



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2025

**Contro l'antisemitismo  
o contro il dissenso? Sul disegno  
di legge in tema di contrasto  
all'antisemitismo**

di Alessandra Algostino

EDITORIALE SCIENTIFICA

# CONTRO L'ANTISEMITISMO O CONTRO IL DISSENSO? SUL DISEGNO DI LEGGE IN TEMA DI CONTRASTO ALL'ANTISEMITISMO

*di Alessandra Algostino*

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università di Torino

SOMMARIO: 1. PREMESSA: LA DISTORSIONE DELL'ANTISEMITISMO; 2. LA DEFINIZIONE DELL'IHRA E LA SOVRAPPOSIZIONE FRA "ODIO PER GLI EBREI" E "CRITICA AD ISRAELE"; 3. L'ODIO PER GLI EBREI E LA CRITICA AD ISRAELE ALLA PROVA DELLA LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO; 4. LA PUNIZIONE DEI REATI D'ODIO E I "DDL ANTISEMITISMO": TRA RIDONDANZA E USO SIMBOLICO; 5. PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ E CRITICITÀ DEL DISEGNO DI LEGGE ROMEO: 5.1. LE NORME EMENDATE E IL LORO LASCITO; 5.2. ADOZIONE DELLA DEFINIZIONE IHRA: *VULNUS* AL DIRITTO DI ESPRESSIONE E DI CRITICA; 5.3. IL DISCIPLINAMENTO DI SCUOLA E UNIVERSITÀ; 6. L'ANTISEMITISMO CONTRO IL DISSENSO E L'UNICITÀ DELLA SHOAH COME LEGITTIMAZIONE ALL'ECCEZIONE.

## 1. Premessa: la distorsione dell'antisemitismo

«Noi giacevano in un mondo di morti e di larve. L'ultima traccia di civiltà era sparita intorno a noi e dentro di noi»<sup>1</sup>.

La condanna dell'antisemitismo è tra le radici del moderno sistema dei diritti umani; pur essendo i diritti della persona umana radicati nei tempi lunghi della storia umana, nei conflitti che la attraversano<sup>2</sup>, molto devono sicuramente nel breve periodo anche al "mai più" che nasce dal "flagello" della guerra e dallo sterminio degli ebrei.

Nel Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 si legge: «Considerato che il disconoscimento e il disprezzo dei diritti umani hanno portato ad atti di barbarie che offendono la coscienza

---

<sup>1</sup> P. LEVI, *Se questo è un uomo*, Torino, 1976, p. 225.

<sup>2</sup> ... e senza misconoscere la matrice occidentale dei diritti che ne inficia l'universalità (se si vuole, si approfondisce il tema in A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, 2005), così come le loro strumentalizzazioni e, in senso ampio, la convivenza con una storia di sopraffazioni (schiavitù, colonialismo, discriminazioni nei confronti degli stranieri, ...).

za dell'umanità... L'Assemblea Generale proclama la presente dichiarazione universale dei diritti umani come ideale comune da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni»; ancora, nel Preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite (San Francisco, 26 giugno 1945), si proclama che «i popoli delle Nazioni Unite» intendono «riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne...».

Per inciso, questo rende lampante il paradosso di qualificare come “antisemiti” gli organi internazionali che applicano il diritto internazionale a tutela dei diritti umani, dalla Corte internazionale di giustizia alla Corte penale internazionale alla Commissione indipendente alla Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani nei territori palestinesi occupati dal 1967, Francesca Albanese<sup>3</sup>; un *nonsense* che, in virtù del valore del contrasto all'antisemitismo, è particolarmente insidioso nel denigrare e squalificare.

L'antisemitismo evoca forti sentimenti negativi (l'orrore della Shoah) e, parallelamente, in reazione, positivi (i diritti). Possiede, in sintesi, una notevole forza culturale, che si riverbera sul suo uso distorto; un uso particolarmente odioso, in quanto sfrutta crimini contro l'umanità compiuti nella storia per chiudere la possibilità di agire contro atrocità e soprusi del presente; trasfigura l'orrore della disumanità in ragione di giustificazione di altre disumanità.

Dopo le strumentalizzazioni coloniali e neocoloniali del discorso dei diritti umani, le contraddizioni tra proclamazione ed effettività, la selettività in luogo dell'universalità, è manipolata la storia dei diritti, per distorcere il senso di crimini contro l'umanità e, in caso, oscurarne la denuncia.

L'antisemitismo viene ad avere un posto d'onore nel vocabolario delle parole distorte: la sua condanna come pratica e tesi aberrante, oltraggio alla dignità e all'uguaglianza, diviene mezzo per giustificare violazioni e repressione dei diritti; esecrato, in quanto asse razzista del nazifascismo, con il relativo corredo di efferatezze, è piegato, con una eterogenesi dei fini, allo scopo di screditare e delegittimare chi oggi critica violenze perpetrate su base razzista e coloniale.

---

<sup>3</sup> Per un primo approfondimento, cfr. L. DANIELE, *Da Gaza all'Italia: genocidio, “legicidio” e derive anticostituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2025, parte I; M. CARDUCCI, *Genocidio e democrazia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2025, pp. 5 ss.

Ed è una distorsione dai molteplici benefici per chi la pratica.

Da un lato, l'antisemitismo è mistificato per delegittimare le critiche a Israele (e ai suoi complici): la storia che evoca e il suo ripudio come elemento costitutivo del discorso dei diritti sono sfruttati per contrastare la limpidezza delle critiche incardinate nel diritto; dall'altro lato, è usato come mezzo per criminalizzare le proteste e scardinare la garanzia dei diritti.

