also illegal online' – The German Network Enforcement Act 2017*, in B. PETKOVA-T. OJANEN (a cura di), *Fundamental Rights Protection Online: The Future Regulation of Intermediaries*, Elgar, Brookline, 2019, disponibile su *SSRN*: https://ssrn.com/abstract=3256498 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3256498, 2018, p. 4.

[122] Sul punto si veda M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., pp. 141-142.

trastare la diffusione degli abusi sui *social network*: la diffusione dei discorsi d'odio e delle *fake news*.

Quello che caratterizza la legge consiste nel contrasto ai discorsi illegittimi presenti sui *social network* [123], alla luce del diritto penale tedesco esistente [124].

La sua piena efficacia ha iniziato a decorrere dal primo gennaio 2018, in quanto, entro quel lasso temporale, i *social network* dovevano necessariamente predisporre il procedimento finalizzato alla cancellazione dei contenuti illeciti, da effettuarsi entro una settimana o anche in ventiquattro ore per i contenuti manifestamente illeciti [125].

La legge si applica a tutti i fornitori di servizi telematici che, a scopo di lucro, gestiscono una piattaforma online con due milioni o più utenti registrati e che permette a questi ultimi di scambiare contenuti con altri utenti, condividendoli o portandoli a conoscenza del pubblico [126].

Inoltre, di particolare interesse è quanto prevede all'art. 2, secondo cui, nel caso in cui un *social network* riceva più di cento denunce in un anno, il *provider* deve pubblicare un report biennale sulla gestione delle segnalazioni dei contenuti illeciti sulle proprie piattaforme [127].

Tanto premesso, l'art. 1, comma 3 della *NetzDG* individua un elenco di offese che soddisfano, secondo il codice penale tedesco, la definizione, appunto, di "contenuto illegittimo": si tratta delle minacce di commettere reati, dell'incitamento all'odio, della diffamazione delle religioni o delle persone.

I reati che risultano analoghi alla diffusione di notizie false sono, invece,

---

[123] T. WISCHMEYER, *'What is illegal offline is also illegal online' – The German Network Enforcement Act 2017*, cit., p. 4.

[124] Così anche https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/187/1918792.pdf.

[125] Su tale distinzione si veda S. THEIL, *The German NetzDG: A Risk Worth Taking?*, in www.verfassungsblog.de, 2018.

[126] Cfr. DE GREGORIO, *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *Media Laws*, 1/2017, p. 97.

La legge esclude dal proprio campo di applicazione soggettiva quelle piattaforme che offrono contenuti di natura giornalistica.

[127] G. DE GREGORIO, *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, cit., p. 118.

la diffamazione intenzionale, la contraffazione e la falsificazione di dati [128].

In letteratura emergono diversi profili critici della legge in questione: in primo luogo, occorre considerare il possibile mancato rispetto del principio di legalità, sancito all'art. 103, comma 2, *GG*, atteso che la legge non fornirebbe una distinta definizione di "contenuto illegale palese", né indicherebbe chiaramente gli obblighi che ne derivano per i *social network* [129].

In secondo luogo, è stato evidenziato che l'inutilità e la pericolosità di un'espressione non possono limitare la libertà di manifestazione del pensiero [130]: il rischio più evidente consiste nel fatto che i *social network* eliminino, sulla base di un mero dubbio, contenuti che possano risultare illegittimi, in tal modo limitando indirettamente lo spettro delle possibili opinioni che possono essere oggetto di espressione e violando non solo la libertà di espressione di cui all'art. 5, comma 1, *GG* [131], ma travalicando anche i limiti previsti all'art. 5, comma 2, *GG*, che tutelano l'onore dei singoli [132].

8. *Il contrasto all'odio* online*: il* Digital Services Act.

La regolamentazione dei contenuti illeciti online non può prescindere, oggi, dall'analisi del *Digital Services Act* [133].

Il *DSA* – di modifica della *Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elet-*

---

[128] Si veda ancora G. DE GREGORIO, *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, cit., p. 118.

[129] È piuttosto critica quindi la dottrina di V. CLAUSSEN, *Fighting hate speech and fake news. The network Enforcement Act (NetzDG) in Germany in the context of European legislation*, in *Media Laws*, 3/2018, p. 123.

[130] Cfr. *BVerfGE* 90, 241.

[131] Sulla violazione dell'art. 5 *GG* si veda M. LIESCHING, *Die Durchsetzung von Verfassungs-und Europarecht gegen das NetzDG: Überblick über die wesentlichen Kritikpunkte,* in *Multimedia und Recht*, 2018, p. 26 ss.

[132] Cfr. cap. 6, par. 3.

[133] D'ora in poi, *DSA*.

tronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico») [134] – operativo dal 17 febbraio 2024 [135] è di estremo rilievo per il contrasto all'odio online e per la tutela dei diritti della persona [136].

La strategia digitale europea, infatti, ad oggi non può disconoscere il nodo critico rappresentato dalla diffusione dei contenuti illegali, il cui contrasto deve prendere le mosse dalla predisposizione di una moderazione efficace e dalla previsione di un regime di responsabilità per le piattaforme su cui tali contenuti sono pubblicati e diffusi.

Il *DSA* rappresenta uno strumento di contrasto diverso dai codici di autoregolamentazione con cui, nel 2016, si era cercato di disciplinare l'ambiente digitale.

Si è dunque passati dalla formula dell'autoregolamentazione a quella della co-regolamentazione [137]: infatti, le piattaforme sono configurate dal legislatore europeo quali forme di servizi quasi pubblici.

---

[134] La Direttiva disciplina la responsabilità dei prestatori dei servizi delle società dell'informazione. Per un approfondimento, cfr. M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione*, cit., pp. 84-85.

[135] Salvo per le grandi piattaforme, per le quali il *DSA* è già operativo dal 25 agosto 2023 (ai sensi dell'art. 33 del *DSA*).

Nel frattempo "la Direttiva sul commercio elettronico rimane, ancora oggi, lo strumento di riferimento in tema di regolamentazione delle piattaforme online". Così I. ANRÒ, *Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e il ricorso al diritto penale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, p. 16. Si segnala che "la Direttiva sul commercio elettronico, inoltre, parla genericamente di informazioni o contenuti illegali, ma senza darne una precisa definizione".

Tale categoria "pare ricomprendere ciò che è contrario al diritto nazionale e dell'Unione europea, ivi incluso le violazioni online del diritto d'autore, dei marchi e dei segreti commerciali, la contraffazione e la distribuzione parallela non autorizzata via internet, le violazioni della tutela dei consumatori, della privacy, delle norme circa la diffamazione e la calunnia nonché della protezione dei dati, i discorsi di odio e incitamento alla violenza (ad esempio, contenuti terroristici), la diffusione di materiale pedopornografico nonché di immagini sessuali private senza consenso". Cfr. I. ANRÒ, *Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e il ricorso al diritto penale*, cit., p. 19.

[136] Si veda M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., pp. 85-86.

[137] Per una riflessione sui modelli di regolamentazione in esame, cfr. R. NIRO, *Piat-*

Rientra nella prima categoria appena menzionata il Codice di condotta del 31 maggio 2016, adottato prima da *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e *Microsoft* e in seguito da *Google*, *Instagram, Snapchat, Dailymotion e Webedia*, finalizzato al contrasto dell'incitamento alla violenza e a comportanti improntati all'odio [138].

L'impegno profuso dalle aziende interessate, però, si limita ad essere volontario [139].

A ben vedere, già nel 2018, con la Direttiva 2018/1808 – recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato – che ha modificato la Direttiva sui media audiovisivi (SMAV) [140], si era previsto, all'art. 6, che: "[f]ermo restando l'obbligo degli Stati membri di rispettare e proteggere la dignità umana, gli Stati membri assicurano mediante appositi mezzi che i servizi di media audiovisivi erogati dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione non contengano: a) istigazione alla violenza o 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; b) alcuna pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo di cui all'articolo 5 della direttiva (UE) 2017/541. 2. Le misure adot-

---

taforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolamentazione: note ricostruttive, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021.

[138] I. ANRÒ, *Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e il ricorso al diritto penale*, cit., p. 20.

[139] Ancora I. ANRÒ, *Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e il ricorso al diritto penale*, cit., p. 20, che segnala anche (pp. 20-21) la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dal titolo "Lotta ai contenuti illeciti online. Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme online" del 28 settembre 2017 e la successiva Raccomandazione 2018/334 del 1° marzo 2018 sulle misure per contrastare efficacemente i contenuti illegali online.

[140] La Direttiva 2010/13/UE si pone l'obiettivo di facilitare la formazione di un mercato unico dei servizi audiovisivi. Per un approfondimento, cfr. R. MASTROIANNI, Country of origin *e principio di territorialità*, in *Media Laws*, 5/2019, p. 45.

tate ai fini del presente articolo devono essere necessarie e proporzionate e rispettare i diritti e i principi sanciti dalla Carta".

Tornando al *DSA*, si segnala che quest'ultimo promuove un contrasto generalizzato ai contenuti illegali, prevedendo obblighi in capo ai *providers* diversi a seconda della dimensione dell'azienda coinvolta; inoltre, a proposito della lotta alla diffusione dei contenuti illegali, molto interessante è la collaborazione tra il coordinatore dei servizi digitali e la Commissione europea, oltre che la predisposizione di un Centro europeo per la trasparenza algoritmica per lo svolgimento di efficaci attività di supervisione.

Infine, le misure promosse dal *DSA* prendono le mosse da una definizione generica di discorso d'odio, ovvero "qualsiasi informazione che, di per sé o in relazione a un'attività, tra cui la vendita di prodotti o la prestazione di servizi, non è conforme al diritto dell'Unione o di qualunque Stato membro, indipendentemente dalla natura o dall'oggetto specifico di tale diritto" [141].

L'assenza di una definizione sul piano europeo, lo si vedrà, si spiega forse alla luce della difficoltà di bilanciare, sul piano sovranazionale, la libertà di manifestazione del pensiero con la tutela del principio di non discriminazione.

Secondo la Relazione finale della c.d. Commissione Segre [142] sarebbe opportuno, per lo Stato italiano, fornire una definizione di *hate speech*, poiché, per quanto riguarda l'individuazione dei contenuti illeciti, il Regolamento europeo rimanda alle legislazioni nazionali.

Si tratta, a ben vedere, di una questione che potrebbe essere risolta laddove fosse accolta la proposta di modifica all'art. 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che mira a includere i reati d'incitamento all'odio e i crimini ispirati all'odio tra i reati di rilievo europeo [143].

---

[141] Cfr. art. 3, lett. *g*).

[142] Per uno studio approfondito sui lavori della c.d. Commissione Segre, cfr. cap. 7.

[143] Cfr. Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo. Per la proposta in commento, cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio ai reati generati dall'odio, Bruxelles, 9 dicembre 2021, COM(2021) 777 final.

CAPITOLO 6

UNA PECULIARE FORMA DI ANTISEMITISMO: LA NEGAZIONE DELLA *SHOAH*

SOMMARIO: 1. Il reato di negazionismo della *Shoah*. – 2. Il negazionismo nella giurisprudenza della Corte EDU. – 3. Un esempio di democrazia militante: la disciplina tedesca in tema di negazionismo.

1. *Il reato di negazionismo della* Shoah.

Al fine di una completa ricostruzione degli strumenti di contrasto dell'antisemitismo [1] non si può omettere di prendere in considerazione, in questa sede, la fattispecie incriminatrice costituita dal reato di negazionismo della *Shoah*, particolarmente diffusa all'interno del continente europeo.

Prima di verificare l'efficacia di tale strumento, pare opportuno descrivere in che cosa consista il fenomeno del negazionismo.

La negazione della "irritante questione delle camere a gas" [2] è volta a minare l'autocomprensione dell'essere ebrei attraverso la negazione della verità al di fuori di ogni regola di carattere storiografico [3].

---

[1] Cfr. cap. 5.

[2] Si intitola così un importante lavoro sulla logica del negazionismo.

Cfr. V. PISANTY, *L'irritante questione delle camere a gas. Logica del negazionismo*, Bompiani, Milano, 2014. Si veda inoltre, sull'evoluzione della diffusione del fenomeno del negazionismo, G. ZICCARDI, *L'odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete*, Cortina, Milano, 2016, pp. 131-136. Cfr. anche A. PIETROBON, *State Negationism and the Rule of Law*, in A. GATTINI-R. GARCIANDIA-P. WEBB-E. FRONZA (a cura di), *Human Dignity and International Law*, Brill & Nijhoff, Leiden-Boston, 2021.

[3] Così G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, cit., p. 1.

In generale, il negazionismo conosce diverse forme. Esso può rappresentare, ad esempio, una sottocategoria del discorso razzista quando le affermazioni negazioniste intendono colpire una razza oppure un'etnia [4].

Guardando alle fonti istituzionali, secondo l'*IHRA* il negazionismo è l'affermazione propagandistica che nega la realtà storica e il peso dello sterminio degli ebrei perpetrato dai nazisti e dai loro complici durante la Seconda Guerra Mondiale. In linea con tale proposta definitoria, la definizione in esame si riferisce a qualunque tentativo volto a sostenere che l'Olocausto non abbia mai avuto luogo.

Sempre secondo l'*IHRA* il negazionismo, che nelle sue varie sfumature è un'evidente espressione di antisemitismo, può tradursi nella negazione oppure nel mettere in dubbio pubblicamente l'impiego dei principali meccanismi di distruzione – (quali camere a gas, fucilazione di massa, morte per fame e tortura) – così come l'intenzionalità del genocidio del popolo ebraico.

In questo senso, il tentativo di negare il genocidio degli ebrei può essere un modo per escludere le colpe e le responsabilità del nazionalsocialismo.

Sempre trattando delle sue forme, il negazionismo include anche l'accusa agli ebrei di aver ingigantito oppure creato la *Shoah* al fine di ottenere un vantaggio politico o finanziario, legittimando, quale conseguenza e di nuovo, fenomeni di antisemitismo.

Quanto agli obiettivi, il negazionismo mira alla riabilitazione dell'antisemitismo esplicito e alla promozione non solo di ideologie, ma anche di condizioni politiche volte a far sì che l'evento di cui si nega l'esistenza si verifichi nuovamente.

E ancora, la distorta rappresentazione dell'Olocausto indica: gli sforzi internazionali volti a giustificare o minimizzare l'impatto dell'Olocausto o i suoi elementi principali, incluso il riferimento ai collaboratori e agli alleati della Germania nazista; sminuire in modo macroscopico il numero di vittime dell'Olocausto, contraddicendo fonti verificabili e attendibili; le dichiarazioni che ritraggono l'Olocausto come un evento storico positivo; l'offuscamento della responsabilità della fondazione dei campi di

[4] Si veda C. CARUSO, *Dignità degli "altri" e spazi di libertà degli "intolleranti". Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2014, p. 799.

concentramento e di sterminio, concepiti e gestiti dalla Germania nazista incolpando piuttosto altre nazioni e gruppi etnici [5].

Il fenomeno del negazionismo non è certamente nuovo [6], così come non sono sconosciute le modalità con cui viene e può essere contrastato [7].

La maggior parte degli Stati europei ha, infatti, reagito alla minimalizzazione dell'Olocausto, e alla sua negazione, ricorrendo allo strumento del diritto penale e, nello specifico, tramite la configurazione di un'ipotesi delittuosa autonoma [8].

Esistono due tendenze in materia di contrasto alla negazione della *Shoah*.

Alcuni Stati puniscono soltanto le condotte che riguardano i crimini perpetrati nel periodo della Seconda Guerra Mondiale [9]; altri ordinamenti, invece, hanno esteso la sanzione penale a condotte negazioniste che riguardano anche altri crimini commessi contro la comunità internazionale [10].

---

[5] https://www.holocaustremembrance.com/it/resources/working-definitions-charters/definizione-operativa-del-negazionismo-e-della-distorta#:~:text=Le%20forme%20di%20negazionismo%20includono,di%20nuovo%20legittimo%20l%27antisemitismo.

[6] Si tratta di un fenomeno non attuale, bensì attualissimo: come rivelato dal rapporto Eurispes 2020, per un italiano su sei la *Shoah* (15,5%) non è mai esistita; nel 2004, invece, tale convinzione riguardava il 2,7% degli italiani. Cfr. https://eurispes.eu/news/eurispes-risultati-del-rapporto-italia-2020/.

[7] G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, cit., p. 1.

[8] D'altra parte, come è stato affermato alla luce della tragedia della *Shoah*, "le vittime di Auschwitz sono nella nostra memoria, per eccellenza, i delegati di tutte le vittime della storia". Cfr. P. RICOEUR, *Tempo e racconto*, Jaca Book, Milano, 1988, p. 273. Per una ricostruzione del reato di negazionismo in chiave comparata, cfr. G.M. TERUEL LOZANO, *Il reato di negazionismo nella prospettiva europea: tentativo di ricostruzione costituzionalmente orientata*, in *Rivista AIC*, 2/2014, pp. 20-21.

[9] G. GALAZZO, *Reato di negazionismo e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Giurisprudenza penale*, 2016, p. 4. Si tratta di Germania, Austria, Belgio, Israele e Francia, che fanno riferimento ai delitti commessi, nello specifico, dal regime nazionalsocialista; Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, invece, estendono la punibilità anche a condotte che coinvolgono le vicende del regime sovietico.

[10] Così G. GALAZZO, *Reato di negazionismo*, cit., p. 4. Sul tema, v. anche G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, in G. RESTA-V. ZENO-ZENOVICH (a cura di), *Leggi razziali*, Roma Tre Press, Roma, 2015, pp. 197-201.

L'ultima opzione, in particolare, è stata accolta dal Parlamento italiano. In ogni caso, la scelta di punire quella che è stata poc'anzi definita come l'autocomprensione dell'essere ebrei non è scevra di problematiche per il costituzionalista [11]. In particolare, ci si chiede se lo strumento penale possa assumere il ruolo di custode della verità storica [12], insinuandosi nella dimensione relativa alla libertà di parola [13] e nella dialettica del dibattito culturale [14].

E ancora, se la necessità di prevedere meccanismi repressivi della negazione dell'Olocausto non conduca ad una rappresentazione dei negazionisti quali difensori della libertà di manifestazione del pensiero.

Ci si è chiesti, inoltre, che cosa resterebbe della concezione classica della libertà d'espressione disegnata dai nostri Costituenti e se davvero, oggi, ci si trovi nella situazione in cui le nostre fondamenta costituzionali possono essere sostituite da una democrazia militante [15].

---

[11] Favorevole all'utilizzo dello strumento penale è Caputo. Cfr. M. CAPUTO, *La "menzogna di Auschwitz", le "verità" del diritto penale. La criminalizzazione del c.d. negazionismo tra ordine pubblico, dignità e senso di umanità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7 gennaio 2014, p. 47.

[12] Interessante la pronuncia della Corte di Cassazione con cui si afferma che il diritto di critica storica può, di fatto, escludere la diffamazione, a condizione che l'agente abbia fatto uso, nell'esprimersi, del c.d. "metodo scientifico". Cfr. Cass., sez. V, 17 maggio 2016, n. 47506. Il caso interessava la ripubblicazione dei "Protocolli dei savi anziani di Sion".

Ancora, se in tema di diffamazione a mezzo stampa, presupposto imprescindibile per l'applicazione dell'esimente dell'esercizio del diritto di critica è la verità del fatto storico posto a fondamento della elaborazione critica, la Corte di Cassazione, nella pronuncia della V sezione penale del 4 novembre 2014, n. 7715, ha ritenuto correttamente impostata la decisione impugnata che aveva escluso la sussistenza dell'esimente con riferimento all'articolo di un quotidiano che, commentando una vignetta satirica, aveva attribuito al vignettista di avere qualificato una persona candidatasi alle elezioni quale "sporca ebrea", nonostante l'immagine raffigurasse una persona con tratti somatici riferiti dalla propaganda antisemita agli ebrei, apponendo sul petto della stessa simboli di forze politiche antisemite.

[13] La domanda è correttamente posta da G.E. VIGEVANI, *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, cit., p. 1.

[14] Si pone la seguente domanda anche F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 11.

[15] Così, in senso problematico, P. TANZARELLA, *Negazionismo: aggiornamenti da Strasburgo*, in *Consulta Online*, 15 febbraio 2014, p. 5.

Una prima risposta proviene dal diritto euro-unitario.

La Decisione Quadro 2008/913/GAI, al fine di promuovere l'avvicinamento delle legislazioni nazionali in tema di contrasto al razzismo e alla xenofobia, prevede quali condotte ritenute meritevoli di sanzione penale "l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana in pubblico dei crimini di genocidio o contro l'umanità, i crimini di guerra, quali sono definiti nello Statuto della Corte penale internazionale (articoli 6, 7 e 8) e i crimini di cui all'articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro".

Più in generale, la Decisione Quadro prescrive che siano puniti come reati anche il pubblico incitamento alla violenza o l'odio contro un gruppo di persone o nei confronti dei membri di tale gruppo sulla base della razza, del colore della pelle, della religione, dell'ascendenza, del credo o dell'origine nazionale o etnica; la diffusione e distribuzione pubblica di scritti, immagini o materiale contenente espressioni razziste o xenofobe.

D'altra parte, come affermato dalla Risoluzione ONU sulla negazione dell'Olocausto del 2007 [16], occorre respingere qualsiasi negazione o distorsione dell'Olocausto [17].

---

[16] Risoluzione 26 gennaio 2007, n. 61/255.

[17] Come riportato da Sacerdoti a commento della presentazione del progetto di legge sul negazionismo al Senato, la Risoluzione afferma che "negare la verità storica dei genocidi comporta il rischio che essi vengano ripetuti. Il negazionismo non è altro che una manifestazione particolarmente odiosa di antisemitismo". Così G. SACERDOTI, *Il reato di negazionismo: una tutela della democrazia, non un impedimento alla ricerca storica*, in *SIDIBlog*, 15 gennaio 2014.

Il progetto di legge è stato accolto con favore anche dall'allora Presidente delle Comunità Ebraiche Italiane, il quale aveva dichiarato "[c]on l'approvazione al Senato della legge che modifica l'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale e considera un'aggravante di tali crimini la negazione della Shoah, si scrive una pagina importante nella storia del nostro Paese. Un provvedimento che costituisce un baluardo per la difesa della libertà di tutti, mirato a colpire i falsari che tentano di negare la Shoah, di offenderne le vittime e di colpire chi difende il valore universale della Memoria.

La norma è il frutto di una lunga collaborazione tra le istituzioni e le Comunità

Successivamente, l'ONU ha approvato, il 25 gennaio 2022[18], un'ulteriore Risoluzione contro il negazionismo dell'Olocausto, ove si afferma che esso "sarà per sempre un avvertimento per tutte le persone dei pericoli dell'odio, del fanatismo, del razzismo e del pregiudizio".

Si manifesta preoccupazione per la distorsione dell'Olocausto attraverso l'utilizzo delle tecnologie e si esortano gli Stati membri a "rifiutare sen-

---

ebraiche e porterà all'attuazione anche in Italia della Decisione Quadro Europea 2008/913/GAI, che obbliga gli Stati membri a combattere e a sanzionare penalmente certe forme ed espressioni di razzismo, xenofobia e dell'istigazione all'odio.

L'impegno dell'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, in collaborazione con la Comunità ebraica di Roma, è stato quello di predisporre assieme al Parlamento un disegno di legge che non configuri un reato d'opinione, ma vada a colpire atti lesivi della dignità umana. Su questo principio si fonda il testo di legge approvato al Senato, che costituisce un argine contro chi vuole distorcere la Storia al fine di seminare odio e antisemitismo. Uno strumento normativo che non si sostituisce, bensì integra il ruolo fondamentale dell'educazione, l'unica azione in grado di prevenire che le nuove generazioni vengano avvelenate da versioni strumentalmente alterate dei fatti storici.

A testimonianza della necessità e dell'importanza di introdurre una legge che punisca il negazionismo, arrivata dopo anni di dibattiti e approfondimenti, il largo sostegno ottenuto oggi dal provvedimento da parte di tutto l'arco parlamentare, dimostrazione di come siamo di fronte a una lotta che non ha bandiere politiche ma che coinvolge tutta la società italiana. Non è un caso, infatti, se i primi firmatari del Disegno di legge siano Silvana Amati, senatrice del Partito Democratico, e Lucio Malan, senatore di Forza Italia, cui si sono aggiunti molti altri parlamentari appartenenti a diversi schieramenti politici a cui va la gratitudine degli ebrei italiani per l'impegno dimostrato nel portare avanti questa battaglia.

Un sentito apprezzamento anche al presidente del Senato Piero Grasso, il quale ha espresso più volte la necessità di adottare questa legge, disponendo che il progetto fosse esaminato senza ritardo dal Parlamento". Cfr. https://www.osservatorioantisemitismo.it/articoli/dichiarazione-del-presidente-dellunione-delle-comunita-ebraiche-italiane-renzo-gattegna-sul-ddl-contro-il-negazionismo/.

[18] Risoluzione n. 76/250 sul negazionismo dell'Olocausto, adottata il 25 gennaio 2022. In letteratura si è fatto riferimento a fonti internazionali che per difendere i diritti umani non esitano a porsi in tensione con tali diritti. Il contesto di riferimento è quello del d.d.l. Zan. E ancora, "non può che essere il costituzionalismo a porre l'argine invalicabile per la tutela dei diritti dell'uomo e della persona e dei principi di garanzia, affinché i diritti umani delle vittime siano tutelati senza compromettere i diritti umani degli autori". Così R. BARTOLI, *Costituzionalmente illegittimo non è il d.d.l. Zan ma alcuni comportamenti incriminati dall'art. 604-bis c.p.*, cit., p. 8.

za alcuna riserva qualsiasi negazione o distorsione dell'Olocausto come evento storico, in tutto o in parte, o qualsiasi attività a tal fine" [19].

Non solo, l'Assemblea generale dell'ONU ha chiesto "agli Stati di reprimere questa pratica che va considerata illecita, assicurando, da un lato, la punizione dei colpevoli" [20] e, dall'altro, la preservazione dei luoghi della memoria e l'educazione delle generazioni future sui fatti che hanno condotto all'Olocausto [21].

La Risoluzione, che evidenzia la necessità di evitare che il negazionismo dell'Olocausto resti impunito, utilizza la definizione del negazionismo fornita dall'*IHRA*.

Allo stato attuale, non esiste nell'ordinamento italiano un'incriminazione autonoma del negazionismo in quanto tale [22]: la scelta del legislatore è stata, infatti, in favore di una c.d. penalizzazione morbida [23].

Per contrastare il negazionismo, l'art. 3-*bis* della l. n. 654 del 1975, innestato nel corpo dell'art. 3 della stessa legge dall'art. 1 della l. n. 115 del 2016 (*Modifica all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale*), dopo un processo parlamentare durato quasi tre anni [24], prevede che: "si applica la pena della reclusione

---

[19] https://www.agensir.it/quotidiano/2022/1/21/olocausto-assemblea-onu-approva-risoluzione-contro-negazionismo-dellolocausto/.

[20] Come riportato da M. CASTELLANETA, *Negazionismo: la Cassazione precisa i contorni dell'aggravante in linea con la giurisprudenza di Strasburgo*, in *Media Laws*, 3/2022, p. 273.

[21] Sull'educazione in tema di Olocausto, cfr. cap. 7, par. 7.

[22] Le criticità che sono state evidenziate dalla dottrina consistono "nei limiti razionali del diritto penale" e nella "esigenza di assicurare condizioni di piena libertà di ricerca storica". Cfr. D. PULITANÒ, *Di fronte al negazionismo e al discorso d'odio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2015, p. 328. Secondo la dottrina la scelta di non prevedere un'autonoma fattispecie ma solamente una circostanza aggravante contrasterebbe con il diritto eurounitario. Così G. BALBI, *Il negazionismo tra falso storico e post-verità*, in *Criminalia*, 2018, p. 234 ss. Per uno studio sul rapporto tra diritto penale e libertà di manifestazione del pensiero, cfr. C. VISCONTI, *Aspetti penalistici del discorso pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008.

[23] Così N. PALAZZO, *Bugie di carta: un argine penale al negazionismo*, cit., p. 2.

[24] I. SPIGNO, *Discorsi d'odio. Modelli costituzionali a confronto*, cit., p. 201.

da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232".

In seguito, in occasione dell'entrata in vigore della l. n. 167 del 2017 (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*), l'aggravante del negazionismo è stata modificata: nel corpo della norma, dopo le parole "si fondino in tutto o in parte sulla negazione" sono state inserite le seguenti: "sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia" [25].

Come già ricordato, il 6 aprile 2018, è entrato in vigore il d.lgs. n. 21 del 2018 (*Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q, della legge 23 giugno 2017, n. 103*), che, tra le altre modifiche al codice penale, ha trasferito la previsione in oggetto all'art. 604-*bis*, comma 3 [26].

---

[25] A denunciare le problematicità del coordinamento tra la norma in questione e l'art. 8, comma 2, della l. n. 962 del 1967, rubricata *Prevenzione e repressione del delitto di genocidio* è F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 10.

È stato scritto che "[m]inimo comune denominatore di tale farraginoso affastellarsi di norme può essere individuato nell'offesa alla pari dignità degli individui". Cfr. L. D'AMICO, *Le forme dell'odio. Un possibile bilanciamento tra irrilevanza penale e repressione*, in *Legislazione Penale*, 2020, p. 11. Segnala Sacerdoti come "stranamente, l'estensione apportata dalla norma del 2017 alla configurazione del reato, pur sostanziale, non abbia provocato alcuna obiezione, diversamente che in sede di elaborazione e approvazione di quella del 2016". Cfr. G. SACERDOTI, *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele*, cit., p. 448.

[26] Per un commento si veda I. SPADARO, *Considerazioni critiche sulla legittimità costituzionale del "nuovo" reato di istigazione all'odio razziale*, cit., p. 11 ss.

Su tale disposizione si è recentemente espressa la Corte di Cassazione (Cass., sez. I, 16 gennaio 2020, n. 1602), con la quale è stata annullata con rinvio una sentenza della Corte di Appello di Milano che condannava due cittadini italiani per il reato di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale. Secondo la Suprema Corte i giudici di secondo grado erano tenuti a procedere a un'adeguata ricostruzione della vicenda e a indicare come la manifestazione di odio potesse determinare un concreto pericolo di comportamenti discriminatori in un determinato contesto. Ancora,

Anziché prevedere un'autonoma fattispecie di reato, il legislatore ha, cioè, introdotto un elemento normativo circostanziale che si salda alla fattispecie base di cui al comma 1 dell'art. 604-*bis* c.p.

L'attuale configurazione legislativa del reato di negazionismo è stata criticata da chi si oppone all'incriminazione di condotte negazioniste [27] e da chi ritiene che lo strumento penale sia, invece, opportuno e doveroso. Per questi ultimi, le perplessità hanno interessato, piuttosto, il *deficit* di specificità della norma e la previsione, sotto il cappello del reato di negazionismo, non solo dell'Olocausto, ma anche di altri illeciti [28].

Oggetto di critica è stata anche la cornice edittale prevista, poiché la negazione della *Shoah* risulterebbe punita più severamente di chi commette, ad esempio, un atto di violenza di carattere razzista, ipotesi corrispondente alla fattispecie base.

Secondo altri, ancora, sempre stando alla previsione normativa intro-

---

secondo Cass., sez. III, 17 luglio 2019, n. 31314, "l'interpretazione degli elementi normativi deve essere compiuta dal giudice tenendo conto del contesto in cui si colloca la singola condotta, in modo da assicurare il contemperamento dei principi di pari dignità e di non discriminazione, con quello di libertà di espressione, e da valorizzare perciò l'esigenza di accertare la concreta pericolosità del fatto".

[27] Si veda, in questo senso, quanto scritto da G. DELLA MORTE, *Cinque argomenti contro il reato di negazionismo*, in *SIDIBlog*, 2014. Ancora, si veda la tesi di Balbi, il quale si riferisce ad un isterismo punitivo. Cfr. G. BALBI, *Il negazionismo tra falso storico e post-verità*, cit., p. 10. La disposizione sembrerebbe non brillare "per chiarezza e precisione". Così F. BASILE, *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, cit., p. 10.

Tra le critiche all'incriminazione del reato di negazionismo vi sono: la libertà di pensare male, l'esigenza di evitare un'espansione eccessiva del diritto penale, l'esigenza di preservare la circostanza per cui la ricerca storica non può passare in giudicato. Così E. FRONZA-A. GAMBERINI, *Le ragioni che contrastano l'introduzione del negazionismo come reato*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 29 ottobre 2013, p. 3 ss.

In estrema sintesi, l'obiezione principale mossa nei confronti dell'antinegazionismo consiste "nella accusa di propagandare una verità di stato a danno della libertà di espressione". Così J. LUTHER, *L'antinegazionismo nell'esperienza giuridica tedesca comparata*, in *Periodico mensile on-line "POLIS Working Papers"*, 2006.

[28] La ricostruzione delle criticità della norma in commento è dovuta a M. TOMASI, *Il caso Pastörs v. Germany: un nuovo tassello nell'inquadramento delle multiformità del negazionismo in Europa*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2019, p. 3098. Si v. anche F. GUELLA-C. PICIOCCHI, *Libera manifestazione del pensiero tra fatti di sentimento e fatti di conoscenza*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2013, p. 867.

dotta nel 2016, nell'ordinamento italiano rimane penalmente irrilevante la condotta di mero negazionismo allorché non sia correlata ad una propaganda o istigazione alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, in tal modo risultando del tutto superflua alla luce dell'esistenza di una legislazione repressiva nei confronti della propaganda razzista che permette già di reprimere tali condotte [29].

Ci si riferisce all'aggravante prevista dall'art. 3 della c.d. legge Mancino. Come è stato rilevato, tale circostanza speciale, esclusa *ex lege* dal giudizio di bilanciamento *ex* art. 69 c.p., se letta in combinato disposto con gli artt. 594 e 595 c.p., punisce l'ingiuria e la diffamazione commesse "per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso" [30].

È pur vero, tuttavia, che tale irrilevanza restringerebbe il campo di applicazione della norma, mettendola al riparo dalla critica di essere collocata nel novero dei reati di opinione e, per questa ragione, secondo alcuni, dovrebbe essere accolta con favore da chiunque abbia a cuore la tenuta della società e dei valori costituzionali che la sostengono [31], compreso il principio relativo alla dignità dei singoli.

Al contrario, secondo altri, leggere nella dignità umana un principio assoluto capace di assorbire qualsiasi istanza concorrente contrasterebbe con il tenore testuale dell'art. 3 Cost., che fa riferimento, invero, alla pari dignità sociale, di per sé intrinsecamente relazionale [32].

Quello che, però, qui maggiormente interessa è il rapporto tra l'aggravante appena descritta e l'art. 21 Cost., considerando che soprattutto gli studiosi di diritto penale e di diritto costituzionale hanno discusso a lungo sull'oggettività giuridica tutelata dalle previsioni in esame [33].

---

[29] Così G. GALAZZO, *Reato di negazionismo e libertà di manifestazione del pensiero: una riflessione*, cit., p. 9. Cfr. anche C. CARUSO, *Dignità degli altri e spazi di libertà degli intolleranti. Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, cit., p. 798 ss.

[30] C. CARUSO, *Dignità degli altri e spazi di libertà degli intolleranti. Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, cit., p. 804.

[31] G. SACERDOTI, *Il reato di negazionismo: una tutela della democrazia, non un impedimento alla ricerca storica*, cit.

[32] C. CARUSO, *Dignità degli altri e spazi di libertà degli intolleranti. Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, cit., p. 811.

[33] Si v. M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 90.

In tema, valga premettere che la giurisprudenza costituzionale sembrerebbe avere tracciato un punto di equilibrio tra il principio di uguaglianza e di non discriminazione e la libertà di manifestazione del pensiero [34].

Pare ora opportuno richiamare le pronunce della Corte costituzionale che più direttamente si sono occupate del rapporto tra fattispecie penali e l'art. 21 Cost. [35].

Si pensi, innanzitutto, alla sentenza n. 120 del 1957, con cui il Giudice delle leggi si è pronunciato sulla questione di legittimità costituzionale della contravvenzione, ormai depenalizzata, sollevata in riferimento all'art. 654 c.p. (*Grida e manifestazioni sediziose*) per ritenuto contrasto con l'art. 21 Cost. in relazione al significato da attribuirsi al termine "sedizioso" [36].

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità poiché sarebbe stato, a suo avviso, da escludere che con la enunciazione della libertà di manifestazione del pensiero la Costituzione avesse inteso consentire attività idonee a turbare la tranquillità pubblica ovvero abbia precluso alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati [37].

E ancora, secondo la Corte, le ipotesi in esso previste – grida e manifestazioni sediziose – implicherebbero sempre incitamento al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e un pericolo per l'ordine pubblico. Pertanto, tali condotte dovrebbero essere escluse dalla nozione e dalla concreta estrinsecazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto e con ogni altro mezzo di diffusione (art. 21 Cost.) [38].

---

[34] In questo senso anche M. D'AMICO, *Odio online: limiti costituzionali e sovranazionali*, in *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech on line, cit., p. 27.

[35] Escludendo, poiché analizzate nel cap. 5, par. 1, le applicazioni giurisprudenziali della legge di attuazione della XII Disposizione transitoria e finale.

[36] L'art. 654 c.p. prevedeva che: "Chiunque, in una riunione che non sia da considerare privata a norma del numero 3 dell'articolo 266, ovvero in un luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico, compie manifestazioni o emette grida sediziose è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 103 a euro 619".

[37] Corte cost., 3 luglio 1957, n. 120, cons. in dir.

[38] Corte cost., 3 luglio 1957, n. 120, cons. in dir.

Inoltre, in occasione della sentenza n. 19 del 1962, la Corte costituzionale ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 656 c.p. (*Pubblicazione o diffusione di noti-*

In occasione della sentenza n. 87 del 1966 [39], la Corte si è, invece, pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 272 c.p., che configurava – la ormai abrogata – condotta criminosa in tre diverse ipotesi: 1) la propaganda per l'instaurazione violenta della dittatura, o per la soppressione, sempre violenta, di una classe sociale, o per il sovvertimento violento degli ordinamenti costituiti nello Stato, o per la distruzione di ogni ordinamento politico e giuridico della società; 2) la propaganda per distruggere o deprimere il sentimento nazionale; 3) l'apologia dei fatti indicati [40].

A giudizio della Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale era stata proposta soltanto in relazione alla fattispecie relativa alla propaganda.

Tanto chiarito, il Giudice delle leggi afferma che la tutela del buon costume [41], espressamente richiamata dall'art. 21 Cost., non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del pensiero, "sussistendo invece altri limiti dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione" [42].

E ancora, secondo la Corte, la propaganda non si identificherebbe perfettamente con la manifestazione del pensiero, poiché essa è indubbiamente manifestazione "ma non di un pensiero puro ed astratto, quale può essere quello scientifico, didattico, artistico o religioso, che tende a far sorgere una conoscenza oppure a sollecitare un sentimento in altre persone" [43].

Nella propaganda, dunque, la manifestazione sarebbe rivolta al raggiungimento di un diverso scopo, che contribuisce a qualificarla e a porla

---

zie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico) nella parte in cui punisce la pubblicazione e diffusione di notizie tendenziose, in relazione agli artt. 18, 21 e 49 Cost.

Il Giudice delle leggi ha affermato che il precetto dell'art. 21 Cost. non può non comportare "l'impossibilità giuridica che il soggetto del pensiero manifestato commetta alcun illecito penale". Cfr. Corte. cost., 8 marzo 1962, n. 19, cons. in dir. p.to 2.

[39] Secondo A. VALASTRO, *Commento all'art. 21*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 454 ss., si tratterebbe di una pronuncia superata.

[40] Cfr. Corte cost., 22 giugno 1966, n. 87, cons. in dir. p.to 1.

[41] Per un'indagine sul dibattito in Assemblea costituente sul "buon costume", cfr. R. PERRONE, *"Buon costume" e valori costituzionali condivisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 22-32.

[42] Cfr. Corte cost., 22 giugno 1966, n. 87, cons. in dir. p.to 3.

[43] Cfr. Corte cost., 22 giugno 1966, n. 87, cons. in dir. p.to 3.

su un piano altro rispetto alla manifestazione del pensiero vera e propria [44].

Se, allora, i casi previsti dalla disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale hanno come finalità di suscitare reazioni violente, "la propaganda appare dunque in rapporto diretto ed immediato con una azione; e, pur non raggiungendo il grado di aperta istigazione, risulta idonea a determinare le suddette reazioni che sono pericolose per la conservazione di quei valori, che ogni Stato, per necessità di vita, deve pur garantire" [45].

La pronuncia in questione è una di quelle con cui il Giudice delle leggi ha individuato in modo più chiaro la possibilità di un intervento punitivo da parte dello Stato, poiché la pronuncia istituisce un collegamento tra "parola" e "azione" che evidenzia l'esistenza di un pericolo "concreto" per il bene che la legge penale mira a tutelare [46].

Ancora, con la sentenza n. 100 del 1966, la Corte costituzionale ha considerato conforme a Costituzione l'art. 327 c.p. (*Eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni*) [47], poiché tale norma puniva non la semplice critica, ma l'eccitamento al dispregio delle istituzioni.

Successivamente, con la sentenza n. 65 del 1970 la Corte ha imposto un'interpretazione restrittiva alla figura delittuosa dell'apologia di reato ai sensi dell'art. 414, ultimo comma, c.p. (*Istigazione a delinquere*), che non sanziona la manifestazione di pensiero pura e semplice, ma quella che per le sue modalità integra un comportamento idoneo a provocare la commissione di delitti [48].

Si segnala, inoltre, la sentenza. n. 16 del 1973, con cui il Giudice delle leggi si è pronunciato sulla legittimità costituzionale dell'art. 266 c.p. (*Istigazione di militari a disobbedire alle leggi*) con riferimento all'art. 21 Cost.

---

[44] Cfr. Corte cost., 22 giugno 1966, n. 87, cons. in dir. p.to 3.

[45] Cfr. Corte cost., 22 giugno 1966, n. 87, cons. in dir. p.to 4.

[46] M. D'AMICO, *Audizione tenuta dinnanzi alla Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, 20 luglio 2021, p. 3.

[47] Poi abrogato con la l. n. 205 del 1999 (*Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario*).

[48] Cfr. Corte cost., 23 aprile 1970, n. 65, cons. in dir.

La disposizione codicistica punisce chiunque istiga i militari a disobbedire alle leggi o a violare il giuramento dato o i doveri della disciplina militare o altri doveri inerenti al proprio stato.

Secondo la Corte costituzionale, rispetto alla norma incriminatrice dell'art. 266 c.p., la libertà garantita dall'art. 21 Cost. può consentire modi di manifestazione e propaganda per la pace universale, la non violenza, la riduzione della ferma, l'ammissibilità dell'obiezione di coscienza, la riforma del regolamento di disciplina o altri, che non si concretino però mai in una istigazione a disertare, a commettere reati, a violare i doveri imposti al militare dalle leggi [49].

Unitariamente considerate, le pronunce richiamate sono in larga parte annoverabili, secondo la dottrina, nel filone giurisprudenziale che ha confermato l'assetto di tutela ereditato dal regime fascista, innestato sulla precedente legislazione liberale [50].

A proposito della tutela del buon costume di cui all'art. 21 Cost., il Giudice delle leggi ha affermato, nella sentenza n. 20 del 1974, che esso non costituisce il solo limite alla libertà di manifestazione del pensiero, sussistendo invece altri limiti – impliciti – dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi, che siano parimenti garantiti dalla Costituzione [51].

E ancora, in occasione della sentenza n. 86 del 1974, la Corte costituzionale ha avuto modo di dichiarare che il diritto all'onore, comprensivo del decoro e della reputazione [52], intimamente connesso con la persona umana [53] costituisce un bene "supremo" che va tutelato dinanzi alla libertà di manifestazione del pensiero.

In seguito, con la sentenza n. 108 del 1974 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 415 c.p. nella parte in cui riguardava il reato

---

[49] Cfr. Corte cost., 27 febbraio 1973, n. 16, cons. in dir. p.to 2. La Corte costituzionale con Corte cost., 8 marzo 1989, n. 139, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente articolo nella parte in cui non prevede che per l'istigazione di militari a commettere un reato militare la pena sia "sempre applicata in misura inferiore alla metà della pena stabilita per il reato al quale si riferisce l'istigazione".

[50] M. PELLISSERO, *La parola pericolosa. Il confine incerto del controllo penale del dissenso*, in *Questione Giustizia*, 4/2015, p. 38.

[51] Cfr. Corte cost., 24 gennaio 1974, n. 20, cons. in dir. p.to 5.

[52] M. D'AMICO, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva*, cit., p. 3.

[53] Cfr. Corte cost., 21 marzo 1974, n. 86, cons. in dir. p.to 4.

di istigazione all'odio fra le classi sociali poiché non vi era la chiara esclusione del fatto che la sanzione penale potesse colpire la manifestazione ed incitamento alla persuasione della verità di una dottrina ed ideologia politica o filosofica della necessità di un contrasto e di una lotta fra portatori di opposti interessi economici e sociali" [54].

Sempre a proposito dell'interpretazione dell'art. 21 Cost., il Giudice delle leggi, più di recente, con la sentenza n. 293 del 2000 ha affermato che: "[s]olo quando la soglia dell'attenzione della comunità civile è colpita negativamente, e offesa, dalle pubblicazioni di scritti o immagini con particolari impressionanti o raccapriccianti, lesivi della dignità di ogni essere umano, e perciò avvertibili dall'intera collettività, scatta la reazione dell'ordinamento" [55].

Se, dunque, è vero che la Costituzione nulla dice in merito alla possibilità di elevare il principio della dignità [56] umana a principio capace di "superare" il precetto della libertà di manifestazione del pensiero [57], la Corte costituzionale, tuttavia, sembrerebbe avere individuato, nel corso del tempo, e, invero, anche di recente [58], chiari limiti a tale libertà al fi-

---

[54] Cfr. Corte cost., 5 aprile 1974, n. 108, cons. in dir. p.to 5.

[55] Cfr. Corte cost., 11 luglio 2000, n. 293, cons. in dir. p.to. 3.

[56] Come è stato scritto, la punizione dei discorsi d'odio quale limite implicito alla dignità umana presenterebbe un cortocircuito poiché anche la libera manifestazione del pensiero rappresenta una forma di estrinsecazione della dignità umana. Pertanto, "[c]hi ritiene che fattispecie incriminatrici del pensiero siano consentite dall'esigenza di proteggere una certa concezione della dignità umana astrattamente intesa, dovrebbe almeno farsi carico di proporne una formulazione che contempli una sorta di bilanciamento ad hoc affidato al giudice in sede applicativa: le manifestazioni in astratto punibili, lo sarebbero in concreto solo se – per i modi usati, il pubblico destinatario, il collegamento con dibattiti in corso – non si debba invece far prevalere l'esercizio della libertà di espressione". Così A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre?*, cit., p. 15. Sulla problematicità dell'identificazione dell'identità umana quale limite alla libertà di manifestazione del pensiero, cfr. A. AMBROSI, *Libertà di pensiero e manifestazione di opinioni razziste e omofobe*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018, pp. 531-535.

[57] Secondo Mantovani i principi di pace, libertà ed uguaglianza possono di fatto rappresentare limiti alla libertà di manifestazione del pensiero. Così F. MANTOVANI, *Mezzi di diffusione e tutela dei diritti umani*, in *Archivio giuridico*, 1968, p. 363 ss.

[58] Si pensi alla menzionata Corte cost., 11 luglio 2000, n. 293.

ne di tutelare la dignità dei singoli [59].

A questo proposito si è affermato che il Giudice delle leggi avrebbe presentato il concetto di "ordine pubblico" dapprima come "ordine legale naturale" e, in seguito, come "ordine dello Stato costituzionale" [60].

Nello specifico, avrebbe mantenuto i reati di opinione senza chiedere che i beni tutelati da questi ultimi trovassero puntuale rispondenza in beni costituzionalmente protetti.

Pertanto, non avrebbe risolto la problematica relativa all'offensività dei reati di opinione, che non coinvolge solamente il rispetto dell'art. 21 Cost., ma anche l'art. 25 Cost. Di qui, le criticità legate ai reati contraddistinti da forme anticipate di tutela, tanto da confondersi con la punizione della mera disobbedienza [61].

Vero è, come è stato sottolineato, che la tutela di beni istituzionali, statali o collettivi è diversa da quella che coinvolge la tutela del singolo dalle discriminazioni fondate sulle categorie di cui all'art. 3, comma 1, Cost. Si pensi alle disposizioni contro il razzismo: queste potrebbero essere finalizzate alla tutela di un interesse "personalizzato" poiché non si tratterebbe di "tutelare valori astratti, ma elementi specifici che ineriscono ad ogni essere umano e che ne definiscono l'essenza" [62].

Si è posto in evidenza come i Costituenti, nel delineare l'art. 21 Cost., abbiano previsto di escludere dal limite del buon costume qualsiasi riferimento all'ordine pubblico, da intendersi come clausola tesa, da un lato, al mantenimento della pace sociale e, dall'altro, alla prevenzione dei reati [63].

---

[59] M. D'AMICO, *Odio online: limiti costituzionali e sovranazionali*, cit., p. 29.

[60] Cfr. M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 233. Sull'evoluzione del concetto di ordine pubblico dallo Stato liberale a quello costituzionale, cfr. A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 291-295.

[61] M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., pp. 233, 259-260.

[62] Cfr. Pellissero, che cerca di individuare le possibili ragioni legate alla legittimazione di forme specifiche di tutela penale. M. PELLISSERO, *La parola pericolosa. Il confine incerto del controllo penale del dissenso*, cit., p. 43.

[63] M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 209. Al massimo, sarebbe da ammettere il limite della sicurezza pubblica o della pace materiale. Si veda sempre M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 234.

Per questa ragione, è opportuno riferirsi, in un'ottica orientata alla tutela della libertà di uguaglianza e non discriminazione e per ragionare sull'aggravante legata al negazionismo, alle richiamate pronunce in cui la Corte costituzionale ha individuato un limite alla manifestazione del pensiero nella tutela dell'onore e della dignità.

Al di là delle evidenziate inadeguatezze della norma, chi scrive ritiene che l'aggravante del negazionismo non contraddica l'art. 21 Cost., poiché, in primo luogo, rientra nel penalmente rilevante non tanto l'espressione di affermazioni pericolose per l'ordine pubblico, essendo piuttosto le affermazioni negazioniste offensive nei confronti delle vittime della *Shoah* e, in secondo luogo, come già anticipato, poiché la norma opera in costanza di tutti gli elementi costitutivi della condotta base su cui si innesta.

Rimane, però, secondo alcuni, problematica la formulazione della norma, ove i fatti base di propaganda, istigazione e incitamento, aggravati per l'aver compiuto il fatto negando uno dei crimini di genocidio di cui all'art. 604-*bis*, sono punibili se dalla condotta "derivi un pericolo di diffusione, che è cosa ben diversa dal pericolo concreto del verificarsi dell'evento lesivo" [64].

Il pericolo di "diffusione" è certamente diverso dal pericolo (concreto): le fattispecie di pericolo astratto non rispondono alla logica della correlazione tra parola e azione [65].

Tuttavia, come evidenziato da parte della dottrina, è possibile considerare tale specificazione nel senso di un "riferimento all'accertamento in concreto dell'idoneità lesiva dell'affermazione negazionista, al fine di specificare quel collegamento tra parola e azione" [66].

In ogni caso, non sembra possibile trascurare le indicazioni fornite dalle Risoluzioni ONU del 2007 e del 2022, quanto previsto dalla Decisione Quadro 2008/913/GAI e, infine, dalla recente Risoluzione n. 2447

---

[64] Cfr. N. PALAZZO, *Bugie di carta: un argine penale al negazionismo*, cit., p. 9.

[65] Si è fatto riferimento, in questo caso, ad un "negazionismo qualificato". Cfr. O. POLLICINO, *Il negazionismo nel diritto comparato. Profili ricostruttivi*, in *DUDI*, 5/2011, p. 88. Per un'analisi sul pericolo di diffusione, cfr. A.S. SCOTTO ROSATO, *Osservazioni critiche sul nuovo reato di negazionismo*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3/2016, pp. 291-294. Per l'applicazione giurisprudenziale di tale pericolo, cfr. Cass, sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3808 (*infra*, in questo paragrafo).

[66] Così M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 91.

dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa adottata il 22 giugno 2022, che pone in evidenza l'importanza di punire il diniego dell'Olocausto e di altri crimini di genocidio, anche quando tali crimini siano commessi da pubblici ufficiali [67].

Alla luce di quanto sopra, sembra di potere affermare che la tutela della dignità personale, dell'onore e del principio di non discriminazione può essere bilanciata con la libertà di manifestazione del pensiero, ma anche che, in alcuni casi, quest'ultima può conoscere limiti proprio alla luce della necessaria garanzia dei richiamati interessi costituzionalmente garantiti.

Una possibile lettura del reato di negazionismo che mette bene in evidenza come il bene giuridico tutelato sia la persona e non beni giuridici immateriali [68] è offerta dalla dottrina penalistica [69].

Ebbene, come già si accennava, la diffusione è un requisito che fa corpo con il concetto di propaganda: è proprio la diffusione di idee negazioniste che corrisponde alla situazione di pericolo da verificare in concreto [70].

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore della disciplina sul negazionismo sarebbe stata introdotta una nuova fattispecie di reato autonoma, strutturata sulla falsariga del reato di diffamazione, volendosi punire quelle parole lesive dell'onore e della dignità del singolo quando siano pronunciate comunicando con più persone [71].

Nel caso dell'ingiuria e della diffamazione, la tutela penale garantisce

---

[67] Castellaneta problematizza il rispetto degli obblighi internazionali pattizi al fine di punire i discorsi d'odio; M. CASTELLANETA, *Negazionismo: la Cassazione precisa i contorni dell'aggravante in linea con la giurisprudenza di Strasburgo*, cit., pp. 286-288. Cfr. anche A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre?,* cit., p. 17.

[68] Approfondisce tale distinzione in un'ottica costituzionalmente orientata D'Amico, in M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., pp. 30-38. Sui beni immateriali tutelati dai reati di opinione di matrice fascista, cfr. M. MANETTI, *Commento all'art. 21 della Costituzione*, cit., p. 236.

[69] Si v. F. ANGIONI, *Contenuti e funzioni del concetto di bene giuridico*, Giuffré, Milano, 1983, pp. 161-244.

[70] In questo senso anche E. VENAFRO, *Il nuovo reato di negazionismo: luci ed ombre*, in *Legislazione Penale*, 8 febbraio 2018, p. 18.

[71] Così ancora E. VENAFRO, *Il nuovo reato di negazionismo: luci ed ombre*, cit., p. 19.

diritti fondamentalissimi della persona offesa, collegati agli artt. 2 e 3 Cost. [72] e, anche nel caso di specie, l'oggetto della tutela non è rappresentato da beni super individuali e la fattispecie non è modellata su condotte istigatorie [73].

Altra dottrina, invece, ritiene che l'affermazione negazionista sia rivolta all'inquadramento di un fatto storico come genocidio, essendo così sfumato l'elemento della personalizzazione. Il disvalore della condotta, pertanto, non si rivolgerebbe ad interessi individuali, ma ad "un bagaglio di valori che sono fondamento della comunità internazionale" [74].

In ogni caso, a volere considerare il reato di negazionismo come circostanza aggravante speciale, è possibile ragionare di quest'ultimo come di una modalità di realizzazione della propaganda razzista, di istigazione e di incitamento di atti di discriminazione e quindi applicabile a condotte già penalmente rilevanti [75], così mitigando il dibattito in punto di rispondenza tra la disposizione in commento e l'art. 21 Cost.

Un esempio recente – nonché unico – di applicazione dell'art. 604-*bis*, comma 3, che secondo parte della dottrina ha mostrato come, nel suo concreto operare, l'aggravante del negazionismo punisca condotte negazioniste realizzate al di fuori delle mura domestiche quando emerga il disvalore della diffusione – così smentendone il valore meramente simbolico [76] – è la già menzionata sentenza della Cass., sez. I, 3 febbraio 2022, n. 3808 [77].

Il giudice di merito aveva affermato la responsabilità dell'imputato, aderente al movimento N.S.A.B.-M.L.N.S. (Movimento Nazional Socia-

---

[72] Si v. M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 33.

[73] E. VENAFRO, *Il nuovo reato di negazionismo: luci ed ombre*, cit., p. 19.

[74] Cfr. M. PELLISSERO, *La parola pericolosa. Il confine incerto del controllo penale del dissenso*, cit., p. 45.

[75] Cfr. M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., p. 90.

[76] M. CASTELLANETA, *Negazionismo: la Cassazione precisa i contorni dell'aggravante in linea con la giurisprudenza di Strasburgo*, cit., p. 288.

[77] Come evidenziato, si tratta della conferma, per la prima volta, dell'aggravante di negazionismo. Così M. BASSINI, *Corte di Cassazione – sent. n. 3808 del 2022*, in *Future. Progetti, notizie, confronti su (in)sicurezza, diritto e religione*, 27 gennaio 2022, https://future.unimi.it/2022/01/27/corte-di-cassazione-sent-3808-del-2022/.

lista dei Lavoratori) per avere, il 27 gennaio 2017, in concorso con altri individui rimasti ignoti, diffuso idee fondate sulla superiorità, sull'odio razziale o etnico e sulla negazione della *Shoah*.

In particolare, nella città di Milano, erano state svolte attività di propaganda mediante la diffusione di volantini e l'utilizzazione di striscioni e scritte che si ispiravano al Nazional Socialismo, inneggiando alla superiorità della razza bianca contro ogni presenza di giudaismo in Europa, negando l'Olocausto ebraico.

Secondo il giudice di legittimità, la specifica idoneità della condotta a integrare la fattispecie di propaganda di idee discriminatorie e di negazione della *Shoah* era manifesta alla luce del contenuto dei volantini che il ricorrente aveva contribuito a diffondere nelle vie cittadine, della stretta interrelazione tra il fatto e il Giorno della Memoria e dell'accertata adesione del ricorrente a idee negazioniste dell'Olocausto ebraico e discriminatorie, fondate sulla superiorità e sulla difesa della razza ariana.

Per corroborare l'*iter* motivazionale, la Corte di Cassazione ha richiamato la giurisprudenza della Corte EDU[78], che ha individuato nelle condotte negazioniste la possibilità di ammette una limitazione della libertà di espressione tutelata dall'art. 10 CEDU[79].

2. *Il negazionismo nella giurisprudenza della Corte EDU.*

Premesso che i ricorsi in tema di antisemitismo su cui si è pronunciata la Corte EDU rientrano in larga misura nel novero delle dichiarazioni negazioniste[80], numerosi sono stati i ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo presentati da individui che sostenevano di essere stati vittime di una violazione del diritto alla libertà di espressione poiché condannati

[78] Cfr. cap. 6, par. 2.

[79] Le pronunce richiamate sono *Peta Deutschland c. Germania* (ric. 43481/09), Comm. eur. dir. uomo, sez. V, 8 novembre 2012, il caso *Garaudy c. Francia* (ric. 65831/01), Comm. eur. dir. uomo, sez. IV, 24 giugno 2003, il caso *Perinçek c. Svizzera* (ric. 27510/08), Comm. eur. dir. uomo, 15 ottobre 2015.

[80] Per un caso recente e differente, cfr. cap. 4, par. 2 e cap. 8.

per avere diffuso dichiarazioni con cui veniva negata o sminuita l'esistenza di crimini commessi nei confronti degli ebrei [81].

Secondo la Corte EDU, a tali affermazioni deve conseguire un intervento da parte dello Stato a tutela della tenuta democratica della società [82].

La violazione della Convenzione da parte di attività, testi, scritti e immagini di stampo negazionista è stata confermata dall'applicazione dell'art. 10, comma 2, CEDU [83], che prevede la possibilità di limitare la libertà di manifestazione del pensiero per tutelare, in una società democratica, la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine della prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, particolarmente rilevanti, come si vedrà, in tema di pronunce che hanno interessato il reato di negazionismo, e, infine, per impedire la divulgazione di informazioni di carattere riservato o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.

La violazione delle disposizioni convenzionali a fronte di affermazioni negazioniste si spiega anche, in *extremis*, in base all'applicazione, da parte della Corte EDU, dell'art. 17 CEDU (*Abuso del diritto utilizzato per tutelare i valori convenzionali* [84]).

---

[81] Per uno studio sulla giurisprudenza della Corte EDU in tema di discorsi d'odio e negazionismo si veda C. CARUSO, *L'*hate speech *a Strasburgo; il pluralismo militante del sistema convenzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017.

[82] Sul rapporto tra la solidità di un ordinamento democratico e la condanna di dichiarazioni negazioniste, cfr. *D.I. c. Germania* (ric. 26551/95) Comm. eur. dir. uomo, 26 giugno 1996.

[83] "L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

[84] Come evidenzia la dottrina, in un primo momento la Corte EDU non ha effettuato richiami all'applicazione dell'art. 17 CEDU. Si veda il caso *Lowes c. Regno Unito* (ric. 13214/87), Comm. eur. dir. uomo, 9 novembre 1998. Successivamente, la Corte ha iniziato a utilizzare l'art. 17 CEDU quale principio di interpretazione. Cfr. *Kühnen c. Germania* (ric. 121994/86), Comm. eur. dir. uomo, 12 maggio 1988. In una terza fase,

Emblematico, perché contraddistinto dall'applicazione dell'art. 17 CEDU e dall'affermazione della necessità di tutelare una società democratica, è il caso *Pastörs c. Germania* (ric. 55225/14) [85], ove il ricorrente, presidente del partito *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (d'ora in poi, *NPD*) nell'assemblea legislativa del Meclemburgo Pomerania Occidentale, in un discorso tenuto in quella sede il 28 gennaio 2010, aveva definito *Auschwitz* e l'Olocausto bugie utilizzate per scopi propagandistici e politici contro il popolo tedesco; a seguito di tali affermazioni è stato condannato a otto mesi di reclusione per diffamazione e per violazione della memoria dei morti.

Il presidente dell'*NPD* adiva pertanto la Corte EDU, lamentando di aver subito una compressione della propria libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 CEDU, non avendo egli negato l'Olocausto ma, piuttosto, criticato la cultura del ricordo da esso derivata.

Secondo il Giudice di Strasburgo, la Convenzione si distanzia dalle atrocità perpetrate durante il nazionalsocialismo. Rileva, inoltre, la Corte, che la limitazione che aveva colpito il ricorrente fosse proporzionata e necessaria in una società democratica. Le dichiarazioni del ricorrente avrebbero addirittura integrato un'ipotesi di abuso del diritto ai sensi dell'art. 17 CEDU [86].

---

la Corte avrebbe utilizzato la disposizione richiamata come causa di esclusione dell'art. 10 CEDU. Così P. LOBBA, *Holocaust Denial before the European Court of Human Rights: Evolution of an Exceptional Regime*, in *European Journal of International Law*, 2015, p. 237, come richiamato anche da M. CASTELLANETA, *Negazionismo: la Cassazione precisa i contorni dell'aggravante in linea con la giurisprudenza di Strasburgo*, cit., p. 283.

[85] Comm. eur. dir. uomo, sez. V, 3 ottobre 2019.

[86] È stato utilizzato l'effetto "ghigliottina" anche nelle risalenti pronunce *F.P. c. Germania* (ric. 19459/92), Comm. eur. dir. uomo, 29 marzo 1993; *Walendy c. Germania* (ric. 21128/92), Comm. eur. dir. uomo, 11 gennaio 1995; *Otto E.F.A. Remer c. Germania* (ric. 25096/94), Comm. eur. dir. uomo, 6 settembre 1995; *Partito Nazionaldemocratico Tedesco c. Germania* (ric. 25992/94), Comm. eur. dir. uomo, 29 novembre 1995; *Rebhandl c. Austria* (ric. 24398/94), Comm. eur. dir. uomo, 16 gennaio 1996; *Hennicke c. Germania* (ric. 34889/97), Comm. eur. dir. uomo, 21 maggio 1997.

Si v. anche *Marais c. Francia* (ric. 31159/96), Comm. eur. dir. uomo, 24 giugno 1996, in cui il ricorrente aveva invocato l'art. 10 CEDU per essere stato multato e condannato a risarcire i danni per avere pubblicato un articolo in cui negava l'esistenza delle camere a gas nel campo di concentramento di *Struthof-Natzweiler*.

Interessante anche il caso *Ayoub e altri c. Francia* (ric. 77400/14, 34532/15, 34550/15 [87]), in cui la Corte EDU ha applicato l'art. 17 CEDU, confermando la decisione delle autorità giudiziarie francesi di procedere allo scioglimento di tre associazioni di estrema destra che promuovevano l'antisemitismo e il carattere non democratico delle loro attività. Similmente, anche nel caso *W.P. e altri c. Polonia* (ric. 42264/98) [88], la Corte EDU ha ritenuto che la decisione, da parte delle autorità polacche, di proibire la costituzione di un'associazione il cui statuto prevedeva espressioni antisemite, non fosse di carattere discriminatorio.

In generale, quando si tratta di negazione di crimini come l'Olocausto, la Corte EDU ha utilizzato un criterio diverso rispetto agli altri casi, ritenendo legittimo e necessario un intervento degli Stati finalizzato a limitare la libertà di espressione nei casi di manifestazione di odio, salutando con favore l'adozione di sanzioni nei confronti di coloro che negano crimini come l'Olocausto [89].

La Corte EDU ha, inoltre, ritenuto che la condanna di affermazioni negazioniste si possa giustificare alla luce della tutela dell'ordine pubblico e della reputazione [90].

La Corte EDU ha dichiarato il ricorso irricevibile, basandosi sugli artt. 10, par. 2, e 17 CEDU. In questo senso si è espressa la Corte EDU in *Ochsenberger c. Austria* (ric. 21318/93), Comm. eur. dir. uomo, 2 settembre 1994.

[87] Corte EDU, sez. V, 8 ottobre 2020.

[88] Corte EDU, sez. III, 2 settembre 2004.

[89] In questo senso anche M. CASTELLANETA, *Negazionismo: la Cassazione precisa i contorni dell'aggravante in linea con la giurisprudenza di Strasburgo*, cit., pp. 283-284. Uno dei primi esempi dell'orientamento giurisprudenziale appena evidenziato è *T. c. Belgio* (ric. 9777/82), Comm. eur. dir. uomo, 14 luglio 1983, riguardante un testo intitolato "*Letter to the Pope concerning Auschwitz*" che minimizzava l'Olocausto e che poneva in dubbio la sua esistenza. La Corte ha applicato l'art. 17 CEDU.

[90] In tema di dignità, v. il caso *Nachtmann c. Austria* (ric. 36773/97), Comm. eur. dir. uomo, 9 settembre 1998. Sempre in tema di degradazione dell'onore delle vittime, cfr. il caso *Witzsch c. Germania* (ric. 41448/98), Corte EDU, sez. I, 20 aprile 1999. La reputazione delle vittime rileva anche nel caso *Ivanov c. Russia* (ric. 35222/04), Corte EDU, sez. I, 20 febbraio 2007, in cui il ricorrente, proprietario di una rivista russa, aveva pubblicato articoli antisemiti, così come nel caso *Peta Deutschland c. Germania* (ric. 43481/09), Corte EDU, sez. V, 8 novembre 2012, in cui un'associazione animalista aveva utilizzato il riferimento alla *Shoah* per descrivere la sofferenza perpetrata in alcuni allevamenti.

Si pensi alla pronuncia della Corte EDU del 31 gennaio 2019, nel caso *Richard Williamson c. Germania* (ric. 64496/17) [91].

In quell'occasione un prete inglese, vescovo e componente della confraternita sacerdotale di San Pio X, fondata dall'ex arcivescovo Marcel Lefebre, dalla quale l'uomo era stato espulso nel 2012, a seguito delle domande di un giornalista svedese, che riportava sue precedenti affermazioni, aveva sostenuto che le camere a gas non erano esistite.

Il giornalista aveva fornito una copia della registrazione al settimanale tedesco *Der Spiegel*, che aveva riportato i brani dell'intervista contenenti la negazione dell'Olocausto.

La richiesta di rimozione ai tribunali civili tedeschi non aveva avuto successo perché il ricorrente aveva dato il consenso generale alla diffusione dell'intervista [92].

Nel caso di specie, la Corte EDU ha condannato il ricorrente per avere colpito la dignità delle vittime e leso la pace sociale in Germania [93]; il Giudice di Strasburgo non ha, però, applicato l'art. 17 CEDU, ma ha ricorso all'art. 10, comma 2, CEDU.

Anche la storia e l'interesse al dibattito pubblico giocano un ruolo importante nella giurisprudenza della Corte EDU sulle dichiarazioni negazioniste.

Un esempio è il noto caso *Garaudy c. Francia* (ric. 65831/01) [94], in cui la Corte EDU ha affermato che l'Olocausto rappresenta un fatto storico chiaramente stabilito [95].

---

[91] Corte EDU, sez. V, 8 gennaio 2019.

[92] M. CASTELLANETA, *Il negazionismo tra abuso del diritto e limite alla libertà di espressione in una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Media Laws*, 2/2019, p. 314.

[93] M. CASTELLANETA, *Il negazionismo tra abuso del diritto e limite alla libertà di espressione in una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 312.

[94] Corte EDU, sez. IV, 24 giugno 2003. Il contesto storico rileva ampiamente anche in *Nix c. Germania* (ric. 35285/16), Corte EDU, sez. V, 13 marzo 2018 e in *Hoffer e Annen c. Germania* (ric. 397/07 e ric 2322/07), Corte EDU, sez. V, 13 gennaio 2011.

[95] "*Ne relève en aucune manière d'un travail de recherche historique s'apparentant à une quête de la vérité. L'objectif et l'aboutissement d'une telle démarche sont totalement différents, car il s'agit en fait de réhabiliter le régime national-socialiste, et, par voie de consé-*

La garanzia dell'art. 10 CEDU, in generale, viene esclusa quando vengono in rilievo discorsi di negazione dell'Olocausto: nel caso di specie, non vi era nessuna ricerca della verità (storica), ma la sola riabilitazione del regime nazionalsocialista, pericolosa per l'ordine pubblico [96] e lesiva dei diritti umani e della democrazia, tutelati proprio dalla *ratio* che sorregge l'art. 17 CEDU.

Pertanto, la Corte EDU ha dichiarato irricevibile la richiesta del ricorrente, autore di un libro negazionista.

Similmente, nella decisione *M'Bala M'Bala (noto come Dieudonné) c. Francia* (ric. 25239/13) [97], la Corte EDU ha applicato l'art. 17 CEDU poiché l'Olocausto del popolo ebraico "è ormai un dato storico acquisito, una 'verità' conclamata sia dalla storia che (soprattutto) dalla giustizia internazionale" [98].

---

quence, d'accuser de falsification de l'histoire les victimes elles-mêmes. Ainsi, la contestation de crimes contre l'humanité apparaît comme l'une des formes les plus aigues de diffamation raciale envers les Juifs et d'incitation à la haine à leur égard. La négation ou la révision de faits historiques de ce type remettent en cause les valeurs qui fondent la lutte contre le racisme et l'antisémitisme et sont de nature à troubler gravement l'ordre public. Portant atteinte aux droits d'autrui, de tels actes sont incompatibles avec la démocratie et les droits de l'homme et leurs auteurs visent incontestablement des objectifs du type de ceux prohibés par l'article 17 de la Convention". Al contrario, in *Fatullayev c. Azerbaijan* (ric. 40984/07), Corte EDU, sez. I, 22 aprile 2010, la Corte ha rilevato che l'art. 17 non poteva trovare applicazione poiché la vicenda sottoposta al suo esame non riguardava una vicenda di negazionismo o la revisione di "fatti storici chiaramente accertati come l'Olocausto". Cfr. M. CASTELLANETA, *Il negazionismo tra abuso del diritto e limite alla libertà di espressione in una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 321.

[96] A proposito di tutela dell'ordine pubblico, la proibizione di idee nazionalsocialiste in Austria è stata considerata dalla Corte EDU legittima poiché il divieto risponde agli interessi della sicurezza nazionale e dell'integrità territoriale. Cfr. *Honsik c. Austria* (ric. 25062/94), Comm. eur. dir. uomo, sez. I, 18 ottobre 1995.

[97] Corte EDU, sez. V, 20 ottobre 2015.

[98] Cfr. R.G. CONTI, *Fare memoria sull'Olocausto. Il divieto di negazionismo e la Corte edu (brevi osservazioni a Corte dir. uomo, 3 novembre 2019, Pastors c. Germania)*, cit. Si segnala, peraltro, che la prima pronuncia sul negazionismo da parte della Corte EDU è quella con cui è stato giudicato legittimo il divieto di esporre scritte negazioniste essendo l'Olocausto un fatto storico notorio. Cfr. *X c. RFA* (ric. 9235/81), Comm. eur. dir. uomo, 16 luglio 1982. Si v. J. LUTHER, *L'antinegazionismo nell'esperienza giuridica tedesca e comparata*, cit.

Ancora, nella decisione *Bonnet c. Francia* (ric. 35364/19) [99], la Corte EDU ha dichiarato irricevibile il ricorso presentato dal direttore del sito *Web Égalité et Réconciliation*, che era stato condannato per il reato di ingiuria pubblica contro un gruppo di persone per la loro appartenenza a una etnia, una nazione, una razza e una religione, e per il reato di negazione di uno o più crimini contro l'umanità, alla luce di manifesti riferimenti alla comunità ebraica e ai campi di sterminio nazisti [100], per la pubblicazione di una vignetta in cui veniva rappresentata la prima pagina di un giornale, a parodia del settimanale "Charlie Hebdo", intitolato "Chutzpah Hebdo".

La vignetta, corredata da alcune frasi allusive, raffigurava il volto di Charlie Chaplin, posto dinnanzi ad una stella di David. Chaplin chiedeva "Shoah, dove sei?" e rispondevano "qui", "là", "anche là" un abat-jour, una saponetta, una parrucca e una scarpa.

La condanna nei confronti del ricorrente si è fondata sulle offese a sfondo razziale rivolte alla comunità ebraica e sulle dichiarazioni svolte, che hanno messo in discussione l'esistenza dell'Olocausto.

Nel confermare l'assenza di protezione dei discorsi negazionisti da parte dell'art. 10 CEDU [101], la Corte EDU ha affermato che il messaggio che trasmettono non contribuisce ad alcun dibattito di interesse pubblico; nel caso di specie, anzi, l'espressione artistica oggetto del giudizio aveva giustificato o difeso la violenza, l'odio, la xenofobia o altre forme di intolleranza, non normalmente protetti dalla Convezione EDU, perché cadono sotto l'art. 17 CEDU [102].

---

[99] Corte EDU, sez. V, 25 gennaio 2022.

[100] Così S. PRAN, *Osservatorio Corte EDU: febbraio 2022*, in *Sistema penale*, 21 marzo 2022.

[101] Si veda anche il caso che ha riguardato un professore e politico che aveva fatto dichiarazioni negazioniste ad una conferenza stampa. Cfr. *Gollnisch c. Francia* (ric. 48135/08), Corte EDU, sez. V, 7 giugno 2011. Sulla difficile armonizzazione di dichiarazioni negazioniste con l'art. 10 CEDU, cfr. *Behar e Gutman c. Bulgaria* (ric. 29335/13), Corte EDU, sez. IV, 16 febbraio 2021.

[102] Sull'incitamento all'odio, cfr. *Balsyte-Lideikiené v. Lituania* (ric. 72596/01), Corte EDU, sez. III, 4 novembre 2008. In dottrina vi è chi ha avanzato la tesi secondo cui raramente il negazionismo "si accompagnerebbe a un serio interesse per la ricerca storica". Cfr. I.SPIGNO, *Discorsi d'odio*, cit., p. 23.

La Corte EDU, quindi, ritiene che un presidio particolare debba essere offerto dagli Stati proprio rispetto all'antisemitismo e alla negazione della *Shoah*.

La Corte EDU, al contrario, nel caso *Baldassi e altri c. Francia* (ric. 15271/16) [103], ha ritenuto non fosse stata violata la libertà di manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 10 CEDU nel caso di partecipazione ad una manifestazione finalizzata al boicottaggio dei prodotti importati da Israele.

In seguito alla condanna subita, in ultima istanza, i ricorrenti avevano adito la Corte di Strasburgo, secondo la quale, infatti, l'incitamento a trattare diversamente alcuni prodotti non comporta necessariamente un incitamento alla discriminazione.

Peraltro, a differenza che nel caso *Willem. c. Francia* (ric. 10883/05) [104], in questo caso l'azione di protesta era stata portata avanti da privati cittadini, non da funzionari pubblici o di governo [105].

Inoltre, la libertà di espressione di cui all'art. 10 CEDU non era stata lesa alla luce dell'assenza di qualsivoglia incitamento all'odio razziale o alla violenza.

In definitiva, dunque, la Corte EDU ritiene che un'ingerenza da parte degli Stati nei confronti delle dichiarazioni negazioniste possa essere giustificata alla luce della tutela dell'ordine pubblico e della tutela della reputazione e dell'onore delle vittime. Inoltre, sempre secondo la Corte EDU, le affermazioni negazioniste non possono rientrare nella libertà di manifestazione del pensiero quale possibile dinamica finalizzata allo sviluppo del discorso pubblico, essendo la *Shoah* un fatto storico certo e verificabile [106].

---

[103] Corte EDU, sez. V, 11 giugno 2016.

[104] Corte EDU, sez. V, 16 luglio 2009.

[105] Cfr. M. CASTELLANETA, *Invocare il boicottaggio di prodotti provenienti da Israele non può essere considerato un reato: la Cedu condanna la Francia per violazione della libertà di espressione*, 26 giugno 2020, in http://www.marinacastellaneta.it/blog/invocare-il-boicottaggio-di-prodotti-provenienti-da-israele-non-puo-essere-considerato-un-reato-la-cedu-condanna-la-francia-per-violazione-della-liberta-di-espressione.html. Simile il caso B.*H., M.W., H.P. e G.K. c. Austria* (ric. 12774/87), Comm. eur. dir. uomo, 12 ottobre 1989.

[106] Una delle più note rappresentazioni dell'Olocausto è il documentario di Claude Lanzmann "Shaoh". Cfr. l'omologo volume, C. LANZMANN, *Shoah*, Bompiani, Milano, 2014.

3. *Un esempio di democrazia militante: la disciplina tedesca in tema di negazionismo.*

Nell'ordinamento tedesco, la libertà di manifestazione del pensiero deve misurarsi con diversi limiti costituzionalmente previsti.

Secondo il *Bundesverfassungsgericht* (d'ora in poi, *BVerfG*), "il diritto di esprimere un'opinione deve cedere se il suo esercizio viola gli interessi di un altro che ha una pretesa di protezione superiore. L'esistenza di un tale interesse in un caso particolare dipende da tutte le circostanze che vengano in considerazione" [107].

Quanto appena scritto sembra rintracciarsi nella formulazione ed articolazione dell'art. 5 *GG*.

Secondo il comma 1, "ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le proprie opinioni con parole, scritti e immagini, nonché di informarsi senza impedimento da fonti accessibili a tutti. Sono garantite la libertà di stampa e di informazione mediante la radio e il cinematografo. Non si può prevedere alcuna censura".

Del tutto significativamente, al secondo comma del medesimo articolo sono previsti alcuni limiti a tale libertà [108].

I limiti in questione sono riscontrabili nelle leggi generali [109], nelle norme concernenti la protezione della gioventù e nel diritto al rispetto dell'onore della persona [110]; al terzo comma viene sancito che "l'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. La libertà d'insegnamento non dispensa dalla fedeltà alla Costituzione".

---

[107] Si veda la sentenza 15 gennaio 1958 – 1 BvR 400/51.

[108] Sulla gerarchia dei valori costituzionali in Germania, cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffré, Milano, 2023, pp. 104-106. Sulla democrazia militante tedesca, fra gli altri, cfr. D. MURSWIEK, *Verfassungsschutz und Demokratie*, Duncker & Humblot, Berlin, 2020, pp. 17-18. Ancora, si veda J. BECKER, *Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes*, in J. ISENSEE-P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Müller, München, 1992, pp. 309-360.

[109] Risalta il ruolo assunto, in tal senso, dal codice penale tedesco. Si veda E. STEIN, *History against free speech: the new German law against the "Auschwitz" – and other – "lies"*, in *Michigan Law Review*, vol. 85, n. 2, 1986, p. 279.

[110] Il richiamo all'onore della persona sembra riallacciarsi alla pietra miliare della Costituzione tedesca, vale a dire la dignità umana, sancita all'art. 1 della *GG*.

Con legge del 28 ottobre 1994 [111] il legislatore tedesco ha introdotto, sulla scorta di una pronuncia del *BVerfG*, la fattispecie di negazionismo all'art. 130 dello *Strafgesetzbuch*, che ora punisce, al comma terzo, chi pubblicamente o all'interno di una riunione approva, nega o minimizza, il genocidio nazista nei confronti degli ebrei in maniera idonea a turbare la pace pubblica [112].

La pronuncia appena menzionata, *BVerfGE* 90, 241 – *Auschwitzlüge* del 1994 [113] – si inserisce all'interno del dibattito relativo alla c.d. "incomparabilità dell'Olocausto" [114], allora particolarmente acceso nel panorama della comunità scientifica tedesca.

La questione si incentrava sulla legittimità del divieto di mettere in dubbio la persecuzione subita dagli ebrei ad opera dei nazisti, in occasione di una riunione organizzata dal Partito nazionaldemocratico tedesco alla quale avrebbe dovuto partecipare lo storico negazionista David Irving.

La sentenza in commento presenta elementi di peculiare interesse perché il Giudice costituzionale tedesco ha avuto modo di esprimersi sulla legittimità costituzionale dei discorsi negazionisti nonostante questi ultimi non fossero ancora stati ritenuti penalmente rilevanti da parte del legislatore tedesco [115]: non è un caso, come si accennava, che, nello stesso an-

---

[111] Si tratta della *Legge che modifica il Codice penale, il Codice di procedura penale e altre leggi* (*Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze*).

[112] Nel 2005, infine, è intervenuta un'ulteriore modifica dell'art. 130 del codice penale tedesco, la quale ha introdotto un quarto comma che sancisce la pena della reclusione non superiore a tre anni o la pena pecuniaria per chi pubblicamente o in riunione violi la dignità delle vittime così da turbare la pace pubblica approvando, esaltando o giustificando la tirannia e l'arbitrio del nazionalsocialismo. Un'ulteriore modifica dell'art. 130 è intervenuta con la legge del 21 gennaio 2015 in attuazione delle disposizioni eurounitarie in materia di reati sessuali (*Neunundvierzigs-tes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches-Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht*).

[113] Per un commento, cfr. L. SCAFFARDI, *Oltre i confini della libertà di espressione. L'istigazione all'odio razziale*, cit., p. 79 ss.

[114] A. CIERVO, *Prestare ascolto alle lacune. Appunti per uno studio giuridico sull'introduzione del reato di "negazionismo" nell'ordinamento italiano*, in *Questione giustizia*, 6/2013.

[115] A. CIERVO, *Prestare ascolto alle lacune. Appunti per uno studio giuridico sull'introduzione del reato di "negazionismo" nell'ordinamento italiano*, cit.

no, quest'ultimo abbia modificato il codice penale.

L'unicità dell'Olocausto non poteva non intervenire nell'opera di bilanciamento della dignità dei cittadini tedeschi di origine ebraica con la libertà di manifestazione del pensiero, poiché questi ultimi sono particolarmente garantiti nel rispetto della loro dignità umana, individuale e collettiva.

Per tale ragione, i Giudici di Karlsruhe hanno affermato che solamente l'opinione può essere oggetto di tutela da parte dell'art. 5 della Legge Fondamentale, mentre l'affermazione di un fatto "in senso stretto non costituisce espressione del pensiero e, qualora imprecisa o contraria a una verità oggettiva accertata da una determinata collettività, non è meritevole di tutela" [116].

Pertanto, la negazione dello sterminio degli ebrei non può rientrare nel cappello protettivo dell'art. 5 della Legge Fondamentale.

Alla luce di quanto indicato, la fattispecie di reato di negazionismo prevista in Germania criminalizza l'approvazione, la negazione e la minimizzazione del solo genocidio nazista; non solo, la disciplina tedesca sul negazionismo è particolarmente rigida, fino ad annullare l'esclusione dell'intervento della pena nel caso del c.d. negazionismo semplice (*einfache Auschwitzlüge*) [117].

---

[116] Cfr. F. ABBONDANTE, *Il ruolo dei social network nella lotta all'hate speech: un'analisi comparata fra l'esperienza statunitense e quella europea*, in *Informatica e diritto*, vol. 26, 2017, p. 60.

[117] Il *BVerfG* con la sentenza n. 1 BvR 2083/15 del 2018 è recentemente intervenuto sull'art. 130, comma 3, *StGB*., dichiarandone la legittimità costituzionale. Per un commento, si veda M. HONG, *Holocaust, Meinungsfreiheit und Sonderrechtsverbot – BVerfG erklärt, § 130 III StGB für verfassungsgemäß*, in www.verfassungsblog.de, 2018.

CAPITOLO 7

LA C.D. COMMISSIONE SEGRE E L'IMPEGNO PER IL CONTRASTO ALL'ODIO

SOMMARIO: 1. La Commissione e le ragioni della sua istituzione. – 2. La mancanza di una definizione univoca di *hate speech*: a) Il piano sovranazionale; b) Il piano dell'Unione europea; c) Il piano interno. – 3. La Relazione finale: una lettura alternativa dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero? – 4. (*Segue*): riflessioni sul persistente antisemitismo. – 5. (*Segue*): le proposte finali. – 6. La ricostituzione della Commissione e le sue ragioni. – 7. Educazione e memoria per il contrasto all'antisemitismo.

1. *La Commissione e le ragioni della sua istituzione.*

Per affrontare il crescente odio nella nostra società, nel 2019 il Parlamento italiano ha deciso di istituire una Commissione straordinaria [1] per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza [2].

La mozione [3], approvata il 30 ottobre 2019, porta la prima firma di

[1] Sull'utilizzo del termine "straordinaria", cfr. la Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato. Cfr. P. GIOVARRUSCIO, *Uno strumento straordinario per il contrasto dei fenomeni di odio. Riflessioni a margine della "commissione Segre"*, in *Forum di Quaderni costituzionali,* 3/2020.

[2] Si segnala, in tema di antisemitismo, il documento approvato nel corso della XVI Legislatura dalle Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e III (Affari esteri e comunitari), Camera dei Deputati, nella seduta del 6 ottobre 2011 a conclusione dell'indagine conoscitiva sull'antisemitismo.

[3] Ci si riferisce alla Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura. La mozione è stata approvata con 151 voti favorevoli e 98 astenuti. Nessun voto contrario.

Liliana Segre, nominata Senatrice a vita dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 19 gennaio 2018 per "avere illustrato la Patria con altissimi meriti nel campo sociale" [4].

La Senatrice Liliana Segre, sopravvissuta al campo di sterminio di *Auschwitz*, ha testimoniato per tutta la vita gli orrori dei campi di sterminio, raccontando il male e insegnando l'importanza di non rimanere indifferenti davanti all'odio.

Per questa ragione, la nomina di Liliana Segre a Senatrice a vita rientra nel novero dei "gesti" costituzionali.

Si tratta di rendere giustizia alla questione ebraica anche nel contesto della nostra democrazia costituzionale.

Non stupisce, quindi, che la Senatrice Segre abbia assunto la Presidenza della Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza.

Al tempo stesso, è significativo sottolineare come, a seguito dell'istituzione della Commissione, Liliana Segre sia stata colpita da una violenta campagna d'odio, al punto che minacce e insulti antisemiti l'hanno costretta ad essere accompagnata, dal 2019, dalla scorta.

La mozione istitutiva della Commissione prende le mosse da una considerazione di rilievo per il diritto costituzionale e per la nostra democrazia costituzionale [5].

Si afferma, infatti, che tradizionalmente in Senato "l'istituzione della Commissione straordinaria o speciale attesta l'attenzione dell'Istituzione per la tutela e lo sviluppo dei valori costituzionali, come avvenne il 2 agosto 2001 con l'approvazione della Mozione 1-00020 della XIV Legislatura, a prima firma Alberti Casellati, sull'istituzione di un organo del Sena-

[4] Noemi Di Segni, presidente dell'Unione delle comunità ebraiche italiane, alla nomina di Liliana Segre a Senatrice a vita ha espresso il proprio apprezzamento: "A nome di tutte le comunità ebraiche in Italia, esprimo la nostra commozione per la decisione del Presidente Mattarella che risponde esattamente alla profonda esigenza di assicurare che l'istituzione chiamata a legiferare abbia a Memoria quanto avvenuto nel passato e sappia in ogni atto associare al formalismo della legge anche l'intrinseca giustizia e rispondenza ai fondamentali principi etici, in un contesto sempre più preoccupante nel quale l'oblio rischia di divenire legge oltre che fenomeno sociale".

[5] Per un'attenta riflessione sulla democrazia costituzionale, cfr. R. BIFULCO, *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2012, pp. 1-12.

to per la tutela dei diritti umani. Alla stessa stregua di quel nobile precedente, occorre oggi corrispondere ad istanze fortemente sentite, anche nelle sedi interparlamentari, come dimostra il fatto che il Consiglio d'Europa ha recentemente istituito la 'No hate parliamentary alliance', con lo scopo di prevenire e contrastare l'incitamento all'odio. Di questa rete fanno parte parlamentari di tutti i Paesi, che intendono impegnarsi a livello nazionale e internazionale contro l'odio in tutte le sue forme e in particolare contro l'*hate speech*" [6].

Le ragioni legate alla volontà dell'istituzione della Commissione [7] risiedono nella crescente diffusione dei fenomeni di odio, intolleranza, razzismo, antisemitismo e neofascismo che pervadono la scena pubblica online e offline [8].

Di seguito, la mozione evidenzia il pericolo, per le minoranze, dell'incitamento all'odio, consistente in "parole, atti, gesti e comportamenti offensivi e di disprezzo di persone o di gruppi […]" che costituiscono "un pericolo per la democrazia e la convivenza civile" anche se "non sempre sono perseguibili sul piano penale" [9].

Si evidenzia l'assenza di una definizione di *hate speech*, che, come si vedrà, rappresenta una delle problematiche di maggior spessore, anche, secondo la c.d. Commissione Segre, nel contrasto ai fenomeni e ai discorsi d'odio.

Dopo avere richiamato la Raccomandazione n. (97) 20 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 30 ottobre 1997, che qualifica l'*hate speech* come quel fenomeno comprensivo di "tutte le forme di incitamento o giustificazione dell'odio razziale, xenofobia, antisemitismo, antislamismo, antigitanismo, discriminazione verso minoranze e immigrati sorrette da etnocentrismo o nazionalismo aggressivo" [10], si legge che l'incitamento all'odio consiste in diversi tipi di condotte: "quelle dirette a commettere atti di violenza, ma anche l'elogio di atti del passato come la

---

[6] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[7] D'ora in poi c.d. Commissione Segre.

[8] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[9] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[10] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

'Shoah'; incitamento è anche sostenere azioni come l'espulsione di un determinato gruppo di persone dal Paese o la distribuzione di materiale offensivo contro determinati gruppi. Chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale e chi incita a commettere atti di discriminazione o di violenza è incriminato a titolo di pericolo presunto quando il pregiudizio razziale, etnico, nazionale o religioso si trasforma da pensiero intimo del singolo a pensiero da diffondere in qualunque modo, con 'argomenti', quali la superiorità della propria razza, etnia, nazione o gruppo, ma anche compiendo o incitando a compiere atti di discriminazione" [11].

Rileva, ai fini della comprensione della *ratio* della presentazione della mozione istitutiva della Commissione, il riferimento, a livello sovranazionale, al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966 e al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) che ne ha identificato le manifestazioni: discorsi orali o scritti, veicolati nei mass media o su internet anche attraverso simboli o immagini [12].

Il riferimento al diritto internazionale dei diritti umani non può non coinvolgere la Corte EDU. Ebbene, il richiamo alla Corte EDU vale a porre in evidenza l'importanza, segnalata da quest'ultima, di considerare l'intento dell'autore, l'intensità e la severità dell'espressione d'odio [13].

In seguito, si ribadisce la difficoltà insita nella ricerca di una definizione degli *hate speeches* perché difficili da definire, suscettibili di applicazioni arbitrarie e variamente regolamentati dagli Stati membri, nonostante il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ne abbia fornito una definizione consistente nelle "forme di espressioni che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o più in generale l'intolleranza, ma anche i nazionalismi e gli etnocentrismi, gli abusi e le molestie, gli epiteti, i pregiudizi, gli stereotipi e le ingiurie che stigmatizzano e insultano" [14].

---

[11] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[12] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[13] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[14] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

Passando all'Unione Europea, la mozione istitutiva richiama la Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008, "che, nella lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia, ricorre al diritto penale" [15].

Viene quindi configurata come fattispecie penalmente perseguibile l'incitamento all'odio, l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio, l'apologia o la negazione dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e di quelli di guerra [16].

Rientra nella produzione normativa unionale anche la Decisione n. 9 del 2009 *Combating hate crimes* dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea (OSCE) [17], che si è mossa nella direzione del riconoscimento e dell'attribuzione di una sanzione dei crimini d'odio basati su motivi razzisti e xenofobi.

Viene poi tracciato un quadro degli strumenti normativi adottati dall'Italia al fine di contrastare i fenomeni d'odio, compreso il d.d.l. Fiano [18] e la Commissione sui fenomeni di odio, intolleranza, xenofobia e razzismo intitolata alla parlamentare del Regno Unito, Jo Cox, uccisa nel 2016 [19].

Una volta ricostruito il quadro appena descritto viene segnalata la forte esigenza di istituire un organismo *ad hoc*, "in modo tale da permettere al Senato della Repubblica di onorare la sua tradizione e l'impegno per la salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone", ragione per cui con la mozione si chiede la delibera di istituire una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza, costituita da 25 componenti in ragione della consistenza dei gruppi stessi.

Quanto all'organizzazione interna, si prevede che la Commissione elegga tra i suoi membri l'Ufficio di Presidenza composto dal Presidente, da due vice presidenti e da due segretari.

Rispetto all'attività svolta, ha compiti di osservazione, studio e iniziativa per l'indirizzo e controllo sui fenomeni di intolleranza, razzismo, an-

---

[15] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[16] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[17] Cfr. https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/40695.pdf.

[18] Cfr. cap. 5, par. 1.

[19] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

tisemitismo 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 [20].

Quest'ultima prerogativa assume particolare importanza se si considera il c.d. *under-recording*, cioè il fenomeno per il quale le forze di polizia non riconoscono il carattere discriminatorio del reato denunciato e, pertanto, non lo registrano e non lo investigano come tale [21].

Le ragioni alla base di simili condotte omissive da parte delle forze dell'ordine consisterebbero, secondo l'Osservatorio per la sicureza contro gli atti discriminatori (OSCAD), nel mancato riconoscimento, da parte delle autorità, degli indicatori di pregiudizio, così come in una scarsa sensibilità o formazione rispetto agli stessi *bias indicators* [22].

Eppure, l'operatore di polizia deve "allontanare le proprie convinzioni e porsi in posizione di accoglienza e comprensione senza sovrastrutture che potrebbero alternanne il giudizio" [23].

Quanto alla metodologia di lavoro, si segnala che dal giugno 2021 ad aprile 2022 si sono tenute quasi cento audizioni in cui sono stati ascoltati "giuristi, economisti, linguisti, analisti sociali, studiosi delle dinamiche della rete, operatori della comunicazione, associazioni, istituzioni nazionali e sovranazionali, rappresentanti del governo italiano e della Commissione europea" [24].

Svariate sono, inoltre, le prerogative di cui ha potuto beneficiare la Commissione [25].

---

[20] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[21] T. LOUKARELIS, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alle evoluzioni della normativa europea in materia*, 24 giugno 2021, p. 1.

[22] V. RIZZI, *Introduzione*, in S. CHIRICO-L. GORI-I. ESPOSITO (a cura di), *Quando l'odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, Inserto di Polizia Moderna, 2020, p. 5.

[23] Ancora E. MANCINI, *Le vittime*, in *Quando l'odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, cit., p. 8.

[24] Cfr. Relazione finale della c.d. Commissione Segre, paragrafo dedicato alle conclusioni.

[25] La dottrina ha posto in evidenza l'ampiezza delle prerogative in commento. Cfr.

La prima è costituita dal controllo e dall'indirizzo della concreta attuazione delle Convenzioni e degli accordi sovranazionali e della legislazione nazionale in merito ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e di istigazione all'odio e alla violenza [26].

La c.d. Commissione Segre, dunque, ha deciso di accogliere, a monte, la concezione di dignità umana e le modalità di tutela dei diritti fondamentali tracciate dalle Convenzioni e dagli accordi sovranazionali richiamati nella propria mozione istitutiva, a cui l'ordinamento italiano è costituzionalmente imposto ad adeguarsi ai sensi degli artt. 10 e 117, comma 1, Cost.

Una volta tracciata la *Wertordnung* di riferimento, ne viene descritta la funzione propositiva: l'elaborazione e l'attuazione di proposte legislative, ma anche la promozione di iniziative a livello nazionale, sovranazionale e internazionale.

A tal fine la Commissione: a) raccoglie, ordina e rende pubblici, con cadenza annuale: normative statali, sovranazionali e internazionali; ricerche e pubblicazioni scientifiche, anche periodiche; dati statistici, informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da istituzioni, organismi o associazioni che si occupano di fenomeni di odio o *hate speech*; b) svolge ricerche, studi e osservazioni sulle manifestazioni di odio nei confronti di singoli o comunità; c) formula proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente al fine di assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e ai diritti previsti dalle convenzioni internazionali in materia di prevenzione e di lotta contro ogni forma di odio, intolleranza, razzismo e antisemitismo [27].

Come si può vedere ancora una volta, forte è il richiamo alla normativa dell'Unione europea e sovranazionale in tema di contrasto ai fenomeni d'odio.

Quanto alle competenze della Commissione, si segnala la possibilità di "svolgere procedure informative ai sensi degli artt. 46, 47 48 e 48-*bis* del

---

L. GOISIS, *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, cit., p. 21.

[26] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[27] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

Regolamento, formulare proposte e relazioni all'Assemblea, ai sensi dell'art. 50, comma 1, del Regolamento, votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari ad essa assegnati, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del Regolamento, formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni, anche chiedendone la stampa in allegato al documento prodotto dalla Commissione competente, ai sensi dell'art. 39, comma 4, del Regolamento" [28].

Inoltre, entro il 30 giugno di ogni anno, la Commissione trasmette al Governo e alle Camere una relazione sull'attività svolta [29].

Viene posta in evidenza anche l'importanza di svolgere un'attività di monitoraggio, poiché è prevista la segnalazione agli organi di stampa e ai gestori dei siti internet di casi di fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza per ragioni legate all'etnia, alla religione, alla provenienza, all'orientamento sessuale, all'identità di genere o di altre particolari condizioni fisiche o psichiche, richiedendo la rimozione dal *web* dei relativi contenuti ovvero la loro deindicizzazione dai motori di ricerca [30].

A ben vedere, l'*under-reporting* dei fenomeni d'odio è un elemento centrale degli obiettivi che si pone la Commissione: manca, infatti, una raccolta sistematica di dati statistici [31].

La scarsa attitudine da parte delle vittime e dei testimoni di crimini d'odio a denunciare alle autorità quanto subito o ciò di cui si è venuti a conoscenza risiede, secondo l'OSCAD, nel non avere cognizione del fatto che l'aggressione è motivata dal pregiudizio nei confronti della caratteristica protetta di cui spesso ci si auto-incolpa; nel non avere fiducia nelle stesse autorità e nel loro potere di indagine; nel timore di compromettere la propria *privacy* e nel timore di ritorsioni e nella mancata conoscenza della lingua e del sistema giuridico italiano [32].

---

[28] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[29] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[30] Mozione n. 1-00136, Senato, XVIII Legislatura.

[31] Cfr. L. GOISIS, *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, cit., p. 21.

[32] V. RIZZI, *Introduzione*, cit., p. 5.

Sempre secondo il documento pubblicato nel 2020 dall'OSCAD, le vittime dei crimini d'odio rientrano pienamente nella categoria delle vittime particolarmente vulnerabili di cui all'art. 90-*quater* c.p.p. [33].

Come segnalato dal Direttore Generale dell'UNAR, il fenomeno dell'*under-reporting* è una delle caratteristiche tipiche dei crimini d'odio, insieme alla plurioffensività degli stessi, che indica la lesione della vittima e della categoria *target* cui appartiene, nonché il rischio di escalation proprio alla luce della sottovalutazione dello stesso reato [34].

2. *La mancanza di una definizione univoca di* hate speech.

a) *Il piano sovranazionale.*

La relazione finale della c.d. Commissione Segre, pubblicata sul sito del Senato il 22 giugno 2022, si apre con la necessità di pervenire ad una definizione dei discorsi d'odio [35].

---

[33] Ai sensi della disposizione richiamata "[l]a condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato". Cfr. E. MANCINI, *Le vittime*, cit., p. 8.

[34] T. LOUKARELIS, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alle evoluzioni della normativa europea in materia*, cit., p. 1.

[35] Secondo il Sen. Verducci, Vice-Presidente della Commissione Segre, "avere una definizione di discorsi d'odio vuol dire rendere più semplice il lavoro degli operatori di polizia che devono raccogliere le denunce; vuol dire rendere più semplice l'attività interpretativa che i giudici devono compiere nel momento in cui si trovano a giudicare l'istigazione all'odio; vuol dire, nel settore della giustizia civile, individuare quelle molestie dovute a discorsi d'odio che determinano un diritto a un risarcimento; vuol dire, nelle attività di istruzione e formazione, in particolare nei percorsi scolastici – momento imprescindibile per combattere i discorsi d'odio – avere una traccia su come queste attività debbano svolgersi. Avere una definizione giuridica vincolante di discorsi d'odio nel nostro ordinamento vuol dire, soprattutto, rendere effettiva la tutela, in tema di istigazione

Pur non esistendo una definizione universalmente condivisa sul piano nazionale e sovranazionale di *hate speech*, i filosofi del linguaggio hanno comunque individuato la natura e i tratti caratterizzanti del linguaggio che odia.

Si tratta di un linguaggio di natura performativa e non meramente constatativa, che implica atti di subordinazione [36]: si compone della manifesta volontà di incitare all'odio in modo tale da causare atti di odio e violenza con il rischio che tali atti si verifichino [37].

Come si anticipava, è necessario che abbia come destinatario un soggetto o gruppo appartenente a una categoria *target* [38]; inoltre, si specifica, i messaggi veicolati sono due.

Per quanto riguarda il primo, esso deve essere indirizzato al gruppo attaccato; per quanto riguarda il secondo, deve essere rivolto agli individui che non appartengono al gruppo o alla categoria sociale colpiti, "veicolando l'idea che le opinioni alla base del discorso d'odio siano largamente condivise, anche se non sempre espresse pubblicamente" [39].

Al di là degli sforzi dottrinali, anche importanti fonti sovranazionali hanno cercato di definire il discorso d'odio.

Si pensi, come segnalato dalla Relazione finale, alla Strategia e del Piano d'azione ONU del 2019 (la "Strategia ONU"), che qualifica il fenomeno in commento come "qualsiasi tipo di comunicazione in forma di un discorso, di uno scritto o di un comportamento, che attacca o utilizza

---

all'odio online, del DSA, quando esso sarà entrerà in vigore". Cfr. https://it.gariwo.net/editoriali/il-significato-della-commissione-contro-l-odio-voluta-da-liliana-segre-25451.html.

[36] M. D'AMICO, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva*, cit., p. 3.

Si veda ancora M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., pp. 13-14. Si v., sul punto, C. BIANCHI, *Parole come pietre: atti linguistici e subordinazione*, in *Esercizi Filosofici*, 10/2015. Ancora, per un approfondimento, cfr. N.P. ADAMS, *Authority, Illocutionary Accommodation, and Social Accommodation*, in *Australasian Journal of Philosophy*, n. 98(3), 2020, pp. 560-573; R. LANGTON, *How to Get a Norm from a Speech Act*, in *The Amherst Lecture in Philosophy*, 10/2015, pp. 1-33 e L. CAPONETTO, *On Silencing, Authority, and the Act of Refusal*, in *Rivista di estetica*, vol. 64, n. 1, 2017, pp. 35-52.

[37] M. D'AMICO, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva*, cit., p. 3.

[38] Cfr. Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 1.

[39] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 1.

un linguaggio peggiorativo o discriminatorio in riferimento a una persona o a un gruppo di persone sulla base di fattori di identità quali religione, etnia, nazionalità, 'razza', colore, discendenza, sesso o altri" [40].

Come opportunamente segnalato, però, la definizione appena richiamata sconta qualche criticità dal punto di vista della precisione e determinatezza, così causando, potenzialmente, un conflitto con la libertà di manifestazione del pensiero [41].

Viene richiamata, sempre sul piano sovranazionale, la menzionata Raccomandazione di politica generale n. 15 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del 21 marzo 2016, una delle definizioni più utilizzate dell'*hate speech*. Tale definizione viene confrontata con quella contenuta nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 30 ottobre 1997, secondo la quale "[i]l termine 'discorso d'odio' comprende tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, tra cui: l'intolleranza espressa dal nazionalismo aggressivo e dall'etnocentrismo, la discriminazione e l'ostilità nei confronti delle minoranze, dei migranti e delle persone di origine immigrata" e viene privilegiata perché avrebbe ampliato le tipologie dei gruppi ritenuti maggiormente vulnerabili e, in particolare, poiché consentirebbe "di poter valutare i fatti, gli elementi concreti e le condotte necessarie, affinché il fenomeno possa essere riportato a una disciplina di rilevanza penale senza toccare il confine con la libertà di manifestazione del pensiero" [42].

Per tracciare un quadro completo delle fonti sovranazionali che offrono protezione davanti ai discorsi di incitamento all'odio o alla discriminazione, occorre richiamare, però, anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 9 dicembre 1948, nella quale è garantita la tutela da ogni discriminazione e contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione [43], la Convenzione sulla prevenzione e la repressione del delitto di ge-

---

[40] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 1.1.

[41] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 1.1.

[42] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 1.1.

[43] Cfr. art. 7, secondo cui "Tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad

nocidio del 9 dicembre 1948 e la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965.

Come posto in evidenza, l'art. 4 della Convenzione da ultimo menzionata prevede che gli Stati debbano punire ogni propaganda e ogni organizzazione che si ispiri a concetti e a teorie basate sulla superiorità di una razza o etnia, o che pretendano di giustificare o di incoraggiare ogni forma di odio e discriminazione razziale [44].

L'art. 20 del Patto sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 prevede, in capo agli Stati, di vietare "qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza".

Sul piano della parità di genere, la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) del 1979 impone agli Stati di promuovere misure finalizzate all'eliminazione di "pregiudizi e stereotipi basati sulla convinzione dell'inferiorità dell'uno o dell'altro sesso" [45].

Ancora, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (c.d. Convenzione di Istanbul) prevede, all'art. 17, che "[l]e Parti incoraggiano il settore privato, il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e i mass media, nel rispetto della loro indipendenza e libertà di espressione, a partecipare all'elaborazione e all'attuazione di politiche e alla definizione di linee guida e di norme di autoregolazione per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità. Le Parti sviluppano e promuovono, in collaborazione con i soggetti del settore privato, la capacità dei bambini, dei genitori e degli insegnanti di affrontare un contesto dell'informazione e della comunicazione che permette l'accesso a contenuti degradanti potenzialmente nocivi a carattere sessuale o violento".

Si segnala, inoltre, il Protocollo n. 12 del 2002 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, con-

---

una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione".

[44] Così M. CASTELLANETA, *La libertà di espressione e le norme internazionali, ed europee, prese sul serio: sempre su Casapound c. Facebook*, in *SIDIBlog*, 20 gennaio 2020.

[45] M. D'AMICO, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva*, cit., p. 4.

tenente un divieto generale di discriminazione, nonché il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità, che espande la portata della Convenzione per includere i reati legati alla propaganda a sfondo razzista o xenofobo compiuti via *web* [46].

Quanto al contrasto alle discriminazioni, non si può non segnalare l'adozione consensuale da parte dell'Assemblea generale, il 20 gennaio 2022, della menzionata Risoluzione [47] sulla negazione dell'Olocausto, promossa da Israele, fondamentale per l'identificazione di elementi caratteristici del discorso d'odio [48].

Inoltre, sempre con riferimento al contesto internazionale, nel 2020 il Consiglio d'Europa ha istituito un Comitato di esperti sulla lotta all'incitamento all'odio (ADI/MSI-DIS) [49].

Infine, la Corte EDU ha certamente contribuito all'identificazione di una definizione di discorso d'odio; non solo, la Corte di Strasburgo ha configurato, nel corso della sua giurisprudenza, le sue caratteristiche e i suoi limiti [50].

Numerosi sono i casi in materia di istigazione all'odio razziale, antisemita, religioso, omofobico, oltre che in tema di odio online [51].

---

[46] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 2.1.

[47] Cfr. cap. 6, par. 1.

[48] "[...]Tenendo presente che la negazione dell'Olocausto nelle sue varie forme è un'espressione di antisemitismo, [...] notando che la distorsione e/o la negazione dell'Olocausto si riferiscono, tra l'altro, a:

1. Gli sforzi intenzionali per giustificare o minimizzare l'impatto dell'Olocausto o dei suoi elementi principali, compresi i collaboratori e gli alleati della Germania nazista;

2. La minimizzazione grossolana del numero delle vittime dell'Olocausto in contraddizione con fonti affidabili;

3. Tentativi di incolpare gli ebrei di aver causato il loro stesso genocidio;

4. Affermazioni che considerano l'Olocausto come un evento storico positivo;

5. Tentativi di offuscare la responsabilità per l'istituzione di campi di concentramento e di sterminio ideati e gestiti dalla Germania nazista, attribuendo la colpa ad altre nazioni o gruppi etnici […]".

[49] https://rm.coe.int/adi-msi-dis-tor-2020-2021/168098f51a.

[50] M. D'AMICO, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva*, cit., p. 4. Per l'analisi della giurisprudenza della Corte EDU in tema di antisemitismo, cfr. cap. 6, par. 2.

[51] *Delfi AS c. Estonia* (ric. 64569/09), Corte EDU (GC), 16 giugno 2015.

In generale, come posto in evidenza dalla dottrina, analizzando la giurisprudenza in tema di discorso d'odio online o offline emerge come la Corte EDU consideri l'*hate speech* una violazione dei valori fondamentali della Convenzione [52].

Pertanto, misure legislative nazionali volte a reprimere simili condotte non contrastano con l'art. 10 CEDU, sempre che esse siano proporzionate allo scopo perseguito [53].

b) *Il piano dell'Unione europea.*

La Relazione finale prevede, poi, una ricognizione delle fonti di rilievo in tema di definizione di *hate speech* sul piano europeo.

Oltre a richiamare gli artt. 2 [54] e 3 [55] del TUE, si richiama l'art.

---

[52] M. D'AMICO, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva*, cit., p. 6.

[53] Si veda ancora M. D'AMICO, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva*, cit., p. 6.

[54] "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

[55] "1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

10 [56] e 19 [57] del TFUE e l'art. 21 della CDFUE [58].

Immancabile è il riferimento alla già richiamata Decisione Quadro 2008/913/GAI, ove l'accento è posto sulla discriminazione "e sul pregiudizio che porta a identificare i bersagli delle minoranze o in gruppi vulnerabili" [59] oltre che alla Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010, sui servizi di *media* audiovisivi, in seguito modificata dalla Direttiva 2018/1808.

Si pone nel solco della lotta al razzismo il Piano d'azione dell'Unione europea contro il razzismo 2020-2025, adottato dalla Commissione europea il 18 settembre 2020 [60], ove interessante è il riferimento all'estremismo e all'incitamento all'odio.

---

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati".

[56] "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

[57] "1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1".

[58] Cfr. cap. 6, par. 2.

[59] M. SANTERINI, *Il contrasto al discorso d'odio nella rete sociale*, in *Discorso d'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, cit., p. 89.

[60] Cfr. Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 8.

Si veda https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565.

Nel Piano, la Commissione europea ha previsto una doppia forma di collaborazione: con gli Stati membri per individuare le migliori pratiche nella lotta contro l'estremismo violento entro il 2021 e con le società informatiche per contrastare l'incitamento all'odio online e per promuovere l'accettazione della diversità.

Come segnalato nella Relazione finale, il 16 dicembre 2021 la Commissione europea ha approvato il documento "Princìpi comuni per i Piani di azione nazionali contro il razzismo e la discriminazione razziale". Sempre sul piano istituzionale, si segnala l'attività dell'Intergruppo contro il razzismo (ARDI) nel Parlamento europeo, il quale, nel 2017, ha adottato una Risoluzione sulla lotta contro l'antisemitismo.

Infine, viene indicata la rilevanza assunta, nel quadro normativo in tema di contrasto all'odio, il *DSA* [61].

c) *Il piano interno.*

Come già visto, sul piano sovranazionale sono state proposte diverse definizioni del c.d. *hate speech*.

Non è un caso, quindi, che i legislatori nazionali, sulla scorta del diritto internazionale, abbiano cercato di reprimere le forme di incitamento pubblico all'odio che siano accompagnate da un evidente intento discriminatorio [62].

Quello che è certo è che nessuna definizione è giuridicamente vincolante.

D'altra parte, il discorso d'odio nella legislazione europea è legato – per definizione – alla discriminazione e all'incitamento [63]; può creare "un ambiente favorevole al verificarsi di crimini ispirati dall'odio e, per tale via, alimentare conflitti sociali su più larga scala" [64]. Inoltre, tutti "gli Sta-

[61] Cfr. cap. 5, par. 8.

[62] Si veda I. SPIGNO, *Discorsi d'odio*, cit., p. 19. Per un contributo recente sul rapporto tra intervento penale e *hate speech*, cfr. M. GALLI, *Soltanto parole? Discorsi d'odio e intervento penale*, in R. PETRILLI (a cura di), *Hate speech. L'odio nel discorso pubblico. Politica, media, società*, Round Robin Editrice, Roma, 2020, p. 23 ss.

[63] M. SANTERINI, *Il contrasto al discorso d'odio nella rete sociale*, cit., p. 90.

[64] Cfr. La guida dell'OSCE-ODIHR, dal titolo "Perseguire giudizialmente i crimini d'odio. Una guida pratica", 2016, p. 25.

ti partecipanti proibiscono i discorsi che costituiscono un'immediata minaccia di violenza (o un'istigazione alla stessa)" [65].

Pertanto, il discorso d'odio rientra nella sfera del penalmente rilevante.

Eppure, come si anticipava, il rischio di definire, sul piano formale, il discorso d'odio, e, quindi, di positivizzare tali espressioni, rischia di irrigidire le diverse sensibilità culturali e giuridiche [66].

Una simile preoccupazione, d'altra parte, era stata già ben identificata dai Costituenti, che, come visto [67], problematizzarono l'inserimento, in Costituzione, della disposizione (l'unica) "militante" relativa al divieto di ricostituzione del partito fascista, poiché tale previsione doveva contenere, a monte, una chiara definizione di che cosa si intendesse per "partito fascista".

Nonostante possibili "effetti collaterali", l'esigenza definitoria si spiega, come intuibile, alla luce di incentivare una democrazia funzionante, dove i diritti e i doveri possano essere bilanciati senza che sussista un sacrificio sproporzionato nell'esercizio delle libertà e dei diritti costituzionali.

Il nodo critico della definizione dell'*hate speech*, però, non è unico nel suo genere.

Infatti, lo sforzo definitorio non ha interessato nemmeno gli *hate crimes*, non esistendone in Italia una definizione [68].

Come si è visto nel paragrafo precedente, le definizioni del discorso

---

[65] Cfr. La guida dell'OSCE-ODIHR, dal titolo "Perseguire giudizialmente i crimini d'odio. Una guida pratica", cit., p. 25.

[66] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

[67] Cfr. cap. 3, par. 1.

[68] Viene comunemente utilizzata la definizione dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE, secondo cui "il reato ispirato dall'odio consiste in un qualunque atto che sia: autonomamente tipizzato da una norma penale ('reato base' – base offence); e, in aggiunta, motivato dal pregiudizio basato su una specifica caratteristica della vittima ('la motivazione basata sul pregiudizio' – bias motivation)".

Il reato base può essere diretto contro una o più persone o contro beni. La motivazione basata sul pregiudizio consiste nella discriminazione verso la vittima operata dall'autore dell'illecito, e centrata su una caratteristica che rappresenta un aspetto fondante ed essenziale di una comune identità di gruppo, come la razza, la lingua, la religione, l'etnia, la nazionalità, il genere o altra caratteristica". Cfr. La guida dell'OSCE-ODIHR, dal titolo "Perseguire giudizialmente i crimini d'odio. Una guida pratica", cit., p. 21.

d'odio offerte sul piano sovranazionale si riferiscono a fenomeni comunicativi molto diversi fra loro [69].

Questa è la ragione per cui la c.d. Commissione Segre ha richiesto al Parlamento di definire sul piano interno il discorso d'odio, prendendo spunto dalle definizioni offerte dal diritto sovranazionale.

A questo proposito, è bene considerare che esistono già diverse fonti da cui attingere per definire l'*hate speech* sul piano interno.

Oltre agli articoli del codice penale che sono stati esaminati [70], si segnala l'art. 7, comma 2, del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 (*Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/ UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*), secondo cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo "può disporre la sospensione provvisoria della ricezione o ritrasmissione dei servizi di media audiovisivi erogati da un fornitore sottoposto alla giurisdizione di un altro Stato membro" nel caso di:

"*b*) violazione manifesta, seria e grave del divieto di trasmissione di programmi che contengono incitamento alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un membro di un gruppo, per motivi di razza, sesso, religione o nazionalità".

Ancora, può essere richiamato l'art. 7, comma 12, secondo cui: "l'Autorità può disporre la sospensione della ricezione o della ritrasmissione di servizi di media audiovisivi sulla base di richieste provenienti da altri Stati membri dell'Unione europea, qualora ritenga che tali provvedimenti sono:

a) necessari per una delle seguenti ragioni:

1) tutela dell'ordine pubblico, in particolare la prevenzione, l'investigazione, l'individuazione e il perseguimento di reati, anche in funzione della tutela dei minori e del contrasto all'incitamento all'odio fondato su

---

[69] Cfr. I. SPADARO, *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 31.

[70] Cfr. cap. 5, par. 3.

motivi di razza, sesso, religione o nazionalità, nonché alle violazioni della dignità umana degli individui".

Ancora, l'art. 43 prevede che le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana "1) non pregiudicano il rispetto della dignità umana; 2) non comportano né promuovono discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, nazionalità, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale".

Da ultimo, l'art. 47 (*Disposizioni sulle televendite*), prevede che: "sono vietate le televendite contenenti messaggi che vilipendono la dignità umana, comportano discriminazioni fondate su sesso, etnia o nazionalità, offendono convinzioni religiose e politiche, inducono a comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza o per la tutela dell'ambiente".

Sul piano, invece, sub-primario, nella delibera del 22 febbraio 2023 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni recante *Regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona ai sensi dell'articolo 30 del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 208 (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi)* (Delibera n. 37/23/CONS), viene rilevata l'esigenza di garantire, in particolare nei programmi di informazione e intrattenimento, effettività alla tutela dei diritti fondamentali della persona nel rispetto del principio di non discriminazione e il divieto dell'istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o un membro di un gruppo sulla base di uno dei motivi di cui all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea o all'art. 604-*bis* c.p.

Per tali ragioni, il Garante ha deliberato l'approvazione, all'art. 1, del *Regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona ai sensi dell'articolo 30 del D.lgs 8 novembre 2021, n. 208 (Testo Unico dei servizi di media audiovisivi)*.

Il Regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 208 prevede, al Capo II (*Rispetto del principio di non discriminazione e contrasto ai discorsi d'odio*), l'art. 4, dedicato alla prevenzione della discriminazione e contrasto ai discorsi d'odio.

Tali discorsi vengono identificati alla luce dell'art. 21 della CDFUE e all'art. 604-*bis* c.p.

L'art. 5 (*Iniziative di contrasto alle violazioni dei diritti fondamentali della persona e ai discorsi d'odio*), prevede la diffusione di contenuti non discriminatori.

Sempre sul piano delle fonti secondarie interessa quanto previsto dal *Regolamento recante disposizioni in materia di rispetto della dignità umana e del principio di non discriminazione e di contrasto all'hate speech* dell'AGCOM che, all'art. 1 (*Definizioni*), alla lett. *n*) definisce l'*hate speech* come "l'utilizzo di contenuti o espressioni suscettibili di diffondere, propagandare o fomentare l'odio e la discriminazione e istigare alla violenza nei confronti di un determinato insieme di persone '*target*', attraverso stereotipi relativi a caratteristiche di gruppo, etniche, di provenienza territoriale, di credo religioso, d'identità di genere, di orientamento sessuale, di disabilità, di condizioni personali e sociali, attraverso la diffusione e la distribuzione di scritti, immagini o altro materiale, anche mediante la rete *internet*, i *social network* o altre piattaforme telematiche".

Come si può vedere, dunque, sul piano delle fonti primarie e sub-primarie gli sforzi definitori da parte del legislatore e del regolatore sono presenti.

3. *La Relazione finale: una lettura alternativa dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero?*

La Relazione finale della c.d. Commissione Segre propone una tesi interessante in punto di bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela del principio di non discriminazione.

Si sostiene, in particolare, che, il discorso d'odio può essere interpretato alla stregua di uno strumento che, in prima istanza, opprime la libertà di espressione delle vittime poiché appartenenti a minoranze *target*. Pertanto, il discorso d'odio va a colpire la libertà di manifestazione del pensiero di individui che, in quanto vittime, non possono liberamente esplicare la propria personalità, ponendosi, pertanto, su un piano diverso rispetto alle persone non appartenenti alle categorie *target*.

Di qui, la problematica del c.d. *under-reporting*, ossia della tendenza delle vittime di reati d'odio a non denunciare i crimini subiti.

Tale impostazione sembrerebbe debitrice delle riflessioni di Waldron, che, in pieno contrasto rispetto alle tesi che sostengono una tutela rafforzata del Primo Emendamento della Costituzione statunitense [71], propone una regolamentazione dell'*hate speech* finalizzato alla promozione dell'inclusione e del rispetto di membri appartenenti a minoranze vulnerabili: le offese che vengono perpetrate a questi ultimi attraverso la libertà di parola fanno scaturire un senso di insicurezza che incide sulla loro capacità di potersi esprimere liberamente.

La tesi proposta è stata criticata dalla dottrina statunitense poiché vorrebbe vietare i discorsi d'odio per la tendenza (generica) a porre in pericolo la coesione sociale e a ferire la dignità dei gruppi *target*.

La convinzione secondo cui i discorsi d'odio possono essere proibiti a causa di una generale percezione dei loro effetti e non perché vi sia la prova che essi causino davvero un danno sostanziale all'ordine sociale o alle vittime sarebbe, secondo i critici, una forma debole di argomentazione consequenzialista [72].

Sembrerebbe, peraltro, che la tesi di Waldron si ponga in antitesi rispetto alla dottrina del c.d. *clear and present danger test.* Il c.d. *clear and present danger* test, che ha in parte influenzato la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana nel bilanciamento tra libertà di espressione e limiti alla stessa [73], è stato coniato dal giudice Holmes come uno strumento utile per determinare quali affermazioni possono essere punite dal governo [74] e spinge nel senso della limitazione della libertà di manifesta-

---

[71] Sulla differenza tra costituzionalismo statunitense ed europeo in tema di libertà di espressione, cfr. O. POLLICINO, *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di internet*, in *Media Laws*, 1/2018; per un approfondimento sugli Stati Uniti si veda M. D'AMICO, *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, cit., pp. 101-109. Si veda anche G. BOGNETTI, *La libertà di espressione nella giurisprudenza nord-americana. Contributo allo studio dei processi dell'interpretazione giuridica*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milano, 1958.

[72] Così E. BARENDT, *What is the Harm of Hate Speech?*, in *Ethical Theory and Moral Practice*, 22/2019, pp. 551-552.

[73] A. GALLUCCIO, *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, "discorso d'odio" e libertà di espressione nell'era di internet*, cit., p. 169.

[74] Così D. DOW, *The moral failure of the Clear and Present Danger Test*, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, 1998, p. 736.

zione del pensiero solo nel caso in cui la sicurezza nazionale corra un pericolo "chiaro e attuale" [75].

A ben vedere, però, il canone in questione presenta alcuni nodi critici: l'ampio spazio di discrezionalità riservato al giudice nella definizione del pericolo (attuale e chiaro, ma anche grave [76]?) e la possibilità di interpretare la gravità del danno minacciato.

È stato scritto, nel criticare il c.d. *clear and present danger test*, che "[i]l linguaggio del Primo Emendamento distingue nettamente tra il dire e il fare, e di conseguenza impone che solo gli atti manifesti siano punibili [...] tre fattori devono generalmente essere presenti per giustificare la punizione di un individuo. Primo, l'individuo deve aver agito. Secondo, l'azione deve aver causato un danno. Terzo, l'individuo deve essere colpevole. Ognuno di questi criteri presenta ben note difficoltà filosofiche" [77].

Nel quadro della giurisprudenza della Corte Suprema statunitense si delinea, inoltre, un altro criterio oltre a quello del c.d. *clear and present danger test*, il c.d. *direct incitement test*, di cui autore è il giudice Hand nella sentenza *Masses Publishing v. Pattern* (1917).

Il test appena menzionato si focalizza sul contenuto comunicativo delle espressioni utilizzate dall'agente, "indipendentemente da ogni proiezione futura sulla probabilità del verificarsi di un danno" [78].

Il riferimento ai due test appena menzionati e, in particolare, al primo, in realtà, sembrerebbe ribaltare il caposaldo del "mito" statunitense della libertà di manifestazione del pensiero come intoccabile [79].

---

[75] A. GALLUCCIO, *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, "discorso d'odio" e libertà di espressione nell'era di internet*, cit., p. 306.

[76] Cfr. il c.d. *Brandenburg test*, così A. GALLUCCIO, *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, "discorso d'odio" e libertà di espressione nell'era di internet*, cit., p. 310.

[77] D. DOW, *The moral failure of the Clear and Present Danger Test*, cit., p. 744.

[78] A. GALLUCCIO, *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, "discorso d'odio" e libertà di espressione nell'era di internet*, cit., p. 312.

[79] Cfr., come segnalato da I. SPADARO, *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, cit., p. 228, L. WEINRIB, *Rethinking the Myth of Modern First Amendment*, in L.C. BOLLINGER-G.R. STONE (a cura di), *The Free Speech Century*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

In ogni caso, anche a volere considerare "impreciso" il c.d. *clear and present danger test*, tuttavia è ben vero che, sul piano del bilanciamento tra libertà, il giudice deve potere godere, entro la cornice normativa di riferimento, di una certa discrezionalità.

La tesi prospettata nella Relazione finale, da cui ha preso le mosse il ragionamento sulla dottrina statunitense in punto di libertà di manifestazione del pensiero, è certamente suggestiva sul piano socio-culturale.

4. (Segue): *riflessioni sul persistente antisemitismo.*

Tornando a ragionare sulla Relazione finale della c.d. Commissione Segre, non è trascurabile, ai fini del presente lavoro, il riferimento contenuto nel testo all'antisemitismo.

Secondo i lavori conclusivi della Commissione, il carattere emergenziale della diffusione dell'antisemitismo si ravvisa in particolar modo con riferimento al *web*, laddove più "il linguaggio è veloce, più è facile che sia composto di aggressività" [80].

Più in generale, si evidenzia un disallineamento tra il dettato legislativo e la realtà sociale poiché, come già rilevato, la persecuzione del reato di apologia del fascismo conosce una difficile applicazione, non essendo sufficiente "la cerimonia o la pronuncia di una frase esplicita, ma serve anche ravvisare la volontà di ricostituire il partito fascista" [81].

Al par. 5.1. della Relazione finale, dedicato all'antisemitismo, si segnala la nomina, nel 2020, della Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo nella persona della professoressa Milena Santerini [82].

La figura in esame 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 [83].

---

[80] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 5.1.

[81] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 5.1.

[82] Cfr. Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 5.1.

[83] L'art. 5 della Risoluzione invita gli Stati membri a nominare coordinatori nazionali per la lotta contro l'antisemitismo.

Ad oggi, il Coordinatore nazionale è il prefetto Giuseppe Pecoraro, nominato il 26 gennaio 2023 [84].

Come indicato sulla pagina ufficiale del Governo italiano, "il Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo provvede, in particolare, a promuovere e potenziare le attività di prevenzione e lotta contro l'antisemitismo, anche attraverso azioni concertate con le comunità ed istituzioni ebraiche, e operando il necessario coordinamento con le pubbliche amministrazioni per le materie di rispettiva competenza" [85].

Un ruolo chiave è stato ricoperto dalla Coordinatrice nazionale per la lotta contro l'antisemitismo nell'elaborazione della Strategia Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, salutata con favore nella Relazione finale della c.d. Commissione Segre per la promozione della collaborazione tra istituzioni e tra istituzioni e società civile [86].

La Relazione finale della Strategia Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo è stata pubblicata nel gennaio 2021.

Il piano strategico è stato adottato in armonia con la *EU Strategy on combating antisemitism and fostering Jewish life (2021-2030)* [87] e non senza fare utilizzo del menzionato *Handbook on the practical use of the IHRA definition of antisemitism*. Inoltre, ha avuto un ruolo di rilievo anche l'*EU Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027* [88].

La Strategia nazionale si pone i seguenti obiettivi: la conoscenza delle radici storiche e delle caratterizzazioni del fenomeno; la valutazione e misurazione del fenomeno (pregiudizio antisemita e *hate crimes*); l'inquadramento e la comprensione del problema nel contesto italiano; l'applicazione di politiche di contrasto per combatterlo e il loro periodico aggiornamento.

---

[84] Per un approfondimento sull'attività del nuovo Coordinatore, cfr. G. CRIMALDI, *Napoli, il prefetto Giuseppe Pecoraro illustra le sue linee di contrasto all'antisemitismo*, in *Osservatorio Antisemitismo*, 21 aprile 2023.

[85] Cfr. https://www.governo.it/it/dipartimenti/coordinatore-nazionale-la-lotta-allantisemitismo/noantisemitismo-coordinatore/23031.

[86] Cfr. Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. 5.1.

[87] Cfr. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0615. Le misure chiave indicate nella Strategia sono: "prevenire e combattere tutte le forme di antisemitismo; proteggere e promuovere la vita ebraica nell'UE; istruzione, ricerca e ricordo dell'Olocausto".

[88] *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*.

Oltre a richiamare le fonti internazionali finalizzate al contrasto all'antisemitismo [89] e la definizione di antisemitismo secondo l'*IHRA* [90], la Strategia intende soffermarsi, nella parte quarta, dedicata alle indicazioni e alle raccomandazioni per le istituzioni, sul rapporto tra odio antisemita e il diritto penale.

Si specifica, infatti, che dal punto di vista giuridico, numerosi sono gli strumenti normativi che, sulla scorta della Decisione Quadro 2008/913/GAI e della Direttiva 2012/29/UE, permettono di colpire reati commessi per pregiudizio, discriminazione o odio [91].

Di seguito, si richiede di ampliare l'ambito di rilevanza penale e le misure sanzionatorie delle condotte di apologia del fascismo, oltre che di sanzionare la propaganda attiva diretta dei contenuti del partito fascista o nazionalsocialista (produzione, distribuzione, diffusione o vendita di materiale propagandistico, immagini, oggettistica, gadgets, simboli), nonché i comportamenti pubblici (simboli e gestualità).

La ragione consiste nel fatto che, ad oggi, non può essere sufficiente la mera finalità di ricostituzione del partito fascista per colpire un comportamento che può costituire incitamento all'odio: come si ricordava, tale osservazione si fonda anche sull'interpretazione dell'art. 10, comma 2, CEDU.

Se si considera il rapporto tra parole e antisemitismo, stando a quanto scritto nella Strategia, l'incitamento all'odio presente nel linguaggio anti-

---

[89] Le fonti richiamate sono, in ordine: *Council Declaration on mainstreaming the fight against antisemitism across policy areas 13637/20* del 2 dicembre 2020; Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008; *European Council Declaration on the fight against antisemitism and the development of a common security approach to better protect Jewish communities and institutions in Europe* del 6 dicembre 2018; Dichiarazione del Foro Internazionale di Stoccolma sulla *Shoah* del 2000; *EU Anti-racism Action Plan 2020-2025*; Convenzione sulla criminalità informatica di Budapest del 23 novembre 2001; Strategia per combattere l'antisemitismo e promuovere la vita Ebraica – ottobre 2021.

[90] Viene analizzata la categoria dell'antigiudaismo tradizionale, l'antisemitismo neonazista/neofascista e il negazionismo della *Shoah*; l'odio verso lo Stato di Israele; il pregiudizio del potere ebraico sull'economia e sulla finanza; l'odio degli ebrei in quanto tali.

[91] Oltre alla normativa già richiamata nel presente lavoro, il documento indica, con specifico riferimento al solo piano religioso, l'art. 403 c.p. (*Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio di persone*); l'art. 404 c.p. (*Offese a una confessione religiosa mediante vilipendio o danneggiamento di cose*); e l'art. 408 c.p. (*Vilipendio delle tombe*).

semita spesso non viene condannato in ragione della difesa della libertà d'espressione del pensiero. Al di là della sinergia tra contrasto all'antisemitismo e azione penale, la Strategia, caldeggiando il riferimento all'antisemitismo nella normativa antidiscriminatoria vigente, opera nella convinzione che l'introduzione di un sistema integrato di illeciti amministrativi spinga nella direzione della miglior prevenzione possibile.

È estremamente interessante il riferimento, nel documento, alla multiformità del mondo ebraico che, come si specificava [92], per essere compreso necessita di un approfondimento su più fronti [93].

Rispetto al contrasto all'*hate speech* online, la Strategia richiede di intervenire sulle *policy* delle piattaforme dei *social media* per garantire un sistema uniforme ed efficiente di segnalazione e rimozione del linguaggio d'odio.

Si propone dunque, sul modello della *NetzDG*, di imporre ai gestori delle piattaforme social la rimozione dei contenuti d'odio e di ratificare il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici aperto alla firma a Strasburgo, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il 28 gennaio 2003, ed entrato in vigore a livello internazionale il 1° marzo 2006 [94].

Inoltre, nel par. 1.3 della Relazione finale della c.d. Commissione Segre, dedicato alla richiesta di un intervento normativo, si specifica che alla Commissione è stato richiesto, nel corso delle audizioni, di valutare l'eventuale ampliamento delle norme del codice penale che non coprono adeguatamente le motivazioni o le finalità di discriminazione o di odio antisemita o di pregiudizio antisemita [95].

---

[92] Cfr. cap., 1, par. 1

[93] Cfr. Strategia Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, p. 21.

[94] Cfr. Strategia Nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, pp. 22-23.

[95] M. SANTERINI, *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alle evoluzioni della normativa europea in materia*, 21 settembre 2021.

5. (Segue): *le proposte finali.*

Le proposte avanzate dalla c.d. Commissione Segre si sviluppano intorno alla necessità di "dettagliare con nettezza il confine tra i discorsi che sono tollerati e quelli che sono intollerabili" poiché il contrasto ai "discorsi d'istigazione all'odio non deve mai scontrarsi o confliggere con la necessità di tutelare la libertà di espressione" [96].

L'esigenza di tutelare le categorie più vulnerabili e deboli della società viene in rilievo, secondo la Relazione finale, alla luce della recente Raccomandazione sul contrasto all'*hate speech* deliberata dal Consiglio d'Europa e adottata dal Comitato dei Ministri il 20 maggio 2022.

La Raccomandazione appena menzionata merita attenzione per il significato che essa assume per la conclusione dei lavori della c.d. Commissione Segre.

Nel Preambolo, la Raccomandazione distingue la libertà di manifestazione del pensiero dalle espressioni che violano i diritti e le libertà previste dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo [97], sottolineando come l'esercizio del diritto alla libertà di espressione comporta doveri e responsabilità e che qualsiasi restrizione a tale diritto deve essere strettamente conforme all'art. 10, par. 2, CEDU.

Le limitazioni devono dunque essere interpretate in modo restrittivo, rispettare i requisiti di liceità, necessità e proporzionalità agli scopi legittimi; riconosce che le espressioni che mirano alla distruzione di uno qualsiasi dei diritti e delle libertà enunciati nella Convenzione non godono di protezione ai sensi dell'art. 17 CEDU sul divieto di abuso dei diritti.

La presenza di limiti alla libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 10, par. 2, CEDU e di cui all'art. 17 CEDU costituiscono, dunque, la premessa per un impegno specifico, ovvero quello di prevedere misure di contrasto all'*hate speech* che siano "appropriate e proporzionate al livello di gravità". Infatti, alcune espressioni di incitamento all'odio giustificano una risposta di tipo penale; altre, invece, richiedono una risposta

---

[96] Cfr. Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

[97] *Recommendation CM/Rec (2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech* (*Adopted by the Committee of Ministers on 20 May 2022 at the 132nd Session of the Committee of Ministers*).

di tipo civile o amministrativo, o dovrebbero essere contrastate con misure di natura non legale, come l'educazione e la sensibilizzazione o una combinazione di approcci e misure diverse [98].

Nel par. 2, dedicato al contesto normativo, è descritta la metodologia che gli Stati sono tenuti a seguire nel tentativo di contrastare l'*hate speech* online e offline, e cioè la garanzia dell'esistenza di un quadro giuridico completo ed efficace, costituito da disposizioni di diritto civile, amministrativo e penale adeguatamente calibrate.

Viene espressamente specificato che il diritto penale dovrebbe essere applicato solo come *extrema ratio* e solo per le espressioni di odio più gravi.

A questo proposito, la Raccomandazione precisa come gli Stati membri dovrebbero garantire che la legislazione soddisfi pienamente i requisiti dell'art. 10, par. 2, CEDU e la relativa giurisprudenza della Corte EDU [99].

L'abuso della legislazione contro l'*hate speech* deve essere prevenuto con misure adeguate ed effettive, così da evitare di inibire il dibattito pubblico, gli oppositori politici o le persone appartenenti a minoranze [100].

Nel tentativo di configurare le misure di contrasto più efficaci, la Raccomandazione prevede una serie di espressioni che gli Stati membri sono tenuti a specificare sul piano del diritto penale: l'incitamento pubblico a commettere genocidio, crimini contro l'umanità o crimini di guerra; l'incitamento pubblico all'odio, alla violenza o alla discriminazione; le minacce razziste, xenofobe, sessiste e indirizzate alla comunità LGBTI; insulti pubblici razzisti, xenofobi, sessisti e indirizzati alla comunità LGBTI, così come previsto per gli insulti online nel Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla criminalità informatica relativo alla criminalizzazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi attraverso sistemi informatici; la negazione pubblica, la banalizzazione e l'apologia di genocidio, di crimini contro l'umanità o crimini di guerra; la diffusione intenzionale di materiale che contenga tali espressioni di odio comprese le idee basate sulla superiorità razziale o sull'odio [101].

Senza potere, in questa sede, analizzare nel dettaglio i contenuti della

---

[98] Cfr. *CM/Rec (2022)16*, Preambolo.

[99] Cfr. *CM/Rec (2022)16*, par. 2.

[100] Cfr. *CM/Rec (2022)16*, par. 2.

[101] *CM/Rec (2022)16*, par. 2.

Raccomandazione, si rende opportuno richiamare il par. 5, dedicato al supporto per coloro i quali sono colpiti dall'*hate speech*.

Ai sensi del par. 5, gli Stati devono garantire assistenza psicologica, medica e legale alle vittime dei discorsi d'odio; inoltre, con riferimento all'*hate speech* vietato dal diritto penale, dal diritto civile o dal diritto amministrativo, essi sono tenuti ad offrire gratuito patrocinio, quando opportuno.

In particolare, gli Stati devono adottare misure di sensibilizzazione e di carattere educativo per i singoli e per i gruppi *target* per metterli a conoscenza dei loro diritti e della possibilità di ottenere tutela giudiziaria.

Infine, sono da prevedere meccanismi per identificare l'*hate speech* e per rimuovere gli ostacoli a tale individuazione.

Nella parte conclusiva della Relazione della c.d. Commissione Segre si pone, infine, in rilievo la forza "distruttiva" del linguaggio di istigazione all'odio, ovvero un linguaggio discriminatorio perché "impedisce il protagonismo di singole individualità e di intere comunità" in un contesto ove il "costituzionalismo europeo ha tra i suoi princìpi fondanti il rispetto della dignità umana" [102].

Nel proseguo il riferimento è alla Costituzione italiana: "[a]ll'abominio delle leggi razziali volute dal fascismo, emblema assoluto di discriminazione, i padri costituenti della nostra Repubblica risposero con gli articoli della nostra Costituzione. In particolare, gli articoli 2 e 3, che incarnano i princìpi di eguaglianza, di non discriminazione, di rispetto della dignità inviolabile della persona, indicano come compito del legislatore quello di abbattere i muri della diseguaglianza e della discriminazione, di qualunque natura essa sia o da qualunque fattore essa provenga. Questo è il solco entro cui muovono i nostri lavori. La risposta più forte che la politica possa dare contro i discorsi d'istigazione all'odio è in primo luogo attuare la Costituzione, promuovere leggi d'inclusione, che estendano diritti sociali e civili, che sono tutt'uno e si rafforzano vicendevolmente. C'è un nesso tra malessere sociale e utilizzo dei discorsi d'odio che va affrontato" [103].

---

[102] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

[103] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

Quanto appena osservato sembra potersi riferire alla tesi secondo cui la Costituzione "non odia".

La Costituzione, pure garantendo la libertà di manifestazione del pensiero, non può in alcun modo legittimare l'odio: tale odio, a ben vedere, come posto in evidenza dalla Raccomandazione poc'anzi analizzata e come posto in evidenza negli scorsi capitoli, può essere contrastato in diversi modi, e cioè attraverso l'adozione di misure di carattere preventivo e, solo in casi di *extrema ratio*, cioè quando si dimostri che la parola può trasformarsi in un'azione di tipo violento, con misure di tipo repressivo [104].

L'*hate speech* viene configurato come un'aggressione, lo si è visto, a minoranze *target*: la difficoltà da parte delle minoranze di esprimersi, come emerge dall'approccio della Commissione europea, costituisce un problema che va oltre gli episodi di discriminazione e istigazione all'odio, interessando la rete e i *social network*, "determinando così contraccolpi massicci sul funzionamento delle nostre democrazie" [105].

Quanto alle proposte concrete avanzate dalla Commissione, si segnala la richiesta al Parlamento di un intervento normativo urgente, nell'attesa che sul piano sovranazionale si giunga ad una definizione giuridicamente vincolante dei discorsi d'odio [106].

Tale intervento deve sostanziarsi nell'individuazione e nella predisposizione di strumenti finalizzati a garantire una adeguata conoscenza del fenomeno (così da contrastare il fenomeno dell'*under-recording* e dell'*under-reporting*) e maggiori tutele alle vittime di discorsi d'odio, come lo strumento del patrocinio a spese dello Stato a prescindere dai requisiti reddituali [107]. Rispetto a quest'ultima previsione pare evidente il rilievo che, rispetto ai lavori della Commissione, ha avuto la Raccomandazione poco sopra analizzata.

Di più. Il lavoro della polizia, dei giudici e degli enti educativi potrebbe essere agevolato dalla definizione dei discorsi d'odio.

D'altra parte, anche a livello sovranazionale si auspica lo sviluppo di

---

[104] Così M. D'AMICO, *La Costituzione non odia: sui limiti costituzionali ai discorsi d'odio*, cit., p. 127.

[105] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

[106] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

[107] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

una comprensione comune del concetto, della natura e delle implicazioni del fenomeno dell'*hate speech* [108].

Con specifico riferimento al mondo online, la Commissione chiede al Parlamento di promuovere l'introduzione di strumenti normativi *ad hoc*, evidenziando come, in assenza di un intervento pubblico, rimane solo lo strapotere di soggetti privati [109]. Come si anticipava, peraltro, anche nel campo dell'istigazione dell'odio online la definizione in discorso sarebbe prodromica all'effettiva tutela offerta dal *DSA*.

Infine, viene posto in evidenza come la diffusione della cultura, della conoscenza, del riconoscimento reciproco, del dialogo e dello scambio di idee e di esperienze si ponga alla base di una democrazia libera *dall'hate speech* [110].

6. *La ricostituzione della Commissione e le sue ragioni.*

I lavori della c.d. Commissione Segre non sono, tuttavia, ancora terminati.

La ricerca di strumenti normativi idonei a contrastare l'odio che rischia di trasformarsi in azione sta continuando, sempre sotto la presidenza della Senatrice a vita Liliana Segre.

Il 19 gennaio 2023, infatti, è stata discussa e approvata all'unanimità la Mozione n. 1-00001 sull'istituzione di una seconda Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza.

Nella mozione istitutiva sono indicate le medesime prerogative già previste nella previa mozione del 30 ottobre 2019 [111].

---

[108] Cfr. *CM/Rec (2022)16*, par. 2.

[109] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

[110] Relazione finale della c.d. Commissione Segre, par. conclusivo.

[111] "[…] a tal fine la Commissione: a) raccoglie, ordina e rende pubblici, con cadenza annuale: 1) normative statali, sovranazionali e internazionali; 2) ricerche e pubblicazioni scientifiche, anche periodiche; 3) dati statistici, nonché informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da istituzioni, organismi o associazioni che si occupano di questioni attinenti ai fenomeni di intolleranza, razzismo e antisemitismo, sia

La proposta dell'istituzione della Commissione risiede, come specificato dalla Presidente, la Senatrice Liliana Segre, nella necessità di approfondire ulteriormente i temi già indagati nel corso dei lavori della scorsa Commissione, così da "favorire una nuova produzione legislativa che si armonizzi con le novità importanti nella normativa europea che noi abbiamo sempre seguito e sostenuto con attenzione" [112].

La proposta prende le mosse, poi, dalla considerazione secondo cui la "bussola dovrà essere sempre la Costituzione repubblicana, che proprio in questo gennaio 2023 celebra il settantacinquesimo anniversario dell'en-

---

nella forma dei crimini d'odio, sia dei fenomeni di cosiddetto *hate speech*; b) effettua, anche in collegamento con analoghe iniziative in ambito sovranazionale e internazionale, ricerche, studi e osservazioni concernenti tutte le manifestazioni di odio nei confronti di singoli o comunità. A tale fine la Commissione può prendere contatto con istituzioni di altri Paesi, nonché con organismi sovranazionali e internazionali ed effettuare missioni in Italia o all'estero, in particolare presso Parlamenti stranieri, anche, ove necessario, allo scopo di stabilire intese per il contrasto all'intolleranza, al razzismo e all'antisemitismo, sia nella forma dei crimini d'odio, sia dei fenomeni di *hate speech*; c) formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente al fine di assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea e ai diritti previsti dalle convenzioni internazionali in materia di prevenzione e di lotta contro ogni forma di odio, intolleranza, razzismo e antisemitismo; la Commissione, quando necessario, può svolgere procedure informative ai sensi degli articoli 46, 47 48 e 48-*bis* del Regolamento; formulare proposte e relazioni all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento; votare risoluzioni alla conclusione dell'esame di affari ad essa assegnati, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento; formulare pareri su disegni di legge e affari deferiti ad altre Commissioni, anche chiedendone la stampa in allegato al documento prodotto dalla Commissione competente, ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento; entro il 30 giugno di ogni anno, la Commissione trasmette al Governo e alle Camere una relazione sull'attività svolta, recante in allegato i risultati delle indagini svolte, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate; la Commissione può segnalare agli organi di stampa ed ai gestori dei siti *internet* casi di 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, richiedendo la rimozione dal *web* dei relativi contenuti ovvero la loro deindicizzazione dai motori di ricerca".

[112] Discussione e approvazione della Mozione n. 1 sull'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza, 19 gennaio 2023.

trata in vigore. Anche questa volta, infatti, il lavoro di scavo e conoscenza in materia di discorsi di odio dovrà svolgersi recuperando in pieno lo spirito e i valori della nostra Carta fondamentale, ma con l'impegno anche ad attuarla, a promuovere leggi di inclusione, ad estendere diritti sociali e civili. Tutto questo, però, avendo sempre chiara consapevolezza, in quanto parlamentari e rappresentati della Nazione, che esiste anche un nesso tra malessere sociale e utilizzo dei discorsi di odio e che si tratta di qualcosa che impatta direttamente sul senso e sul lavoro di una Commissione come quella che ci accingiamo a votare" [113].

Il 9 maggio 2023 la Commissione si è costituita in Senato.

Il 20 settembre 2023 la Senatrice Segre ha partecipato alla prima riunione operativa della "nuova" Commissione, affermando come "per una persona che l'odio lo ha provato e purtroppo lo prova ancora, vuol dire credere nel futuro".

Si auspica che i lavori della nuova Commissione segneranno un ulteriore passo avanti verso una cultura improntata, nel pieno rispetto della libertà di manifestazione del pensiero, alla promozione della tutela di diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti come il principio di uguaglianza e la dignità dei singoli.

7. *Educazione e memoria per il contrasto all'antisemitismo.*

Come abbiamo cercato di dimostrare, è del tutto evidente il profondo legame fra i principi supremi della nostra Costituzione e la "questione ebraica" [114].

Intendiamo quest'ultima, come detto, in senso ampio, e, cioè, come modo per esprimere la necessità di espungere dal nostro spazio democratico l'odio antisemita.

---

[113] Discussione e approvazione della Mozione n. 1 sull'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza, 19 gennaio 2023.

[114] Per un'analisi critica recente, cfr. C. CUCCO, *Antisemitismo "nascosto" nei simboli? Nota a Trib. Forlì, sent. n. 12 gennaio 2023, Giud. De Leva*, in *Sistema penale*, 29 novembre 2023.

Abbiamo, inoltre, rilevato che la nascita della nostra Costituzione evidenzia il legame fra tutela contro l'antisemitismo e tutela contro il fascismo; abbiamo anche indagato la lenta attuazione dei principi costituzionali e il ruolo centrale assunto dal nostro Giudice delle leggi.

Questo percorso accomuna la difesa delle discriminazioni nei confronti degli ebrei rispetto a tutte le altre discriminazioni.

Il percorso di attuazione risulta lento e difficile perché è fortissimo l'aspetto culturale.

Nel caso dell'antisemitismo, però, c'è una responsabilità in più se pensiamo alla lentezza e alla farraginosità con cui sono stati riconosciuti, e non pienamente, i diritti dei perseguitati e delle vittime dell'Olocausto, non solo in Italia.

Su questo punto, l'intervento della Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 238 del 2014 e della sentenza n. 159 del 2023[115] ha rappresentato una svolta importante.

Oggi, però, le sfide maggiori sono rappresentate dall'odio delle parole che si trasformano spesso in azione.

Rispetto a questo fenomeno, come si è visto, lo strumento penale, contenuto nella c.d. legge Mancino, pur importante dal punto di vista di principio e pur colpendo alcuni comportamenti pericolosi, non è sufficiente.

Soprattutto, rischia di risultare inutile rispetto alla pervasività del mondo del *web*.

Dai lavori della c.d. Commissione Segre si evince come, ai fini della lotta all'antisemitismo, occorra spostare l'attenzione sul piano educativo.

Si è evidenziato, infatti, come la prevenzione, l'educazione e la formazione giochino un ruolo fondamentale nel contrasto all'antisemitismo.

Contro i pregiudizi e gli stereotipi antisemiti è possibile, anche per il diritto, intervenire nella direzione dell'educazione e dell'inclusione, così da promuovere una cultura paritaria.

Numerosi sono gli esempi che, sul piano sovranazionale, spingono gli Stati a muoversi in questa direzione.

Si segnala, in primo luogo, il report sulla lotta all'antisemitismo per eliminare la discriminazione e l'intolleranza basate sulla religione o la fede curato dallo *Special Rapporteur on freedom of religion or belief* nomina-

[115] Cfr. cap. 4, parr. 1 e 2.

to dall'*UN Human Rights Council* e presentato alla settantaquattresima sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU.

Il documento spinge gli educatori a sviluppare, anche mediante un approccio creativo, una cultura dei diritti umani per contrastare attitudini antisemite [116].

Specifiche e dettagliate sono poi le raccomandazioni dell'*IHRA* sull'insegnamento dell'Olocausto per i docenti, finalizzate, in ultima battuta, a contribuire all'educazione ai diritti umani e alla prevenzione del genocidio [117].

Con riferimento al mondo online si segnala la pubblicazione dell'*UNESCO* dal titolo *History under attack: Holocaust denial and distortion on social media* del 2022 [118].

Interessante è il riferimento non solo agli educatori e ai ricercatori, che devono impegnarsi nel contrasto al negazionismo e alla distorsione dell'Olocausto, ma anche alle stesse piattaforme online che, come si è avuto modo di vedere, assumono un ruolo fondamentale nello spazio pubblico [119].

---

[116] Cfr. *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief*, A/74/358, 20 settembre 2019, pp. 22-23. Interessanti per la società civile sono anche il kit *StandWithUs* (cfr. https://www.standwithus.com/ethnic-studies-tool-kit) e *Shine a Light* (cfr. https://shinealighton.com).

[117] https://www.holocaustremembrance.com/it/resources/educational-materials/raccomandazioni-linsegnamento-e-lapprendimento-dellolocausto. Simile è il manuale per insegnanti pubblicato dalla *FRA*, dal titolo "Viaggio nel passato – un insegnamento per il futuro" del 2010. Cfr. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1218-FRA_HOLOCAUST_Teacher-HANDBOOK_IT.pdf.

[118] Cfr. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382159. Si considerino anche le Linee Guida dell'*UNESCO*, *Addressing Anti-Semitism through Education: guidelines for policymakers* del 2018, in https://www.osce.org/odihr/383089; con riferimento agli Stati Uniti, si segnala la *U.S. National Strategy to Counter Antisemitism* del maggio 2023, che indica come obiettivi specifici "*Cross-Community, Solidarity- Building Efforts*" e "*Multi-Faith Partnerships*" (cfr. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/05/U.S.-National-Strategy-to-Counter-Antisemitism.pdf) e la pubblicazione dell'*American Jewish Committe* "*Preventing Antisemitism*" (cfr. https://www.ajc.org/prevent-antisemitism). È opportuno segnalare anche il documento "*Mobilizing Against Antisemitism*" dell'*Interfaith Alliance* (https://interfaithalliance.org/antisemitism/).

[119] Si segnala anche la pubblicazione *UNESCO* dal titolo "*Online antisemitism: a toolkit for civil society*" del 2022. Cfr. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381856. Di recente, a seguito degli avvenimenti del 7 ottobre 2023, l'Osservatorio Antisemitismo del

Sul piano europeo si segnala la già menzionata Strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030) [120], secondo cui l'ignoranza e l'indifferenza diffuse nella nostra società consentono all'antisemitismo di proliferare, tanto più che le generazioni che hanno vissuto l'Olocausto stanno scomparendo, rendendo ancor più difficile trasmettere alle giovani generazioni l'esperienza della *Shoah* e la pericolosità insita nei pregiudizi antisemiti [121].

La missione della Strategia in discorso è quella di invitare le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, le organizzazioni internazionali e gli attori della società civile, nonché i cittadini, ad impegnarsi per un futuro libero dall'antisemitismo nell'UE e oltre i suoi confini [122].

I tre pilastri intorno a cui si muove la Strategia europea sono la prevenzione e il contrasto a tutte le forme di antisemitismo, la protezione e il sostegno alla vita ebraica nell'UE e l'istruzione, la ricerca e la memoria dell'Olocausto [123].

CDEC ha registrato su Facebook distorsioni della *Shoah* in chiave *pro pal*. Cfr. https://www.osservatorioantisemitismo.it/notizie/episodi-di-antisemitismo-in-italia. si v. anche M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Aracne, Canterano, 2019, pp. 409-421.

[120] Un interessante progetto europeo sul tema dell'antisemitismo, finanziato dall'Unione Europea, è *Relation*, come segnalato in https://www.osservatorioantisemitismo.it/articoli/relation-nuovo-progetto-con-la-collaborazione-della-fondazione-cdec/. Si segnala anche il Progetto *Hideandola* (cfr. https://hideandola.jus.unipi.it).

[121] Cfr. La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030), p. 2. Per una significativa riflessione sul rapporto tra storia e Memoria, cfr. D. BIDUSSA, *Dopo l'ultimo testimone*, Einaudi, Milano, 2009. Si veda anche, di recente, R. TARADEL, *Il sonno della ragione razzismo, antisemitismo e Shoah*, in *Giustizia Insieme*, 27 gennaio 2024.

[122] Cfr. La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030), p. 4.

[123] Cfr. *La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)*, pp. 9-11. Con riferimento all'ambito penale, ai fini del contrasto ai reati generati dall'odio antisemita, la Strategia propone agli Stati di collaborare con le organizzazioni della società civile in attività di formazione; lo stesso vale se si considera il contrasto dell'antisemitismo online, poiché si richiede di "sostenere, anche finanziariamente, le organizzazioni della società civile nella lotta contro i discorsi d'odio di matrice antisemita, la disinformazione e le teorie complottistiche online, nelle lingue pertinen-

Quanto al primo pilastro, le azioni principali che gli Stati membri sono tenuti a porre in essere e che rientrano nella categoria della prevenzione e del contrasto a tutte le forme di antisemitismo corrispondono all'elaborazione di strategie nazionali sulla lotta all'antisemitismo, all'adozione e all'utilizzazione della definizione di antisemitismo dell'*IHRA*, nonché alla nomina di coordinatori per la lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica [124].

Un buon lavoro di contrasto all'odio antisemita deve però prendere le mosse, da un lato, dalla conoscenza della vita ebraica e, dall'altro, dalla consapevolezza di che cosa sia l'antisemitismo.

Pertanto, con riferimento al secondo pilastro, viene incoraggiata la promozione – ancora – della conoscenza della vita ebraica, dell'antisemitismo e dell'Olocausto attraverso l'istruzione, la ricerca e lo scambio con le comunità locali, così come la segnalazione e la registrazione di episodi di discriminazione antisemita nelle scuole [125].

La conoscenza dell'antisemitismo non può prescindere, secondo la Strategia europea, da una buona conoscenza dell'Olocausto (terzo pilastro).

Si richiede, dunque, la commemorazione pubblica della *Shoah* e la comprensione, nel settore dell'istruzione, dell'universalità della stessa [126].

Ancora, analogamente, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il 2 marzo 2022 il documento *Conclusions on combating racism and antisemitism*, che promuove l'educazione e la ricerca sulla vita ebraica, sull'antisemitismo e sull'Olocausto, così come sul razzismo e sullo schiavismo [127].

---

ti". Anche secondo il *World Jewish Congress* gli strumenti di contrasto all'antisemitismo non possono prescindere dall'impegno della società civile. Cfr. https://www.worldjewishcongress.org/en/about/mission.

[124] Cfr. La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030), p. 7.

[125] Cfr. La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030), p. 21. Si segnala, in Italia, l'importanza del ruolo assunto da "Antenna antisemitismo" per denunciare episodi di antisemitismo. Cfr. https://www.osservatorioantisemitismo.it/antenna-antisemitismo/.

[126] Cfr. La strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030), p. 22.

[127] *Conclusions on combating racism and antisemitism*, 22 marzo 2022, p. 6. Cfr. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6406-2022-REV-1/en/pdf.

Sul piano interno, invece, risultano fondamentali le "Linee guida sul contrasto all'antisemitismo nella scuola" pubblicate nel novembre 2021.

Le Linee guida offrono una descrizione generale delle forme di antisemitismo contemporaneo, con particolare riferimento all'antigiudaismo nazionale, all'antisemitismo neonazista/neofascista, al negazionismo della *Shoah*, all'odio verso lo Stato di Israele, al pregiudizio del "potere ebraico" sull'economia e sulla finanza, all'odio contro gli ebrei in quanto tali.

Sono indicati, inoltre, approfondimenti da utilizzare in classe, incentrati sui pregiudizi consci e inconsci e sulle teorie del complotto.

Di particolare interesse sono le indicazioni dedicate ai percorsi scolastici.

Tra le tematiche di studio emerge quella relativa al rapporto tra Costituzione e antisemitismo: si legge, infatti, che il tema dell'ostilità antiebraica può essere affrontato a partire dagli artt. 2 e 3 Cost. [128].

Viene poi indicato, quale possibile spunto di approfondimento in sede scolastica, il profilo relativo all'utilizzo del termine "razza" in Costituzione, rilevando come lo sviluppo di un ragionamento su quella parola rappresenti un modo per "affrontare il tema del razzismo e della sfida di regolare la convivenza tra sensibilità e orientamenti di valore diversi nella democrazia" [129].

Il riferimento ai principi costituzionali e, in particolare, all'art. 3 Cost., si sostanzia nel perno intorno a cui si muovono le Linee guida, poiché in esso risiederebbe la *ratio* delle società democratiche culturali e del rispetto della diversità [130].

Uno dei luoghi per esercitare *attivamente* il ricordo e la Memoria nel pieno rispetto del principio egualitario, così come è stato inteso dai Costituenti e dalle proposte, disattese, avanzate in sede di Assemblea costituente da parte dell'Unione delle Comunità israelitiche italiane, è il Memoriale della *Shoah* sito a Milano.

Il Memoriale, simbolicamente situato nello spazio dove sono stati deportati dalla stazione di Milano, nello specifico dal c.d. binario 21, ebrei

---

[128] Cfr. Le Linee guida sul contrasto all'antisemitismo nella scuola, p. 20.

[129] Si vedano Le Linee guida sul contrasto all'antisemitismo nella scuola, p. 20.

[130] Cfr. Linee guida sul contrasto all'antisemitismo nella scuola, pp. 18-19.

– tra cui la Senatrice Liliana Segre –, prigionieri politici, partigiani e antifascisti, è un centro polifunzionale che ospita il muro dei nomi dei deportati, le stanze della testimonianza dei deportati, la banchina delle deportazioni e le lapidi dei convogli.

Il Memoriale ospita la Fondazione CDEC [131] e il suo archivio, importantissimo strumento di conoscenza per continuare, con il supporto della storia, a ricordare [132].

Nel luogo della Memoria è possibile sentire il "rumore" della storia – della nostra storia – per via dei treni che sferragliano rumorosamente nella stazione, lo stesso che sentivano i deportati.

È inoltre, una prestigiosa sede che ospita incontri e mostre per promuovere il confronto fra culture, affinché "la barbarie del XX secolo che vide nella *Shoah* il segno del massimo degrado dell'umanità, non possa ripetersi" [133].

All'ingresso del Memoriale vi è un muro lacerato al centro, nel quale è incisa la scritta "Indifferenza", perché l'indifferenza, come sottolineato dalla Senatrice Liliana Segre, è già violenza.

Per curare la democrazia [134] e sradicare l'antisemitismo occorre essere *differenti*, alimentando la cultura del *Ricordo*, utilizzando lo strumento della *Storia* e promuovendo i principi costituzionali con lo stesso coraggio dei nostri Costituenti e delle nostre Costituenti.

---

[131] https://www.cdec.it.

[132] Ha un ruolo molto importante l'Osservatorio antisemitismo del CDEC. Cfr. https://www.osservatorioantisemitismo.it.

[133] Cfr. https://www.memorialeshoah.it/memoriale-milano/.

[134] Per la lettura di una bellissima pagina sulla democrazia, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Imparare la democrazia*, Einaudi, Milano, 2007.

CAPITOLO 8

RIFLESSIONI CONCLUSIVE: IL RUOLO DELLA COSTITUZIONE NELLA RINASCITA DI UN ODIO ANTICO

Come abbiamo cercato di dimostrare nel corso del Volume, è del tutto evidente il profondo legame fra i principi supremi della nostra Costituzione e la "questione ebraica".

Intendiamo quest'ultima, come già rilevato, in senso ampio, cioè come espressione della necessità di espungere dallo spazio democratico ogni manifestazione di odio antisemita.

Abbiamo visto come la nascita della nostra Costituzione evidenzia il legame – intrinseco – fra tutela contro il razzismo – *anche e soprattutto* nella significativa e peculiare forma dell'antisemitismo – e contrasto del fascismo, essendo l'attuale impianto normativo e istituzionale di contrasto alla *ricostituzione del fascismo* una chiarissima reazione da parte dell'Italia repubblicana e democratica all'ideologia del regime, connotata, nei termini che qui interessano, dall'intenzionale sovvertimento del principio di uguaglianza di derivazione statutaria.

Di qui, le persecuzioni politiche e, a partire dal 1938, le persecuzioni razziali [1].

Le persecuzioni razziali si sono fondate, di fatto, sulla "questione ebraica", così come era stata intesa durante i primi anni del regime fascista, non scevra, dunque, dalle contaminazioni di una scienza a sua volta ideologica, ove i medici avevano iniziato a sostenere, nel corso degli anni

---

[1] L. CARLASSARE, *Esiste una continuità tra l'ordinamento statutario e il regime fascista?*, cit., pp. 36-37.

Trenta, "una versione italiana del razzismo, incentrata sul tema della difesa della razza" [2].

Ebbene, la difesa *costituzionale* dell'individuo considerato nella sua *interezza* e nella sua *dignità* e a prescindere dalle sue connotazioni personali e sociali, ove l'inserimento del termine "razza" all'art. 3 del testo costituzionale ci consegna una parola "maledetta", si inserisce a pieno titolo nel tracciato *sicuro* e *immodificabile* che va a costituire le fondamenta dello Stato di diritto *sociale* disegnato dai Costituenti e dalle Costituenti.

Si è anche visto come la prima letteratura a commento del principio di uguaglianza abbia svalutato l'art. 3, comma 1, Cost., omettendo di ancorarlo alla dirimente "questione ebraica", ragionando, piuttosto, sulle modalità attraverso le quali sarebbe stato possibile giustificare, sul piano costituzionale, i "privilegi" attribuiti agli ebrei alla luce delle politiche discriminatorie subite negli anni di vigenza del regime fascista.

La conseguenza è stata, allora, la valorizzazione del principio di uguaglianza sostanziale, rimesso, però, nell'*an* e nel *quomodo*, alla piena discrezionalità del legislatore.

Il legislatore ha poi cercato di fronteggiare, tramite il ricorso allo strumento penale, le discriminazioni basate sulla "razza", sulla nazionalità e sulla religione, perfezionando di volta in volta lo strumento normativo di riferimento; una simile soluzione, forse, sarebbe stata più efficace e ancor di più relegata nella dimensione dell'*extrema ratio* se ci fosse stata un'attenta e profonda riflessione, non solo scientifica, ma anche culturale, sull'ancoraggio – strettissimo – tra principio di eguaglianza formale e meccanismi di contrasto delle politiche d'odio.

Non è un caso, allora, che il c.d. d.d.l. Zan, finalizzato all'estensione delle categorie da tutelare poiché vittime potenziali di discriminazioni – in modo tale da supere l'*unicità* della tutela di derivazione costituzionale attribuita, di fatto, alla sola appartenenza etnico-religiosa – abbia fatto discutere così animatamente l'accademia giuspubblicista.

Il "rumore della storia" dell'Italia fascista si pone anche alla base della previsione, a partire dal 2016, dell'aggravante di negazionismo, in parte criticata, perché non rispondente all'obiettivo di contrastare efficacemente

[2] R. MAIOCCHI, *La scienza e il regime: sostegno o contrapposizione?*, in *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, cit., p. 131.

le discriminazioni fondate sulla negazione o minimizzazione della *Shoah*.

Eppure, nonostante le possibili problematiche di carattere costituzionalistico – si pensi alla libertà di pensiero – e penalistico legate al *pericolo* di *diffusione* delle affermazioni negazioniste, l'aggravante esiste e, come si è visto, ha trovato applicazione.

La diffusione di affermazioni simpatizzanti o di negazione della *Shoah*, in combinato disposto con l'istigazione all'odio o la propaganda d'odio, rappresenta, dunque, agli occhi del legislatore – non solo italiano, ma anche europeo – un fenomeno fortemente distruttivo delle fondamenta dello Stato di diritto e dei valori della civiltà europea, così come la diffusione, sempre più incontrollabile, dell'odio online.

Non a caso, lo stato attuale del *benessere costituzionale* è stato attenzionato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del discorso di fine anno del 31 dicembre 2023.

Il Presidente della Repubblica ha così valorizzato, tra gli altri, il principio di uguaglianza e la tutela della dignità di tutti i nati dalle ceneri del fascismo. E, ancora, è sempre il Presidente Mattarella a sottolineare che, oggi, l'Italia e l'Europa devono fare i conti con una crisi molto forte sul piano delle disuguaglianze. Si tratta di disuguaglianze trasversali, che impediscono il libero sviluppo della personalità dei singoli.

Il discorso di fine anno contiene, inoltre, un passaggio molto importante per gli studiosi e le studiose del diritto costituzionale che vogliano conoscere le nuove sfide che stanno coinvolgendo i diritti – fino ad ora – costituzionalmente garantiti. Ci si riferisce alle guerre, che rafforzano le disuguaglianze.

Il discorso del Presidente Mattarella prende, a ben vedere, sin da subito le mosse dalla guerra che si sta consumando sulle rive del Mediterraneo, riemersa dopo essere rimasta, a intermittenza, silente, dall'attacco di Hamas del 7 ottobre 2023, "ignobile oltre ogni termine, nella sua disumanità" [3] e si concentra sulle conseguenze di quel terribile attacco, sulla risposta di Israele che ha provocato "migliaia di vittime civili e costringe, a Gaza, moltitudini di persone ad abbandonare le proprie case, respinti da tutti" [4].

---

[3] Cfr. il Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, 31 dicembre 2023, in www.quirinale.it.

[4] Cfr. il Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella,

Come oramai tristemente noto, le prime vittime di una guerra che ha varcato le soglie del 2024 e di cui, ad oggi, non si vede la fine, sono stati i partecipanti ad un festival musicale vicino al confine israeliano con Gaza [5].

Quel giorno, mettendo in crisi l'apparato difensivo di Israele, Hamas ha ucciso milleduecento persone, rapendone duecentoquaranta [6] e ferendone tremila.

Il conflitto israelo-palestinese è da tempo entrato nella giurisprudenza sovranazionale ed europea: si pensi alla Corte EDU, che ha affermato la compatibilità delle attività di boicottaggio di prodotti importati da Israele con l'art. 10 della CEDU, che, come noto, sancisce la libertà di manifestazione del pensiero [7].

Si pensi anche alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, nel 2019, avendo peraltro adottato pochissime pronunce in tema di antisemitismo, ragione per cui la giurisprudenza della CGUE in tema di antisemitismo non conosce un paragrafo a sé nella presente opera, ha affermato che gli alimenti originari di un territorio occupato dallo Stato di Israele devono recare non solo l'indicazione di detto territorio, ma anche, qualora provengano da una località o da un insieme di località che costituiscono un insediamento israeliano nello stesso territorio, l'indicazione di tale provenienza [8].

Non è questa la sede per dilungarsi su questioni di diritto internazionale relative al conflitto in Medio Oriente [9].

---

cit. Descrive la terribile vita a Gaza N. CHOMSKY, *Incubo a Gaza*, in F. BARAK (a cura di), *Palestina e Israele che fare?,* Fazi, Roma, 2015, pp. 169-179.

[5] Per una descrizione di che cosa sia Gaza, cfr. https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/escalation-israele-palestina-12-grafici-per-capire-come-siamo-arrivati-finqui-126406.

[6] J. SAMAAN, *La lezione che cambia Israele*, in *Limes Online*, 5 dicembre 2023.

[7] Cfr. cap. 6, par. 2.

[8] Cfr. E.A. GRASSO-E. MOSTACCI, *Vino israeliano e consumo consapevole. Il diritto internazionale spinge la questione palestinese in etichetta*, in *DPCE Online*, 1/2020.

[9] Sul punto, cfr. L. POLTRONIERI ROSSETTI, *La Corte penale internazionale e i recenti avvenimenti in Israele e nel territorio palestinese: quali prospettive per l'accertamento di responsabilità penali internazionali?*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023. Si v. anche C. MELONI, *Israele e Gaza: dopo l'orrore occorre ripartire dal diritto*, in *Questione Giustizia*, 26 ottobre 2023.

Più in generale, a parere di chi scrive, Israele e Palestina dovrebbero coesistere [10].

Come sostenuto anche dai palestinesi arabi in Israele [11], occorre che vi siano due Stati e due popoli per dare dignità ai palestinesi, troppo spesso dimenticati dal mondo, anche da quello arabo.

Per dare dignità a Israele, dove aumentano sempre più le proteste contro la politica di Netanyahu [12].

Quanto al rapporto tra antisemitismo e il conflitto in corso, trovo particolarmente interessanti le parole utilizzate in una lettera pubblicata da un gruppo di intellettuali ebrei. Nella lettera così si legge: "[r]ifiutiamo l'antisemitismo in tutte le sue forme, anche quando si maschera da critica al sionismo o alle politiche di Israele. Ma rileviamo che, come ha scritto il giornalista Peter Beinart nel 2019, «l'antisionismo non è intrinsecamente antisemita, e sostenere che lo sia sfrutta la sofferenza ebraica per cancellare l'esperienza palestinese»" [13].

Secondo alcuni, oggi, la demonizzazione degli ebrei si trasferirebbe, secondo la propaganda islamistica e antisionistica, su Israele [14].

Al di là delle riflessioni appena esposte, è un dato che alcune critiche alla politica israeliana e alla reazione di Israele a fronte degli attacchi terroristici siano sfociate in fenomeni di *antisemitismo* [15].

---

[10] Sulle possibili risoluzioni del conflitto, cfr. E.W. SAID, *La pace possibile. Riflessioni, critiche, prospettive sui rapporti israelo-palestinesi*, il Saggiatore, Milano, 2023; si veda anche F. BARAT (a cura di), N. CHOMSKY-I. PAPPÉ, *Palestina e Israele: che fare?*, cit.

[11] A. DEGANI, *Una riflessione sull'idea di colonialismo per riconsiderare il colonialismo di insediamento nell'ambito del conflitto israelo-palestinese*, in *Il Mulino*, 17 dicembre 2023.

[12] Cfr. R. DA RIN, *Israele*, in *100mila chiedono le dimissioni del premier Netanyahu*, in *Il Sole 24 ore*, 1° aprile 2024.

[13] Si v. la lettera qui pubblicata da un gruppo di intellettuali ebrei sul sito n+1, consultabile al seguente link: https://ecoinformazioni.com/2024/01/23/la-critica-a-israele-non-e-antisemitismo/

[14] P-A. TAGUIEFF, *L'antisemitismo*, cit., p. 127.

[15] "A seguito dei più recenti sviluppi del conflitto in corso tra Israele e Hamas, gli atti contro gli ebrei sono aumentati nella quantità e mutati nella forma: gli episodi rubricati tra ottobre e dicembre sono 216, circa la metà dei quali consumati offline". Così https://www.cdec.it/902-lantisemitismo-in-italia-nel-2023/.

Pur non essendo questa la sede per riflettere sul rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e antisionismo, occorre comunque evidenziare, anche alla luce delle riportate definizioni di antisemitismo che sono state adottate sul piano *supra-statuale*, che il conflitto che sta conoscendo il Medio Oriente deve fare riflettere i giuristi su una nuova possibile costruzione dogmatica del rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e antisionismo (e non, si badi bene, del rapporto tra opinioni espresse e antisemitismo).

Peraltro, anche l'odio nei confronti dei musulmani ha conosciuto un'importante *escalation* a seguito dell'attacco del 7 ottobre 2023.

D'altra parte, la guerra, come dichiarato dalla prima carica dello Stato italiano nel discorso di fine anno, "genera odio".

Dal 7 ottobre 2023 sono così emerse problematiche di carattere non solamente accademico.

L'odio antisemita, che "corre" sul *web*, si pone in forte tensione con l'art. 21 Cost., con gli artt. 2 e 3 Cost.: la libertà di espressione, ampiamente tutelata perché tra i principi fondanti della democrazia costituzionale, va oggi contestualizzata anche nelle "piazze" online, ove la normativa di contrasto alla propaganda e all'istigazione di idee fondate sull'odio fatica a trovare applicazione.

Non solo: occorre riflettere anche sul mondo "reale".

Pensiamo alle minacce agli studenti americani ebrei, agli slogan che inneggiano alla soluzione finale [16].

Sono sotto gli occhi di tutti le intimidazioni nei confronti degli studenti ebrei, il dialogo estremamente acceso tra *pro-pal* ed ebrei nelle Università di Harvard, Yale, Columbia, Berkeley, che hanno portato, in alcuni casi, alla richiesta da parte dei vertici delle istituzioni universitarie dell'intervento delle autorità di polizia, cui hanno fatto seguito numerosi arresti e la sospensione delle lezioni in presenza [17].

---

[16] Cfr. A. MARROCCO, *Seguendo l'onda di antisemitismo: dagli studenti Usa alle case di Parigi, dai cortei d'Italia al web in Cina*, in *huffingtonpost.it*, 31 ottobre 2023.

[17] Cfr. M. VALSANIA, *Dilaga nei campus Usa la protesta pro-palestinesi*, in *ilsole24ore.com*, 23 aprile 2024. Recente è l'intervento della polizia all'Università di Los Angeles, UCLA. Così Redazione Open, *Los Angeles, la polizia sgombera gli studenti pro-Gaza alla Ucla. Il numero di manifestanti arrestati Usa sale a 2 mila*, in *open.online*, 2 maggio 2024.

La libertà di parola conosce allora, oggi, forti tensioni, soprattutto negli Stati Uniti, dove ha trovato il suo coronamento più alto sul piano costituzionale.

Ne sono conferma le parole del Presidente degli Stati Uniti, Joe Biden, a proposito delle proteste nei campus: "minacciare e intimidire le persone non è una protesta pacifica, è contro la legge" [18].

La "questione ebraica", dunque, ritorna e si colloca al centro del bilanciamento tra libertà di parola e tutela di minoranze *target*, ponendosi quale possibile questione *costituzionale* di carattere *trasversale* poiché *globale*.

Quale ulteriore esempio, può essere richiamato un recente caso che risulta a mio avviso molto significativo: *Allouche c. Francia* (ric. 81249/17) [19], in cui le autorità nazionali francesi non avevano rispettato i loro obblighi positivi ai sensi degli artt. 8 e 14 CEDU, poiché avevano omesso di fornire una protezione penale efficace e adeguata contro i commenti razzisti dell'aggressore nei confronti della ricorrente.

La mancata qualificazione delle affermazioni come antisemite da parte delle autorità competenti avrebbe determinato la compromissione della loro capacità di fornire una risposta adeguata.

Da qui, secondo la Corte EDU, la violazione dell'art. 8 CEDU in combinato disposto con l'art. 14 CEDU.

Oltre alle parole che "odiano" si segnalano, inoltre, atti di violenza in tutta Europa, come attacchi alle sinagoghe, alle scuole, alle Comunità ebraiche [20], l'affissione di stelle di David sulle case parigine degli ebrei [21].

Perché l'antisemitismo venga adeguatamente fronteggiato e contrastato, sembra, però, necessario approdare alla pace in Medio Oriente.

È la guerra, infatti, che mette in crisi in Europa, così come negli Stati Uniti, alcuni principi costituzionali che si pensavano acquisiti nelle democrazie occidentali.

---

[18] Cfr. LAPRESSE/AP, *Biden sulle proteste studentesche nei campus statunitensi: "in America non c'è posto per l'antisemitismo"*, in *corriere.it*, 2 maggio 2024.

[19] Corte EDU, sez. V, 11 aprile 2014.

[20] Cfr. https://www.coe.int/en/web/portal/-/rise-in-hate-speech-and-hate-incidents.

[21] Cfr. A. MARROCCO, *Seguendo l'onda di antisemitismo: dagli studenti Usa alle case di Parigi, dai cortei d'Italia al web in Cina*, cit.

Per questa ragione, come solennemente affermato dal Presidente Mattarella, "parlare di pace, oggi, non è astratto buonismo", ma, al contrario, un potente esercizio di realismo.

Peraltro, il principio pacifista, sancito nella forma del rifiuto della guerra, è sancito all'art. 11 Cost. [22].

Per essere "realisti", come richiesto dal Presidente Mattarella, occorre conoscere la storia del nostro Paese, di quello che è stato prima dell'entrata in vigore della Costituzione.

Occorre comprendere la portata dei principi costituzionali e, come con riferimento al principio di uguaglianza, come essi sono stati interpretati dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, oltre che considerare quei principi ancora *non* pienamente attuati.

La "questione ebraica", dunque, che nel passato ha attraversato gli anni del fascismo e che oggi riemerge, più degli anni passati, a settantasei anni dalla nascita della Costituzione, è un nodo problematico che va esplorato soprattutto nel quadro della dimensione costituzionalistica.

Entro i confini nazionali, la "questione ebraica" potrà trovare una prima forma di soluzione valorizzando – più di quanto sia stato fatto sino ad ora – un'interpretazione *forte* del principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3, comma 1, Cost.

Tale operazione ermeneutica sembra necessitata, oggi, non solo dalla crescita di episodi discriminatori di carattere antisemita [23], ma anche dalla diffusione di parole d'odio che sempre più trascendono in azioni discri-

---

[22] Sul ripudio della guerra, cfr. M. D'AMICO-C. NARDOCCI, *La Costituzione "ripudia" la guerra. Le ragioni di ieri per la pace di oggi*, in V. LONGO-A. MICHIELI-V. SAMMARCO (a cura di), *Parole di giustizia e speranza*, 2024. Si veda, sulla distinzione tra ripudio della guerra e neutralità, G. DE VERGOTTINI, *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*, in *Federalismi*, 13 marzo 2024. In tema di difesa della patria quale dovere circoscritto al tempo di guerra, cfr. F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della patria, dalla guerra contro l'aggressore alla solidarietà sociale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, pp. 266-270.

[23] Si riporta, ad esempio, la notizia del mese di aprile 2024 di un albergatore che, a Bergamo, ha bloccato le prenotazioni per gli ebrei. Cfr. https://www.osservatorio antisemitismo.it/notizie/episodi-di-antisemitismo-in-italia/. Ci sono stati poi insulti e minacce durante il corteo del 25 aprile a Verona e Roma: cfr. sempre https://www.osservatorioantisemitismo.it/notizie/episodi-di-antisemitismo-in-italia/.

minatorie, non solo in Europa e negli Stati Uniti, ma anche in Italia.

Di qui, infine, la necessità di riflettere anche sul rapporto tra principio di uguaglianza formale – nel senso di cui si è diffusamente fatto riferimento – e libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost.

Un simile approccio ai principi costituzionali ed al loro bilanciamento rappresenta l'esercizio di un realismo che, un domani, con un po' di audacia [24], potrà portare a "riparare il mondo" [25], come auspicato da uno tra i concetti più cari all'ebraismo.

[24] *Chutzpah* in lingua ebraica.

[25] *Tikkun Olam* in lingua ebraica.

BIBLIOGRAFIA

ABBONDANTE F., *Il ruolo dei social network nella lotta all'hate speech: un'analisi comparata fra l'esperienza statunitense e quella europea*, in *Informatica e diritto*, vol. 26, 2017.

ACERBI G., *Le leggi antiebraiche italiane ed il ceto dei giuristi*, Giuffré, Milano, 2014.

ADAMO U., *"Senza distinzione … di religione". Libertà di manifestazione del pensiero e tutela del sentimento religioso*, in *Consulta Online*, 1/2018.

ADAMS N.P., *Authority, Illocutionary Accommodation, and Social Accommodation*, in *Australasian Journal of Philosophy*, vol. 98, n. 3, 2020.

AGRÒ A., *Commento all'art. 3*, in AA.VV., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975.

ALESSE F., *Introduzione. Tentare una storia delle idee sull'odio*, in F. ALESSE-L. GIOVANNETTI (a cura di), *Le metamorfosi dell'odio. Percorso interdisciplinare tra storia, filosofia, letteratura*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2020.

AMATO G., *Italia anni Trenta. La Nazione spezzata*, in *Quando la Patria uccide. A 80 anni dalle leggi razziali (1938-2018)*, Italiadecide, Roma, 2019.

AMBROSI A., *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche*, Armando, Roma, 2011.

AMBROSI A., *Libertà di pensiero e manifestazione di opinioni razziste e omofobe*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018.

ANGIOLINI V., *Manifestazione del pensiero e "libertà altrui"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995.

ANGIONI F., *Contenuti e funzioni del concetto di bene giuridico*, Giuffré, Milano, 1983.

ANRÒ I., *Online hate speech: la prospettiva dell'Unione europea tra regolamentazione della condotta dei prestatori di servizi intermediari e il ricorso al diritto penale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023.

ANSELMI T., *Introduzione al rapporto della Commissione per la ricostruzione delle*

vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati, 2001.

ASKENAZI L.-COLOMBO C., *Sefarditismo e Ashkenazismo nella storia e nella vita del popolo ebraico*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, vol. 36, n. 2 (febbraio 1970).

ASPRELLA C., *Aspetti processuali dell'art. 43 del decreto legge 36/2022: l'istituzione del Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità dalle forze del Terzo Reich*, in *Questione Giustizia*, 16 giugno 2022.

ATTANASIO D., *Propaganda e istigazione discriminatoria (e negazionista) tramite social media. Considerazioni a partire da una sentenza del Gup del Tribunale di Torino del 2022*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 7 marzo 2023.

BALBI G., *Il negazionismo tra falso storico e post-verità*, in *Criminalia*, 2018.

BARAT F. (a cura di), N. CHOMSKY-I. PAPPÉ, *Palestina e Israele: che fare?*, Fazi, Roma, 2015.

BARENDT E., *What is the Harm of Hate Speech?*, in *Ethical Theory and Moral Practice*, 22/2019.

BARILE P., *Religione cattolica, religione dello Stato, religione privilegiata*, in *Diritto ecclesiastico*, 1951.

BARILE P., *Appunti sulla condizione giuridica dei culti acattolici in Italia*, in *Diritto ecclesiastico*, vol. 1, 1952.

BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953.

BARILE P., voce *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 24, Giuffrè, Milano, 1974.

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984.

BARTOLI R., *Costituzionalmente illegittimo non è il d.d.l Zan ma alcuni comportamenti dell'art. 604-bis c.p.*, in *Sistema penale*, 21 luglio 2021.

BASILE F., *Ti odio, "in nome di Dio". L'incriminazione dell'odio e della discriminazione (in particolare, per motivi religiosi) nella legislazione italiana*, in *Diritto penale e uomo*, 4 dicembre 2019.

BASSINI M., *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Aracne, Canterano, 2019.

BASSINI M., *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in *Media Laws*, 2/2021.

BASSINI M., *Corte di Cassazione – sent. n. 3808 del 2022*, in *Future. Progetti, notizie, confronti su (in)sicurezza, diritto e religione*, 27 gennaio 2022, in https://future.unimi.it/2022/01/27/corte-di-cassazione-sent-3808-del-2022/.

BATTINI M., *Un "eccitatore" di cultura antiebraica: Paolo Orano*, in D. ME-

NOZZI-A. MARIUZZO (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Carocci, Roma, 2010.

BECKER J., *Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes*, in J. ISENSEE-P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Müller, München, 1992.

BECKER M., *Understanding Online Antisemitism: Towards a New Qualitative Approach*, in www.fathomjournal.org, 2019.

BEIDER A., *Né Ashkenaziti né Sefarditi: gli Ebrei italiani sono un mistero*, in www.joimag.it, 18 giugno 2022.

BELLER S., *L'antisemitismo*, il Mulino, Bologna, 2017.

BELLETTI M., *Lo stato di diritto*, in *Rivista AIC*, 2/2018.

BELLO B.G., *Un anniversario da festeggiare? Riflessioni sociologico giuridiche sulle disposizioni antidiscriminatorie dell'Unione europea a vent'anni dalla loro emanazione*, in *DPCE Online*, 2/2020.

BELLOMIA S., *Manifestazioni fasciste e XII disp. transitoria della Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973.

BENSOUSSAN G., *Storia della Shoah*, Giuntina, Firenze, 2013.

BERNARDI S., *Il nuovo principio della "riserva di codice" e le modifiche al codice penale: scheda illustrativa*, in *Diritto penale uomo*, 4/2018.

BERRINO G., *La decisione che ci aspettavamo (o quasi): sulla sentenza della Corte costituzionale del 4 luglio 2023, n. 159, tra condanne al risarcimento dei danni per crimini nazisti, preclusione dell'esecuzione forzata e fondo ristori*, in *SIDIBlog*, 7 agosto 2023.

BIANCHI C., *Parole come pietre: atti linguistici e subordinazione*, in *Esercizi filosofici*, 10/2015.

BIDUSSA D., *Dopo l'ultimo testimone*, Einaudi, Milano, 2009.

BIFULCO D., *Negare l'evidenza. Diritto e storia di fronte alla 'menzogna di Auschwitz'*, Franco Angeli, Milano, 2012.

BIFULCO R., *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2012.

BIONDI F., *Il ruolo dei giuristi*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Principio di uguaglianza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIX, 1973.

BOGNETTI G., *La libertà di espressione nella giurisprudenza nord-americana. Contributo allo studio dei processi dell'interpretazione giuridica*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milano, 1958.

BONI M., *Gaetano Azzariti: dal Tribunale della razza alla Corte costituzionale*, in *Il Mulino*, 4/2014.

BONI M., *"In questi tempi di fervore e di gloria". Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2022.

BORGHESE S., *Considerazioni in tema di leggi e anti-leggi razziali*, in *Il Foro italiano*, vol. 79, 1949.

BORSI L., *Ristori alle vittime dei crimini del Terzo Reich: note sul disegno di legge A.S. n. 733*, in *Servizio Studi del Senato*, 33/2023.

BOSCO F., *Da Koestler a Schlein, l'uso in senso antisemita del termine "ashkenazita"*, in *Osservatorio Antisemitismo*, 14 marzo 2023.

BRENA S., *Il linguaggio dell'odio: come l'antisemitismo si diffonde ai tempi dei social*, in M. D'AMICO-M. BRAMBILLA-V. CRESTANI-N. FIANO (a cura di), *Il linguaggio dell'odio. Fra memoria e attualità*, Franco Angeli, Milano, 2021.

BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della l. 22 maggio 1975, n. 165)*, ora in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, il Mulino, Bologna, 1997.

BRUNELLI G., *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Giuffrè, Milano, 1991.

BRUSCO C., *Gli strumenti giuridici di contrasto al neofascismo*, in https://www.ilsrec.it/gli-strumenti-giuridici-contrasto-al-neofascismo-carlo-brusco-2/.

BRUSTEIN W., *Roots of Hate. Anti-Semitism in Europe before the Holocaust*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

BUTLER J., *London Review of Books*, 13 ottobre 2023, su https://magazine.cisp.unipi.it/la-bussola-del-lutto/.

CALAMANDREI P., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo: 1945-1955*, Laterza, Roma-Bari, 1955.

CALAMANDREI P., *Discorso sulla Costituzione*, 26 gennaio 1995.

CALAMANDREI P., *Questa nostra Costituzione*, Bompiani, Milano, 1995.

CALAMANDREI P., *Diario*, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 2015.

CALÒ E., *La questione ebraica nella società postmoderna. Un itinerario fra storia e microstoria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023.

CALVANO R., *La Corte costituzionale e i "Controlimiti" 2.0*, in *Federalismi*, 1/2016.

CANOSA R., *Storia dell'epurazione in Italia*, Baldini & Castoldi, Milano, 1999.

CANZIO G., *Le leggi razziali e il ceto dei giuristi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 14 gennaio 2018.

CAPOGRASSI G., *Il problema di V.E. Orlando*, ora in *Opere*, vol. 5, Giuffrè, Milano, 1959.

CAPONETTO L., *On Silencing, Authority, and the Act of Refusal*, in *Rivista di estetica*, vol. 64, n. 1, 2017.

CAPUTO A., *Sopprimere la parola "razza" dall'art. 3 della Costituzione?*, in *LaCostituzione.info*, 26 dicembre 2021.

CAPUTO M., *La "menzogna di Auschwitz", le "verità" del diritto penale. La criminalizzazione del c.d. negazionismo tra ordine pubblico, dignità e senso di umanità*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7 gennaio 2014.

CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.

CARAVITA B., *Commento all'art. 3 Cost.*, in L. PALADIN-V. CRISAFULLI (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990.

CARDONE A.-CARETTI P., *La parabola della legislazione razziale. Alcuni appunti in tema di fonti del diritto*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. 5, Jovene, Napoli, 2009.

CARETTI P., *Manifestazione del pensiero, reati di apologia e di istigazione: un vecchio tema che torna d'attualità in una società multietnica*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003.

CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005.

CARETTI P., *Il corpus delle leggi razziali*, in D. MENOZZI-A. MARIUZZO (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Carocci, Roma, 2010.

CARLASSARE L., *Prefazione*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2016.

CARLASSARE L., *Esiste una continuità tra l'ordinamento statutario e il regime fascista?*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

CARTABIA M., *"L'età dei diritti": nuove forme di tutela della persona nel costituzionalismo del secondo dopoguerra*, in *Convegno di studi in occasione del giorno della memoria. La giurisdizione e le discriminazioni razziali tra storia e attualità*, Consiglio Superiore della Magistratura, Sala delle Conferenze, Roma, 4 febbraio 2013.

CARUSO C., *Dignità degli "altri" e spazi di libertà degli "intolleranti". Una rilettura dell'art. 21 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2014.

CARUSO C., *L'*hate speech *a Strasburgo; il pluralismo militante del sistema convenzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017.

CASSESE S., *Lo stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2016.
CASTELLANETA M., *Il negazionismo tra abuso del diritto e limite alla libertà di espressione in una decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Media Laws*, 2/2019.
CASTELLANETA M., *Invocare il boicottaggio di prodotti provenienti da Israele non può essere considerato un reato: la Cedu condanna la Francia per violazione della libertà di espressione*, 26 giugno 2020, in http://www.marinacastellaneta.it/blog/invocare-il-boicottaggio-di-prodotti-provenienti-da-israele-non-puo-essere-considerato-un-reato-la-cedu-condanna-la-francia-per-violazione-della-liberta-di-espressione.html.
CASTELLANETA M., *La libertà di espressione e le norme internazionali, ed europee, prese sul serio: sempre su Casapound c. Facebook*, in *SIDIBlog*, 20 gennaio 2020.
CASTELLANETA M., *Negazionismo: la Cassazione precisa i contorni dell'aggravante in linea con la giurisprudenza di Strasburgo*, in *Media Laws*, 3/2022.
CECCARELLI D., *Il rigurgito antisemita allarma l'Europa: svastiche sui muri, slogan e appelli all'intifada*, in www.lastampa.it, 12 ottobre 2023.
CERRI A., *Nuove note sul principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971.
CERRI A., *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Japadre, L'Aquila-Roma, 1984.
CHAPOUTOT J., *La legge del sangue. Pensare e agire da nazisti*, Einaudi, Torino, 2016.
CHELI E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna 1978.
CHEMLA S., *Antisemitism or anti-semitism, that is the question: AP changes its style*, in *Jerusalem Post*, 26 aprile 2021.
CHOMSKY N., *Incubo a Gaza*, in F. BARAK a cura di, *Palestina e Israele che fare?*, Fazi Editore, Roma, 2015, pp. 169-179.
CIERVO A., *Prestare ascolto alle lacune. Appunti per uno studio giuridico sull'introduzione del reato di "negazionismo" nell'ordinamento italiano*, in *Questione giustizia*, 6/2013.
CIERVO A., *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.
CIVATI G. (a cura di), *Liliana Segre. Il mare nero dell'indifferenza*, People, Gallarate, 2020.
CLAUSSEN V., *Fighting hate speech and fake news. The network Enforcement Act (NetzDG) in Germany in the context of European legislation*, in *Media Laws*, 3/2018.
COLLOTTI E., *Introduzione. Le radici culturali dell'antisemitismo europeo tra le due guerre*, in D. MENOZZI-A. MARIUZZO (a cura di), *A settant'anni dalle*

leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo, Carocci, Roma, 2010.

CONSONNI M., *L'eclisse dell'antifascismo. Resistenza, questione ebraica e cultura politica in Italia dal 1943 al 1989*, Laterza, Roma-Bari, 2015.

CONTI R., *Fare memoria sull'Olocausto. Il divieto di negazionismo e la Corte edu (brevi osservazioni a Corte dir. uomo, 3 novembre 2019, Pastors c. Germania)*, in *Giustizia Insieme*, 27 gennaio 2020.

CRIMALDI G., *Napoli, il prefetto Giuseppe Pecoraro illustra le sue linee di contrasto all'antisemitismo*, in *Osservatorio Antisemitismo*, 21 aprile 2023.

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffré, Milano, 1952.

CRISAFULLI V., *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali nell'ammissione ai pubblici uffici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960.

CUCCO C., *Antisemitismo "nascosto" nei simboli? Nota a Trib. Forlì, sent. n. 12 gennaio 2023, Giud. De Leva*, in *Sistema penale*, 29 novembre 2023.

CUZZI M., *Un regno razzista, una repubblica antisemita: il linguaggio razzista in Italia (1896-1945)*, in M. D'AMICO-M. BRAMBILLA-V. CRESTANI-N. FIANO (a cura di), *Il linguaggio dell'odio. Fra memoria e attualità*, Franco Angeli, Milano, 2021.

D'AMICO L., *Le forme dell'odio. Un possibile bilanciamento tra irrilevanza penale e repressione*, in *Legislazione penale*, 2020.

D'AMICO M., *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000.

D'AMICO M., *La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

D'AMICO M., *Audizione davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sui progetti di legge volti a contrastare l'omofobia e le discriminazioni fondate sull'identità di genere*, 18 febbraio 2020.

D'AMICO M., *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, Milano, 2020.

D'AMICO M., *Audizione tenuta dinnanzi alla Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, 20 luglio 2021.

D'AMICO M., *Odio online: limiti costituzionali e sovranazionali*, in M. D'AMICO-C. SICCARDI (a cura di), *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech on line, Collana del Dipartimento di Diritto Pub-

blico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano, Giappichelli, Torino, 2021.
D'AMICO M., *Parole che separano. Linguaggio, Costituzione, Diritti*, Raffaello Cortina, Milano, 2023.
D'AMICO M., *Discorsi d'odio e diritti della persona*, a commento della Mappa dell'Intolleranza n. 7, in www.voxdiritti.it.
D'AMICO M.-NARDOCCI C., *La Costituzione "ripudia" la guerra. Le ragioni di ieri per la pace di oggi*, in V. LONGO-A. MICHIELI-V. SAMMARCO (a cura di), *Parole di giustizia e speranza*, 2024.
DAL CANTO F., *Il cammino del sacro dovere di difesa della patria, dalla guerra contro l'aggressore alla solidarietà sociale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003.
DA RIN R., *Israele, in 100mila chiedono le dimissioni del premier Netanyahu*, in *Il Sole 24 Ore*, 1° aprile 2024.
DEGANI A., *Una riflessione sull'idea di colonialismo per riconsiderare il colonialismo di insediamento nell'ambito del conflitto israelo-palestinese*, in *Il Mulino*, 17 dicembre 2023.
DE FELICE R., *Storia degli ebrei italiani durante il fascismo*, Einaudi, Torino, 1994.
DE GREGORIO G., *The market place of ideas nell'era della post-verità: quali responsabilità per gli attori pubblici e privati online?*, in *Media Laws*, 1/2017.
DE MICHELIS C.G., *Il manoscritto inesistente: i Protocolli dei savi di Sion*, Marsilio, Venezia, 2004.
DE SIERVO U., *Attuazione della Costituzione e legislazione antifascista*, in *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 3, 1975.
DE SIERVO U., *Il contributo di Aldo Moro alla formazione della Costituzione Repubblicana*, in *Il Politico*, vol. 44, n. 2, 1979.
DE VERGOTTINI G., *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*, in *Federalismi*, 13 marzo 2024.
DELLA MALVA M., *Diritto e memoria storica*, Giuffré, Milano, 2020.
DELLA MORTE G., *Cinque argomenti contro il reato di negazionismo*, in *SIDIBlog*, 2014.
DELLEDONNE G., *La resistenza in Assemblea costituente e nel testo costituzionale italiano del 1948*, in *Historia Constitucional*, 10/2009.
DI COSIMO G., *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2011.
DI PORTO V., *Spigolature nella legislazione razzista e riparatrice tra abrogazioni, reviviscenze, dimenticanze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013.
DI SEGNI R., *Il padre assente. La trasmissione matrilineare dell'appartenenza all'ebraismo*, in *Quaderni storici*, nuove serie, vol. 24, n. 70(1), 1989.

DODARO G., *Forum. L'omotransfobia diventa reato: la Camera dà il via libera*, in *Giustizia Insieme*, 10 novembre 2020.
DOLCINI E., *Omofobia e legge penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011.
DOW D., *The moral failure of the Clear and Present Danger Test*, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, 1998.

EDALLO E., *Il razzismo in cattedra. L'Università di Milano e la persecuzione degli ebrei*, Donzelli, Roma, 2023.
ELIA L., *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, in *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009.
ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954.
ESPOSITO C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958.
ESPOSITO C., *Il sesso e i pubblici uffici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960.

FALCO D.J., *La legislazione italiana contro antisemitismo e razzismo*, in M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Giuntina, Firenze, 1998.
FALCONIERI S., *Consensi e rimozioni: la dottrina giuridica italiana e la legislazione razziale fascista*, in D. MENOZZI-A. MARIUZZO (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Carocci, Roma, 2010.
FEIN H., *Explanations of the Origin and Evolution of Antisemitism*, in H. FEIN (a cura di), *The Persisting Question: Sociological Perspectives and Social Contexts of Modern Antisemitism*, De Gruyter, Berlin-New York, 1987.
FERRARI S., *Libertà religiosa individuale ed uguaglianza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997.
FERRI M., *La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di macellazione rituale, applicando alcuni criteri interpretativi propri della Corte EDU (1/2021)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021.
FILICE F., *Un'interessante decisione sulla legge Mancino. Nota a sentenza del Tribunale di Vercelli del 24 maggio 2017*, in *Questione Giustizia*, 24 maggio 2017.
FINOCCHIARO F., *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffré, Milano, 1958.
FLICK G.M., *Verso la convivenza: leggi razziali. Eguaglianza e pari dignità sociale*, in *Rivista AIC*, 1/2019.

FINZI R., *L'Università italiana e le leggi antiebraiche*, Editori Riuniti, Roma, 2003.
FOA A., *Gli ebrei in Italia. I primi 2000 anni*, Cultura storica, Laterza, Roma-Bari, 2023.
FOCARDI F., *Nel cantiere della memoria. Fascismo, Resistenza, Shoah, Foibe*, Viella, Roma, 2020.
FOGLIA M., *Le esitazioni del legislatore francese nel contrasto ai discorsi d'odio in rete*, in *Consulta Online*, 16 marzo 2020.
FOIS S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1957.
FRAGASSO B., *Like su Facebook ed hate crimes: note a margine di una recente sentenza della Cassazione*, in *Sistema penale*, 2022.
FRANZONE G.Y., *La normazione antiebraica in Italia tra il 1938 e il 1942. Alcune annotazioni di natura giuridica ed economica*, in (a cura del Collegio Rabbinico Italiano e del Corso di Laurea in Studi Ebraici in collaborazione con l'Archivio Storico della Comunità Ebraica di Roma), *Gli effetti delle leggi razziali sulle attività economiche degli ebrei nella città di Roma*, Camera di Commercio e Industria Artigianato e Agricoltura di Roma, 2017.
FRONZA E., *Osservazioni sull'attività di propaganda razzista*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997.
FRONZA E., *Il reato di negazionismo e la protezione penale della memoria*, in *Ragion Pratica*, 1/2008.
FRONZA E., *Il negazionismo come reato*, Giuffrè, Milano, 2012.
FRONZA E.-GAMBERINI A., *Le ragioni che contrastano l'introduzione del negazionismo come reato*, in *Diritto penale contemporaneo*, 29 ottobre 2013.
FUBINI G., *Quando la Cassazione fa politica*, in *Resistenza*, n. 5, maggio 1963.
FUBINI G., *La condizione giuridica dell'Ebraismo italiano. La riaffermazione del principio dell'eguaglianza dei diritti*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, vol. 38, n. 2 (febbraio 1972).

GALAZZO G., *Reato di negazionismo e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Giurisprudenza penale*, 2016.
GALLI M., *Soltanto parole? Discorsi d'odio e intervento penale*, in R. PETRILLI (a cura di), *Hate speech. L'odio nel discorso pubblico. Politica, media, società*, Round Robin Editrice, Roma, 2020.
GALLISSOT R.-KILANI M.-RIVERA A., *L'imbroglio etnico in quattordici parole-chiave*, Dedalo, Bari, 2012.
GALLOZZI T., *Legalità e legittimità costituzionale nel dopoguerra*, in *Nomos*, 2/2017.

GALLUCCIO A., *Punire la parola pericolosa? Pubblica istigazione, "discorso d'odio" e libertà di espressione nell'era di internet*, Giuffrè, Milano, 2020.

GALLUCCIO A., *D.d.l. Zan: cosa prevede il testo in discussione al Senato*, in *Sistema Penale*, 20 luglio 2021.

GARRONE D., *Da Lutero a Hitler: nessuna continuità*, in *Confronti*, 2 aprile 2015.

GATTI E., *I delitti contro l'uguaglianza*, in *Questione Giustizia*, 29 settembre 2021.

GATTI S.-CAMBRUZZI M., *Sempre (((Loro))): panoramica dell'antisemitismo nei social network italiani*, in M. SANTERINI (a cura di), *L'antisemitismo e le sue metamorfosi. Distorsione della Shoah, odio online e complottismi*, Giuntina, Firenze, 2023.

GERACI R., *Osservazioni sulle confessioni prive di adeguata rappresentanza istituzionale alla luce del mutato contesto etnico-sociale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2/2020.

GHIRETTI M., *Storia dell'antigiudaismo e dell'antisemitismo*, Bruno Mondadori, Milano, 2002.

GIANFRANCESCO E., *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum costituzionale*, 30 ottobre 2017.

GILARDONI A.-PISANTY V.-BENZ W. (a cura di), *I protocolli dei savi di Sion. La leggenda del complotto mondiale ebraico*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2009.

GIOVARRUSCIO P., *Uno strumento straordinario per il contrasto dei fenomeni di odio. Riflessioni a margine della "commissione Segre"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020.

GOISIS L., *Crimini d'odio. Il Senato approva la mozione per l'istituzione di una Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, in *Diritto penale uomo*, 12/2019.

GOISIS L., *Forum. L'omotransfobia diventa reato: la Camera dà il via libera*, in *Giustizia Insieme*, 10 novembre 2020.

GOLDSTAUB A., *Appunti per uno studio sui pregiudizi antiebraici nei primi anni del dopoguerra*, in M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Giuntina, Firenze, 1998.

GOLIA A. JR., *La sentenza del Tribunale di Roma sulla rimozione dei profili social di Casapound da parte di Meta*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023.

GRANDINETTI O., *Facebook vs. CasaPound e Forza Nuova, ovvero la disattivazione di pagine social e le insidie della disciplina multilivello dei diritti fondamentali*, in *Media Laws*, 1/2021.

GRASSO E.A.-MOSTACCI E., *Vino israeliano e consumo consapevole. Il diritto internazionale spinge la questione palestinese in etichetta*, in *DPCE Online*, 1/2020.
GRASSO G., *La sentenza n. 1 del 1956. Sessant'anni dopo*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2017.
GRATTERI A.-SACCO G.A., *Senza distinzione. Per il superamento della parola razza*, in *Nomos*, 2/2018.
GRATTERI G., *Le leggi antiebraiche ed il ceto dei giuristi*, in A. MENICONI-M. PEZZETTI (a cura di), *Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antiebraiche, 2018*, Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 2018.
GRECO D., *Ancora su immunità giurisdizionali e gravi violazioni dei diritti umani*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2/2023.
GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Giuffré, Milano, 2000.
GROSSI P., *La parola razza resti nella Carta*, di S. FIORI, in *La Repubblica*, 7 febbraio 2018.
GROSSO E., *Immunità degli Stati e diritti delle vittime di guerra. Le vie di un possibile bilanciamento, tra le ragioni della Costituzione e quelle del diritto internazionale*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Colpe di Stato, Atto II. Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta, Amicus Curiae*, 2023.
GUAZZAROTTI A., *Il paradosso della ricognizione delle consuetudini internazionali. Note minime a Corte cost., n. 238 del 2014*, in *Forum costituzionale*, 5 novembre 2014.
GUELLA F.-PICIOCCHI C., *Libera manifestazione del pensiero tra fatti di sentimento e fatti di conoscenza*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2013.
GUETTA B., *Linguaggio dell'antisemitismo. Dal complottismo all'odio verso Israele*, in M. D'AMICO-M. BRAMBILLA-V. CRESTANI-N. FIANO (a cura di), *Il linguaggio dell'odio. Fra memoria e attualità*, Franco Angeli, Milano, 2021.

HONG M., *Holocaust, Meinungsfreiheit und Sonderrechtsverbot – BVerfG erklärt § 130 III StGB für verfassungsgemäß*, in www.verfassungsblog.de, 2018.
HORENSTEIN R., *The definition of Antisemitism*, in *The Jerusalem Post*, 3 maggio 2021.
HORVILLEUR D., *Riflessioni sulla questione antisemita*, Einaudi, Torino, 2019.

ISAAC J., *Genesi sull'antisemitismo*, Sellerio, Palermo, 2022.
ISRAEL G., *Il documento* Il fascismo e i problemi della razza *del luglio 1938*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, vol. 73, n. 2, 2007.

LANCHESTER F., *Il Gran Consiglio del fascismo e la monarchia rappresentativa*, in *Nomos*, 3/2017.

LA TERRA R., *Hate speech e discriminazione per motivi razziali in un recente approdo della Corte di Cassazione*, in *Giurisprudenza penale*, 4 ottobre 2015.

LANGTON R., *How to Get a Norm from a Speech Act*, in *The Amherst Lecture in Philosophy*, 10/2015.

LANZMANN C., *Shoah*, Bompiani, Milano, 2014.

LAPRESSE/AP, *Biden sulle proteste studentesche nei campus statunitensi: "in America non c'è posto per l'antisemitismo*", in *corriere.it*, 2 maggio 2024.

LATTES W., *Quel che accadde in Italia*, in A. NIRENSTAJN, *È successo solo 50 anni fa. Lo sterminio di sei milioni di ebrei*, La Nuova Italia editrice, Scandicci, 1993.

LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, il Mulino, Bologna, 1977.

LAURO A., *Piazza della Vittoria, la memoria nazionale e l'art. 9 della Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo*, 1/2018.

LEONE S., *Sul dispositivo della sentenza n. 238 del 2014: una soluzione preordinata ad accentrare il sindacato sulle consuetudini internazionali presso Palazzo della Consulta*, in *Forum Costituzionale*, 13 novembre 2014.

LEVI F., *Dopo la liberazione, la restituzione dei beni sottratti agli ebrei*, in *Quando la Patria uccide. A 80 anni dalle leggi razziali (1938-2018)*, Italiadecide, Roma, 2019.

LEVI DELLA TORRE S., *Essere fuori luogo. Il dilemma ebraico tra diaspora e ritorno*, Donzelli, Roma, 1995.

LEVIS SULLAM S., *L'archivio antiebraico. Il linguaggio dell'antisemitismo moderno*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

LEVIS SULLAM S., *Antisemitismo e usi politici nel dibattito internazionale*, in *Il Mulino*, 30 marzo 2021.

LIBERALI B., *Forum. L'omotransfobia diventa reato: la Camera dà il via libera*, in *Giustizia Insieme*, 10 novembre 2020.

LIESCHING M., *Die Durchsetzung von Verfassungs-und Europarecht gegen das NetzDG: Überblick über die wesentlichen Kritikpunkte*, in *Multimedia und Recht*, 2018.

LISENA F., *Gesti anticostituzionali e anacronismi legislativi: il divieto del c.d. saluto romano (Nota a Corte di Cassazione, sez. I pen., sent. 12 settembre 2014, n. 37577)*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2014.

LO PRESTI I.M., *CasaPound, Forza Nuova e Facebook. Considerazioni a margine delle recenti ordinanze cautelari e questioni aperte circa la relazione tra partiti politici e social network*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2020.

LOBBA P., *Holocaust Denial before the European Court of Human Rights: Evolution of an Exceptional Regime*, in *European Journal of International Law*, 2015.

LOUKARELIS T., *Audizione, tenuta dinnanzi alla Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza*, 24 giugno 2021.

LUCIANI M., *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1991.

LUCIANI M., *Dottrina in moto della Costituzione e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013.

LUCIANI M., *La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato. Italia,* in *Studio – Servizio Ricerca del Parlamento europeo*, ottobre 2019.

LUCIANI M., *Itinerari costituzionali della memoria*, in *Rivista AIC*, 4/2022.

LUCIANI M., *Ogni cosa al suo posto*, Giuffré, Milano, 2023.

LUDYGA H., *Antisemitismus und Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts*, in *ZUM*, 2020.

LUTHER J., *L'antinegazionismo nell'esperienza giuridica tedesca e comparata*, in *Periodico mensile on-line "POLIS Working Papers"*, 2006.

LUZZATTO A., *L'identità degli ebrei italiani prima e dopo la persecuzione*, in M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Giuntina, Firenze, 1998.

LUZZATTO A., *Il posto degli ebrei*, Einaudi, Torino, 2003.

LUZZATTO A., *Un popolo come gli altri. Gli ebrei, l'eccezione, la storia*, Donzelli, Roma, 2019.

LUZZATTO VOGHERA G., *L'antisemitismo*, Feltrinelli, Milano, 1994.

LUZZATTO VOGHERA G., *Note introduttive*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

MAESTRI G., *Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 2/2019.

MAIOCCHI R., *La scienza e il regime: sostegno o contrapposizione?*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

MANCINI E., *Le vittime*, in S. CHIRICO-L. GORI-I. ESPOSITO (a cura di), *Quando l'odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, Inserto di Polizia Moderna, 2020.

MANETTI M., *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'eguaglianza e difesa dello Stato*, in *Rivista AIC*, disponibile su: https://www.associazione

deicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/odio_razziale/index.html.

MANETTI M., *Commento all'art. 21 della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2006.

MANETTI M., *Lacune vere e presunte nella repressione della propaganda nazifascista. A proposito del d.d.l. Fiano*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017.

MANETTI M., *L'odio in Rete tra marketing politico e tutela dei diritti: appunti*, in L. FOTIA (a cura di), *Discorso d'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, Roma Tre Press, Roma, 2022.

MANTOVANI F., *Mezzi di diffusione e tutela dei diritti umani*, in *Archivio giuridico*, 1968.

MARCUS K.L., *The definition of Antisemitism*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

MARGIOTTA BROGLIO F., *Intervento*, in *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia. Testimonianze*, Senato della Repubblica, Roma, 2018.

MARIOTTI G., *Non solo antisemitismo: l'antigiudaismo*, in *Il Mulino*, 23 febbraio 2023.

MARROCCO A., *Seguendo l'onda di antisemitismo: dagli studenti Usa alle case di Parigi, dai cortei d'Italia al web in Cina*, in huffingtonpost.it, 31 ottobre 2023.

MARONE F., *Antisemitismo ed estremismo violento in Occidente*, in www.ispi.it, 27 gennaio 2023.

MARX K., *Sulla questione ebraica*, Bompiani, Torino, 2007.

MASSA M., *Diseguaglianza e condizioni personali. Una polemica sull'eguaglianza*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, *Quaderni del Gruppo di Pisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

MASTROIANNI R., Country of origin *e principio di territorialità*, in *Media Laws*, 5/2019.

MASTROMARINO A., *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, Franco Angeli, Milano, 2018.

MASTROMARINO A., *Stato e memoria. Riflessioni a margine della celebrazione del Giorno della Memoria*, in *Rivista AIC*, 1/2022.

MAZZACANE A., *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, in *Società e Storia*, vol. 131, 2011.

MAZZACANE A., *Il diritto fascista e la persecuzione degli ebrei*, in *Studi Storici*, 1/2011.

MELONI C., *La Corte costituzionale annulla gli effetti della decisione della Cig in materia di immunità giurisdizionale dello Stato estero*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 ottobre 2014.

MELONI C., *Israele e Gaza: dopo l'orrore occorre ripartire dal diritto*, in *Questione Giustizia*, 26 ottobre 2023.
MEZZANOTTE M., Facebook *come "luogo aperto al pubblico"*, in *Federalismi*, 2/2016.
MINNITI L., *Il diritto ad un processo nel merito*, in *Federalismi*, 1/2016.
MONTI M., *Libertà di espressione e hate speech razzista: un'analisi mediante le categorie di speakers*, in *Diritti fondamentali*, 9 settembre 2015.
MONTI M., *La XVII legislatura e la libertà di espressione: un bilancio fra luci e ombre*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018.
MORELLI A., *Togliere la parola razza dalla Costituzione? Ragioni e rischi di una revisione simbolica*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021.
MORELLI D., *La proposta di legge Fiano e l'antifascismo estetico*, in *LaCostituzione.info*, 10 luglio 2017.
MORIN E., *Il mondo moderno e la questione ebraica*, Raffaello Cortina, Milano, 2007.
MOROSINI P., *La magistratura al tempo delle leggi razziali*, in *Questione Giustizia*, 28 novembre 2018.
MORTATI C., *Ist. Dir. pubbl.*, Cedam, Padova, 1962.
MURSWIEK D., *Verfassungsschutz und Demokratie*, Duncker & Humblot, Berlin, 2020.
MUSIO S., *Cap. I. L'elaborazione del Codice Rocco tra principi autoritari e "continuità istituzionale"*, ADIR, 1999.

NARDOCCI C., *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
NARDOCCI C., *Dall'invenzione della razza alle leggi della vergogna: lo sguardo del diritto costituzionale*, in *Italian Review of Legal History*, 2019.
NARDOCCI C., *L'odio razziale e religioso*, in M. D'AMICO-C. SICCARDI (a cura di), *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech online, Collana del Dipartimento di Diritto Pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano, Giappichelli, Torino, 2021.
NEPPI MODONA G., *Il razzismo antiebraico 1938-1943: la persecuzione dei diritti*, in *Quando la Patria uccide. A 80 anni dalle leggi razziali (1938-2018)*, Italiadecide, Roma, 2019.
NIRO R., *Piattaforme digitali e libertà di espressione fra autoregolamentazione e coregolamentazione: note ricostruttive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021.

ONIDA V., *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin (Padova, 2 aprile 2001)*, Cedam, Padova, 2002.

ONIDA V., *Le "radici" delle leggi razziali*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

PAGLIARULO G., *La tutela penale contro le discriminazioni razziali*, in *Archivio penale*, 3/2014.

PAJNO A., *Le leggi razziali tra amministrazione e giurisdizione: la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

PALADIN L., *Ordine pubblico internazionale e disposizioni di eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960.

PALADIN L., voce *Eguaglianza (dir. cost)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, vol. XIV, 1965.

PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.

PALADIN L., voce *Fascismo (dir. cost.),* in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1967.

PALADIN L., *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008.

PALAZZO N., *Bugie di carta: un argine penale al negazionismo*, in *Nomos*, 2/2017.

PALMIERI P.A., *L'antisemitismo russo. I massacri: la questione economica*, in *Rivista internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, vol. 44, fasc. 175 (luglio 1970).

PARINI S.V., *Il linguaggio dell'arte. Testimone d'accusa contro il Terzo Reich*, in M. D'AMICO-M. BRAMBILLA-V. CRESTANI-N. FIANO (a cura di), *Il linguaggio dell'odio. Fra memoria e attualità*, Franco Angeli, Milano, 2021.

PARUZZO F., *Il Tar Brescia rigetta il ricorso di CasaPound: l'antifascismo come fondamento della Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018.

PASTA S., *Antisemitismo 2.0. La propagazione dell'odio online nel web sociale*, in *Cultura tedesca*, vol. 63, n. 1, 2022.

PATTERSON D., *Anti-Semitism and Its Metaphysical Origins*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

PATTERSON D., *Judaism, Antisemitism and Holocaust*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.

PAVAN I., *Fascismo, antisemitismo, razzismo. Un dibattito aperto*, in D. MENOZZI-A. MARIUZZO (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Carocci, Roma, 2010.

PAVICH G.-BONOMI A., *Reati in tema di discriminazione: il punto sull'evoluzione normativa recente, sui principi e valori in gioco, sulle prospettive legislative e sulla possibilità di interpretare in senso conforme a Costituzione la normativa vigente*, in *Diritto penale contemporaneo*, 13 ottobre 2014.

PELLISSERO M., *La parola pericolosa. Il confine incerto del controllo penale del dissenso*, in *Questione Giustizia*, 4/2015.

PERINI M., *L'Italia e il "debito" verso gli ebrei: Costituzione, memoria e risarcimenti*, in M. PERINI (a cura di), *L'Italia a 80 anni dalle leggi antiebraiche e a 70 dalla Costituzione*, *Atti del Convegno tenuto a Siena nei giorni 25 e 26 ottobre 2018*, Pacini, Pisa, 2019.

PERRONE R., *"Buon costume" e valori costituzionali condivisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

PEZZINI B., *Il divieto di ricostruzione del partito fascista nella XII disposizione finale*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

PEZZINI B.-ROSSI S. (a cura di), *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Franco Angeli, Milano, 2016.

PICCIONE D., *L'antifascismo e i limiti alla manifestazione del pensiero tra difesa della Costituzione e diritto penale dell'emotività*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2017.

PICOTTI L., *Istigazione e propaganda della discriminazione razziale fra offesa dei diritti fondamentali della persona e libertà di manifestazione del pensiero*, in S. RIONDATO (a cura di), *Discriminazione razziale, xenofobia, odio religioso. Diritti fondamentali e tutela penale*, Cedam, Padova, 2007.

PIERGIGLI V., *Le trasformazioni del sistema politico-istituzionale in Italia e la sostanziale continuità dello stato*, in https://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitas/article/view/1675/2117.

PIETROBON A., *State Negationism and the Rule of Law*, in A. GATTINI-R. GARCIANDIA-P. WEBB-E. FRONZA (a cura di), *Human Dignity and International Law*, Brill & Nijhoff, Leiden-Boston, 2021.

PINELLI C., *Ristoro dei danni e indennizzo per risarcimento del danno: due vicende parallele per la stessa fattispecie*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Colpe di Stato, Atto II. Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta, Amicus Curiae*, 2023.

PISANTY V., *L'irritante questione delle camere a gas. Logica del negazionismo*, Bompiani, Milano, 2014.

PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Vita e Pensiero, Pubblicazioni dell'Università Cattolica, Milano, 1999.

PIZZORUSSO A., *Commento alla Disp. XII*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1995.

POLITI F., *Attuazione e tutela dei principi fondamentali della costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2005.

POLLICINO O., *Il negazionismo nel diritto comparato. Profili ricostruttivi*, in *DUDI*, 5/2011.

POLLICINO O., *La prospettiva costituzionale sulla libertà di espressione nell'era di internet*, in *Media Laws*, 1/2018.

POLTRONIERI ROSSETTI L., *La Corte penale internazionale e i recenti avvenimenti in Israele e nel territorio palestinese: quali prospettive per l'accertamento di responsabilità penali internazionali?*, in *SIDIBlog*, 9 novembre 2023.

PONSO M., *Processi, riparazioni, memorie. L'"elaborazione del passato" nella Germania postnazista e postcomunista*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2015.

PORAT D., *The struggle over the International Working Definition of Antisemitism*, in *Antisemitism Today and Tomorrow*, Academic Study Press, 2018.

PRAN S., *Osservatorio Corte EDU: febbraio 2022*, in *Sistema penale*, 21 marzo 2022.

PRISCO S., *"Rigore è quando arbitro fischia?"*, in Liber amicorum *in onore di Augusto Cerri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

PUGIOTTO A., *Quando (e perché) la memoria si fa legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2009.

PUGIOTTO A., *Le parole sono pietre?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 15 luglio 2013.

PULITANÒ D., *Di fronte al negazionismo e al discorso d'odio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2015.

PULITANÒ D., *Legge penale, fascismo, pensiero ostile*, in *Media Laws*, 1/2019.

RANDAZZO B., *Commento all'art. 8 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

REDAZIONE OPEN, *Los Angeles, la polizia sgombera gli studenti pro-Gaza alla Ucla. Il numero di manifestanti arrestati Usa sale a 2 mila*, in *open.online*, 2 maggio 2024.

RENDA S., *8 marzo diviso. Comunità ebraica: "Non una di meno esclude le israeliane dal corteo"*, in *Huffingtonpost.it*, 7 marzo 2024.

RESCIGNO F., *Uguali senza distinzione di razza*, in F. RESCIGNO (a cura di), *Percorsi di eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2016.

RESCIGNO G.U., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Cedam, Padova, 1999.

RESCIGNO G.U., *Il progetto consegnato nel comma secondo dell'art 3 della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2008.

RICOEUR P., *Tempo e racconto*, Jaca Book, Milano, 1988.

RIGANO G., *Note sull'antisemitismo in Italia prima del 1938*, in *Storiografi*, 12/2008.
RIZZI V., *Introduzione*, in S. CHIRICO-L. GORI-I. ESPOSITO (a cura di), *Quando l'odio diventa reato. Caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes*, Inserto di Polizia Moderna, 2020.
ROCCO A., *Relazione al Re del Guardasigilli*, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 251, 26 ottobre 1930.
ROCCO A., *La dottrina politica del fascismo*, in *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco*, vol. 3, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Giuffrè, Milano, 1938.
ROMAGNOLI U., *Commento all'art. 3, secondo comma, Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975.
ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966.
ROSSI E., *Commento all'art. 2 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.
ROSSI E., *I partiti politici*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

SACERDOTI G., *Gli ebrei e la Costituzione*, in M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Giuntina, Firenze, 1998.
SACERDOTI G., *Il reato di negazionismo: una tutela della democrazia, non un impedimento alla ricerca storica*, in *SIDIBlog*, 15 gennaio 2014.
SACERDOTI G., *Diritto ed ebraismo. Italia, Europa, Israele. Sessant'anni di interventi e battaglie civili*, il Mulino, Bologna, 2021.
SACERDOTI G., *Il lungo percorso dal dopoguerra a oggi (1944-2023): dal ripristino dei diritti degli ebrei vittime delle leggi razziste dell'Italia fascista al ricupero della Memoria per lottare contro il pregiudizio e l'antisemitismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 3/2023.
SAID E.W., *La pace possibile. Riflessioni, critiche, prospettive sui rapporti israelo-palestinesi*, Il Saggiatore, Milano, 2023.
SAMAAN J., *La lezione che cambia Israele*, in *Limes Online*, 5 dicembre 2023.
SANTERINI M., *Audizione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla natura, cause e sviluppi recenti del fenomeno dei discorsi d'odio, con particolare attenzione alle evoluzioni della normativa europea in materia*, 21 settembre 2021.
SANTERINI M., *La mente ostile. Forme dell'odio contemporaneo*, Raffaello Cortina, Milano, 2021.
SANTERINI M., *Pregiudizio antisemita e propaganda online*, in M. D'AMICO-M. BRAMBILLA-V. CRESTANI-N. FIANO (a cura di), *Il linguaggio dell'odio. Fra memoria e attualità*, Franco Angeli, Milano, 2021.

SARFATTI M., *Mussolini contro gli ebrei. Cronaca dell'elaborazione delle leggi del 1938*, Silvio Zamorani Editore, Torino, 1994.

SARFATTI M., *Le leggi antiebraiche: la prospettiva storica*, in M. D'AMICO-A. DE FRANCESCO-C. SICCARDI (a cura di), *L'Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant'anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Franco Angeli, Milano, 2019.

SARFATTI M., *I confini di una persecuzione. Il fascismo e gli ebrei fuori d'Italia (1938-1943)*, Viella, Roma, 2023.

SARTRE J.P., *L'antisemitismo. Riflessioni sulla questione ebraica*, SE, Milano, 2015.

SCAFFARDI L., *Oltre i confini della libertà di espressione. L'istigazione all'odio razziale*, Cedam, Padova, 2009.

SCELBA G., *Atti parlamentari del Senato della Repubblica*, seduta del 25 gennaio 1952.

SCHÄFER P., *Storia dell'antisemitismo. Dall'antichità a oggi*, Donzelli, Roma, 2022.

SCHWARZ G., *L'elaborazione del lutto. La classe dirigente ebraica italiana e la memoria dello sterminio*, in M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Giuntina, Firenze, 1998.

SCOTTO ROSATO A.S., *Osservazioni critiche sul nuovo reato di negazionismo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3/2016.

SCOVAZZI T., *Dopo la sentenza della Corte costituzionale l'Italia non può tirarsi indietro*, in *Riflessioni Menorah*, 31 luglio 2023 (intervista di M. BONI).

SEGRE A., *100 punti di ebraicità (secondo me)*, Elliot, Roma, 2018.

SICCARDI C., *Omofobia e ruolo del diritto*, in M. D'AMICO-C. SICCARDI (a cura di), *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech on line, Collana del Dipartimento di Diritto Pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano, Giappichelli, Torino, 2021.

SILVA C., *Quando la discriminazione razziale si trasferisce su facebook*, in *Archivio penale*, 3/2012.

SILVESTRI A., *Il caso Dreyfus e la nascita dell'intellettuale moderno*, Franco Angeli, Milano, 2012.

SILVESTRI G., *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente, testo provvisorio*, in *Rivista AIC*, 2002.

SILVESTRI G., *Il termine "razza" nella Costituzione*, in *Razza e inGiustizia. Gli avvocati e i magistrati al tempo delle leggi antiebraiche, 2018*, Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 2018.

SPACCASASSI F., *Le manifestazioni usuali del fascismo tra leggi "Scelba" e "Mancino"*, in *Questione Giustizia*, 6 aprile 2022.

SPADARO I., *Considerazioni critiche sulla legittimità costituzionale del "nuovo" reato di istigazione all'odio razziale*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019.
SPADARO I., *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, Giappichelli, Torino, 2020.
SPECIALE G., *Le leggi razziali e i giudici (1938-43)*, in D. MENOZZI-A. MARIUZZO (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali. Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Carocci, Roma, 2010.
SPECIALE G., *"Rimane ferma la regola". I giudici e le leggi razziali (1938-1943)*, in *Convegno di studi in occasione del giorno della memoria. La giurisdizione e le discriminazioni razziali tra storia e attualità*, Consiglio Superiore della Magistratura, Sala delle Conferenze, Roma, 4 febbraio 2013.
SPIGNO I., *Discorsi d'odio. Modelli costituzionali a confronto*, Giuffrè, Milano, 2018.
STEIN E., *History against free speech: the new German law against the "Auschwitz" – and other – "lies"*, in *Michigan Law Review*, vol. 85, n. 2, 1986.
STRADELLA E., *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e prassi*, Giappichelli, Torino, 2008.
SULLAM S.L., *Antisemitismo e usi politici nel dibattito internazionale*, in *Il Mulino*, 30 marzo 2021.

TAGUIEFF P-A., *L'antisemitismo*, Raffaello Cortina, Milano, 2016.
TANZARELLA P., *Negazionismo: aggiornamenti da Strasburgo*, in *Consulta Online*, 15 febbraio 2014.
TARADEL R., *Il sonno della ragione razzismo, antisemitismo e Shoah*, in *Giustizia Insieme*, 27 gennaio 2024.
TARANTINO D., *Diritto penale e "culto del littorio"*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista trimestrale*, 1/2020.
TARLI BARBIERI G., *La "defascistizzazione" dei codici*, in U. DE SIERVO-S. GUERRIERI-A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. 2, Carocci, Roma, 2004.
TARQUINI A., *Storia della cultura fascista*, il Mulino, Bologna, 2016.
TERUEL LOZANO G.M., *Il reato di negazionismo nella prospettiva europea: tentativo di ricostruzione costituzionalmente orientata*, in *Rivista AIC*, 2/2014.
THEIL S., *The German NetzDG: A Risk Worth Taking?*, in www.verfassungsblog.de, 2018.
TOMASI M., *Il caso Pastörs v. Germany: un nuovo tassello nell'inquadramento delle multiformità del negazionismo in Europa*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2019.

TONDI DELLA MURA V., *La parola "razza" nella Costituzione, ovvero: della rilevanza costituzionale di una nozione scientificamente infondata*, in *Diritti fondamentali*, 2/2019.

TORRETTA P., *Il risarcimento per i crimini di guerra del Terzo Reich fra giustizia e ragion di stato. La parola di nuovo alla Corte costituzionale*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Colpe di Stato, Atto II. Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta, Amicus Curiae*, 2023.

TOSCANO M., *L'abrogazione delle leggi razziali*, in M. SARFATTI (a cura di), *Il ritorno alla vita: vicende e diritti degli ebrei in Italia dopo la seconda guerra mondiale*, Giuntina, Firenze, 1998.

TOSCANO M., *Ebraismo e antisemitismo in Italia. Dal 1848 alla guerra dei sei giorni*, Franco Angeli, Milano, 2003.

TOSCANO M., *Dall'"antirisorgimento" al postfascismo: l'abrogazione delle leggi razziali e il reinserimento degli ebrei nella società italiana*, in *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia. Testimonianze*, Senato della Repubblica, Roma, 2018.

TRONCONE F., *Introduzione*, in *Convegno di studi in occasione del giorno della memoria. La giurisdizione e le discriminazioni razziali tra storia e attualità.* Consiglio Superiore della Magistratura, Sala delle Conferenze, Roma, 4 febbraio 2013.

UNIONE DELLE COMUNITÀ ISRAELITICHE ITALIANE SUL PROGETTO DI COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA FORMULATO DALLA COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, in *La Rassegna Mensile di Israel*, terza serie, vol. 51, n. 3, Scritti in memoria di Sergio Piperno Beer (settembre-dicembre 1985).

VALASTRO A., *Commento all'art. 21*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006.

VALSANIA M., *Dilaga nei campus Usa la protesta pro-palestinesi*, in ilsole24ore.com, 23 aprile 2024.

VECA I., *Sovrani del mondo. Alle origini dell'accusa di complotto ebraico*, in *Il Mulino*, 2/2019.

VENAFRO E., *Il nuovo reato di negazionismo: luci ed ombre*, in *Legislazione penale*, 8 febbraio 2018.

VERONESI P., *Colpe di Stato. I crimini di guerra contro l'umanità davanti alla Corte costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

VIGEVANI G.E., *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzio-*

ne repubblicana, in L. GARLATI-T. VETTOR (a cura di), *Il diritto di fronte all'infamia del diritto. A settanta anni dalle leggi razziali,* Giuffrè, Milano, 2008.

VIGEVANI G.E., *L'influenza delle leggi razziali nell'elaborazione della Costituzione repubblicana*, in *Nomos*, 1° marzo 2009.

VIGEVANI G.E., *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, in *Rivista AIC*, 4/2014.

VIGEVANI G.E., *Radici della Costituzione e repressione della negazione della Shoah*, in G. RESTA-V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Leggi razziali*, Roma Tre Press, Roma, 2015.

VIGEVANI G.E., *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia*, in *Media Laws*, 1/2019.

VIGEVANI G.E.-MELZI D'ERIL C., *Razza, quella "parola maledetta" inserita nella Costituzione*, in *Il Sole 24 ore*, 24 gennaio 2018.

VILLASCHI P., *Facebook come la RAI?: note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Roma del 12.12.2019 sul caso CasaPound c. Facebook*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2020.

VISCONTI C., *Aspetti penalistici del discorso pubblico*, Giappichelli, Torino, 2008.

WEINRIB L., *Rethinking the Myth of Modern First Amendment,* in L.C. BOLLINGER-G.R. STONE (a cura di), *The Free Speech Century*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

WIENFORT N., *Blocking Overblocking*, in www.verfassungsblog.de, 2020.

WISCHMEYER T., *'What is illegal offline is also illegal online' – The German Network Enforcement Act 2017*, in B. PETKOVA-T. OJANEN (a cura di), *Fundamental Rights Protection Online: The Future Regulation of Intermediaries*, Elgar, Cheltenham, 2019.

YEHOSHUA A. *Ebreo, israeliano, sionista: concetti da precisare*, E/O, Roma, 2011.

ZAGREBELSKY G., *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in V. TOZZI (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edi Sud, Salerno, 1993.

ZAGREBELSKY G., *Imparare la democrazia*, Einaudi, Milano, 2007.

ZANON N., *Introduzione generale*, in C. AMALFITANO-M. D'AMICO-S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela. Atti del Convegno svoltosi nell'Università degli Studi di Milano a venti anni dalla sa proclamazione*, Collana del Dipartimento di Diritto

Pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano, Giappichelli, Torino, 2022.

ZICCARDI G., *L'odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete*, Raffaello Cortina, Milano, 2016.

ZICCARDI G., *Il negazionismo in Internet, nel deep web e sui social network: evoluzione e strumenti di contrasto*, in *Notizie di Politeia*, 13/2017.

ZINGALES U., *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, in *Federalismi*, 2/2014.

ZUNINO G., *L'ideologia del fascismo. Miti, credenze, valori*, il Mulino, Bologna, 1995.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Studi di diritto pubblico

Per i tipi di Giuffrè

1. VITTORIO ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, 1963, pp. XXII-348.
2. ROBERTO GIANOLIO, *Le occupazioni d'urgenza*, 1963, pp. VII-226.
3. VITTORIO ITALIA, *La denominazione nel diritto pubblico*, 1966, pp. XVII-209.
4. VALERIO ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, 1969, pp. IV-892.
5. VITTORIO ITALIA, *Gli statuti nel diritto pubblico*. vol. I, *Potestà e norma statutaria*, 1974, pp. XXVI-430.
6. CARLO EMILIO TRAVERSO, *Il partito politico nella Costituzione italiana*, 1969.
7. PIETRO GIUSEPPE GRASSO, *Il principio* nullum crimen sine lege *nella Costituzione italiana*, 1972, pp. XII-372.
8. RICCARDO VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, 1971, pp. VIII-636.
9. VITTORIO ITALIA, *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, 1970, pp. XVI-366.
10. GIANFRANCO MOR, *Le sanzioni disciplinari ed il principio* nullum crimen sine lege, 1970, ristampa 1974, pp. VIII-224.
11. VITTORIO ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, 1977, pp. XII-257.
12. RICCARDO VILLATA, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, 1974, pp. VIII-212.
13. GIANFRANCO MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, 1974, pp. VIII-244.
14. ALDO BARDUSCO, *La struttura dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, 1974, pp. VIII-404.
15. GUIDO GRECO, *Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra privati*, 1977, pp. IV-406.
16. CARLO EMILIO TRAVERSO, *La tutela costituzionale della persona umana prima della nascita*, 1977, pp. IV-252.
17. ALDO BARDUSCO, *Lo stato regionale italiano*, 1980, pp. IV-252.
18. RICCARDO VILLATA, *«Disapplicazione» dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, 1980, pp. IV-176.
19. GUIDO GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, 1980, pp. IV-256.
20. MARIA LUISA MAZZONI HONORATI, *Il* referendum *nella procedura di revisione costituzionale*, 1982, pp. VIII-168.
21. CARLO EMILIO TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, 1983, pp. IV-280.
22. ERMINIO FERRARI, *I servizi sociali*, vol. I, 1986, pp. XVI-276.
23. ENZO BALBONI-FABRIZIO D'ADDABBO-ANTONIO D'ANDREA-GIOVANNI GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova (1985-1987)*, 1988, pp. XVI-236.
24. CARLO ENRICO PALIERO-ALDO TRAVI, *La sanzione amministrativa*, 1988, pp. XVI-356.
25. MARCO SICA, *Effettività della tutela giurisdizionale e provvedimenti d'urgenza*, 1991, pp. XII-352.
26. GIOVANNI BOGNETTI, *La cultura giuridica e le facoltà di giurisprudenza a Milano nel secolo ventesimo*, 1991, pp. X-198.
27. SERENA MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco*, 1991, pp. VIII-156.

28. Marta Cartabia, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, 1991, pp. VI-138.
29. Giovanni Bognetti, *Europa in crisi*, 1991, pp. VIII-184.
30. Marilisa D'Amico, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, 1993, pp. XIV-182.
31. Giovanni Bognetti, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposta di riforma*, 1993, pp. X-206.
32. Marilisa D'Amico, *Donna e aborto nella Germania riunificata*, 1994, pp. VIII-286.
33. Gabriella Mangione, *La revisione del* Grundgesetz *in materia di asilo*, 1994, pp. X-106.
34. Giovanni Bognetti, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, 1996, pp. VI-136.
35. Luca Antonini, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, 1996, pp. XII-446.
36. Eugenio Bruti Liberati, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, 1996, pp. X-352.
37. Maurizio Cafagno, *La tutela risarcitoria degli interessi legittimi. Fini pubblici e reazioni di mercato*, 1996, pp. VIII-360.
38. Marco Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, 1997, pp. VIII-242.
39. Giovanni Bognetti, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, 1998, pp. XII-182.
40. Margherita Ramajoli, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, 1998, pp. XII-524.
41. *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico.* Atti del Convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffìa, a cura di Gianfranco Mor, Stefania Ninatti, Quirino Camerlengo e Giulio Enea Vigevani, 1999, pp. VIII-194.
42. Gabriella Mangione, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale tedesco*, 1999, pp. X-262.
43. Alessandra Concaro, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, 2000, pp. X-198.
44. Maria Elena Gennusa, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, 2000, pp. X-316.
45. Luca Antonini, *Il regionalismo differenziato*, 2000, pp. XII-418.
46. *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica.* Atti del Convegno - Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di Nicolò Zanon e Francesca Biondi, introduzione di Gustavo Zagrebelsky, 2001, pp. XVI-302.
47. Miryam Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, 2001, pp. X-518.
48. *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, voll. I e II, 2002, pp. X-1602.
49. *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, a cura di Vittorio Angiolini, Lorenza Violini, Nicolò Zanon, 2002, pp. X-488.
50. Quirino Camerlengo, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, 2002, pp. XIV-444.
51. Giuseppe Monaco, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, 2003, pp. XIV-412.
52. Wladimiro Troise Mangoni, *L'opposizione ordinaria del terzo nel processo amministrativo*, 2004, pp. X-350.
53. Francesco Goisis, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, 2004, pp. X-396.
54. Stefania Ninatti, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*, 2004, pp. XIV-324.
55. *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Nicolò Zanon e Alessandra Concaro, 2005, pp. VI-424.
56. *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano.* Primo Incontro di Studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale, a cura di Lorenza Violini, con la collaborazione di Quirino Camerlengo, 2005, pp. X-590.
57. *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti.* Atti del Convegno internazionale in onore del prof. Valerio Onida - Milano, 15 aprile 2005, a cura di Pasquale Pasquino e Barbara Randazzo, 2006, pp. X-192.

58. Quirino Camerlengo, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, 2007, pp. X-358.
59. Marco Cuniberti, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, 2007, pp. XVI-590.
60. Monica Delsignore, *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, 2007, pp. XIV-306.
61. Paolo Pizza, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, 2007, pp. XVI-698.
62. Sara Valaguzza, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, 2008, pp. XXXII-422.
63. Luca Bertonazzi, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale*, 2008, pp. X-324.
64. Barbara Randazzo, *Diversi ed uguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, 2008, pp. XX-456.
65. *Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti)* - How Constitutional Cours make decisions. Atti del Convegno internazionale svoltosi a Milano, il 25-26 maggio 2007, a cura di Pasquale Pasquino e Barbara Randazzo, 2009, pp. VIII-232.
66. Giuseppe Pericu, *Scritti scelti*, 2009, pp. VI-956.
67. Stefano Catalano, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, 2010, pp. VIII-392.
68. Irene Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, 2011, pp. XVIII-318.
69. *Verso il decentramento delle politiche di* welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale, a cura di Lorenza Violini, 2011, pp. VIII-504.
70. Monica Delsignore, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, 2011, pp. VIII-208.
71. Sara Valaguzza, *Società miste a partecipazione comunale. Ammissibilità e ambiti*, 2012, pp. X-214.
72. Wladimiro Troise Mangoni, *Il potere sanzionatorio della CONSOB. Profili procedimentali e strumentalità rispetto alla funzione regolatoria*, 2012, pp. VIII-248.
73. Francesca Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, 2012, pp. XIV-232.
74. Barbara Randazzo, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, 2012, pp. X-270.
75. Giuseppe Arconzo, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, 2013, pp. XIV-376.
76. Luca Pietro Vanoni, *Laicità e libertà di educazione. Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia e in Europa*, 2013, pp. VIII-318.
77. Benedetta Vimercati, *Consenso informato e incapacità. Gli strumenti di attuazione del diritto costituzionale all'autodeterminazione terapeutica*, 2014, pp. X-346.
78. Elisa Fagnani, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, 2014, pp. XII-412.
79. *Scritti scelti di Giovanni Bognetti*, a cura di Miryam Iacometti, 2015, pp. XXXVI-530.
80. Paolo Provenzano, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, con prefazione di Diana-Urania Galetta, 2015, pp. XX-332.
81. *Il controllo preventivo dei trattati dell'Unione europea*. Atti del Convegno tenutosi a Milano il 28 maggio 2014, a cura di Nicolò Zanon, 2015, pp. XII-202.
82. Stefania Leone, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, 2016, pp. X-394.
83. Alessandra Osti, *Teoria e prassi dell'*access to Justice. *Un raffronto tra ordinamento nazionale e ordinamenti esteri*, 2016, pp. X-238.
84. Annalisa Negrelli, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, 2016, pp. XLII-450.
85. Antonia Baraggia, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, 2016, pp. XII-268.

86. Sara Valaguzza, *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, 2016, pp. XIII-348.
87. Benedetta Liberali, *Problematiche costituzionali nelle scelte procreative. Riflessioni intorno alla fecondazione medicalmente assistita e all'interruzione volontaria di gravidanza*, 2017, pp. XVI-772.
88. Filippo Rossi, *La costruzione giuridica del licenziamento. Legislazione, dottrina e prassi fra XIX e XX secolo*, 2017, pp. X-322.
89. *Il diritto all'acqua*, a cura di Lorenza Violini e Barbara Randazzo, 2017, pp. VI-282.
90. Federico Gaffuri, *Il principio di non contestazione nel processo amministrativo*, 2018, pp. XVI-304.

Per i tipi di Giappichelli

91. Giada Ragone, Eine empirische Wende? *La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, 2020, pp. X-246.
92. Lorenza Violini, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, 2021, pp. XVIII-286.
93. *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'*hate speech on line, a cura di Marilisa D'Amico e Cecilia Siccardi, 2021, pp. XXII-234.
94. Giulia Formici, *La disciplina della* data retention *tra esigenze securitarie e tutela dei diritti fondamentali. Un'analisi comparata*, 2021, pp. XIV-434.
95. AA.VV., *Cinquant'anni dopo. L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato. Scritti di diritto processuale amministrativo dedicati a Riccardo Villata*, 2021, pp. XIV-274.
96. Elisabetta Crivelli, *Il contributo dei Protocolli nn. 15 e 16 Cedu al processo di riforma della Corte di Strasburgo*, 2021, pp. X-142.
97. Marco Antonioli, *Rapporto senza potere e tutela dell'affidamento. Le nuove frontiere della responsabilità civile della P.A.*, 2022, pp. XVI-208.
98. Benedetta Liberali, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, 2022, pp. XXXII-400.
99. *Diritto e valutazioni scientifiche*, a cura di Benedetta Liberali e Lavinia Del Corona, 2022, pp. XXVI-518.
100. Lavinia Del Corona, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, 2022, pp. XVI-312.
101. Antonia Baraggia, *Stati Uniti e Irlanda. La regolamentazione dell'aborto in due esperienze paradigmatiche*, Seconda edizione, 2022, pp. X-214.
102. Filippo Rossi, *Ragionevoli dubbi. Percorsi storici del recesso unilaterale*, 2022, pp. XIV-314.
103. Raffaella Bianchi Riva, *Lo scandalo tra alto medioevo e prima età moderna. Itinerari tra dimensione giuridica, politica e sociale*, 2022, pp. XII-316.
104. Antonia Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti d'America, Canada e Unione europea*, 2023, pp. X-270.
105. One health. *Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, a cura di Lorenza Violini, 2023, pp. VIII-168.
106. *Parole pericolose. Conflitto e bilanciamento tra libertà e limiti. Una prospettiva trasversale*, a cura di Sara V. Parini, 2023, pp. XXVI-214.
107. Daniele Camoni, *Diritto all'istruzione e opinioni dissenzienti in prospettiva comparata*, 2023, pp. XII-324.
108. Elisabetta Romani, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nella giustizia amministrativa*, 2023, pp. XVI-512.
109. Luca Pietro Vanoni, «Never let a good crisis go to waste». *Il principio della separazione dei poteri prima e dopo la pandemia*, 2023, pp. XX-348.
110. Daniela Buccomino, Ingeniorum delectus. *I dottori in diritto dello studio di Pavia (1525-1796)*, 2023, pp. XII-988.

111. *L'intervento nel processo amministrativo*, a cura di Margherita Ramajoli e Riccardo Villata, 2023, pp. XII-292.

112. *Scritti in onore di Miryam Iacometti*, a cura di Lorenza Violini, Antonia Baraggia, Alessandra Osti, Luca Pietro Vanoni, 2023, pp. XIV-258.

113. Pietro Villaschi, *Rappresentante e rappresentato al tempo della rivoluzione digitale*, 2024, pp. XX-444.

114. *Il diritto amministrativo tra ordine sistematico e realtà economico-sociale. Scritti in ricordo di Giuseppe Pericu*, a cura di Eugenio Bruti Liberati, Maurizio Cafagno, Luigi Piscitelli, Margherita Ramajoli, Marco Sica, 2024, pp. XXXIV-142.

115. Stefania Leone, *La salute degli altri. Giustificazione e limiti degli obblighi vaccinali*, 2024, pp. XVIII-302.

116. Nannerel Fiano, *Le radici del male. Antisemitismo e Costituzione*, 2024, pp. XVI-272.