Ancora. La distorsione funge da agente revisionista: si riscrive il senso storico del concetto, lo si ricontestualizza in un tempo e in un campo politico diversi occultando radici storiche pesanti (fascismo e nazismo); oppure, quando la proposta proviene da "sinistra", si conferisce aura di intoccabilità a politiche (genocidiarie, di apartheid, coloniali), che solo gravi miopie, o, più facilmente, malafede, possono ascrivere a espressione di ostilità contro gli ebrei in quanto tali.

## 2. La definizione dell'IHRA e la sovrapposizione fra "odio per gli ebrei" e "critica ad Israele"

Asse portante della distorsione è la *Definizione operativa di antisemitismo* proposta nel 2016 dall'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), o meglio, lo sono alcuni degli «esempi contemporanei di antisemitismo nella vita pubblica» che propone<sup>4</sup>.

La definizione sconta una certa vaghezza e imprecisione anche se appare assumere come sostrato il contrasto all'"odio per gli ebrei": «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».

Alla definizione seguono quindi undici esempi, non esaustivi, al cui interno si annida l'equiparazione fra odio per gli ebrei e critiche ad Israele; a partire dal fatto che ben sei menzionano Israele. Fra questi, alcuni riflettono pregiudizi contro gli ebrei e possono essere ragionevoli (se pur dal sapore un poco nazionalista): «accusare i cittadini ebrei di essere più fedeli a Israele o a presunte priorità degli ebrei nel mondo che agli interessi della loro nazione»; altri aprono a notevoli margini

<sup>4</sup> Si veda V. PISANTY, *Antisemita. Una parola in ostaggio*, Milano, 2025.

di discrezionalità e ambiguità: «applicare due pesi e due misure nei confronti di Israele richiedendo un comportamento non atteso da o non richiesto a nessun altro stato democratico». Se è inappuntabile il rifiuto di doppi standard, le differenze di contesto nell'individuazione di quanto è atteso o richiesto da uno stato democratico si prestano a dar luogo ad un atteggiamento giustificazionista e permissivo nei confronti di comportamenti non democratici.

Infine, almeno due esempi: «negare agli ebrei il diritto dell'auto-determinazione, per esempio sostenendo che l'esistenza dello Stato di Israele è una espressione di razzismo»; «Fare paragoni tra la politica israeliana contemporanea e quella dei Nazisti», sottendono una equiparazione fra odio verso gli ebrei e critica ad Israele. Sovrapporre l'«odio verso gli ebrei in quanto tali» a «ostilità nei confronti di Israele in quanto Stato degli ebrei», assicura ad Israele una particolare intoccabilità, che si coniuga con il *surplus* di legittimità politica di cui ha a lungo goduto grazie alla diffusa qualifica di «unica democrazia nell'area» e dalla sua incorporazione nell'«Occidente»; oltre a veicolare un'altra sovrapposizione impropria, quella fra antisemitismo e antisionismo<sup>5</sup>.

Ora, non è questa la sede per ragionare del carattere razzista o etnico, ovvero identitario, della democrazia israeliana, un carattere che contraddice presupposti fondanti della democrazia, quali uguaglianza e pluralismo, rendendola, dunque, contraddittoriamente, non democratica<sup>6</sup>, tuttavia si consenta un breve inciso. Si ricordino: la tensione fra la definizione di Israele come Stato allo stesso tempo «ebraico e democratico», presente sin dalla Dichiarazione di indipendenza del 1948 ed enfatizzata dalla Legge fondamentale del 2018, *Israele, lo Stato-nazione del popolo ebraico*<sup>7</sup>; la previsione di *status* e regimi giuridici differenti<sup>8</sup>, che concretizzano la definizione di *apartheid* come di colonia-

<sup>5</sup> Sulle «accuse di antisemitismo come strumento di diplomazia politica», cfr., da ultimo, N. PERUGINI, T. MONTELLA, *Ddl "Antisemitismo": una ragion di stato filoisraeliana per reprimere il dissenso*, in *Dinamo Press*, 27 gennaio 2026; altre definizioni di antisemitismo esplicitamente non includono le critiche al sionismo nell'antisemitismo (cfr., in particolare, *Dichiarazione di Gerusalemme*, 2021).

<sup>6</sup> Cfr. A. FOA, *Israele: l'unica democrazia del Medio Oriente?*, in *MicroMega*, n. 4/2025; sia consentito rinviare anche a A. ALGOSTINO, *Il genocidio di Gaza e il diritto*, in *Alternative per il socialismo*, fasc. 71/2024, pp. 75 ss.

<sup>7</sup> ... legge in cui fra l'altro si insiste sul rafforzamento dell'«insediamento ebraico» e si afferma che «l'esercizio del diritto all'autodeterminazione nazionale dello Stato d'Israele appartiene solamente al popolo ebraico».

<sup>8</sup> Sul punto, *ex multis*, cfr. il Rapporto della Relatrice Speciale sulla situazione

lismo, nonché la torsione della legislazione a fini coloniali (da ultimo, emblematica è la legge sulla registrazione dei terreni) e l'occupazione illegale<sup>9</sup>; il mancato riconoscimento dell'universalità del suffragio (i 5.5 milioni di persone, su 14.5 milioni, che risiedono nei territori occupati sono esclusi dal voto); la pratica del colonialismo di insediamento; sino alla commissione di crimini contro l'umanità, di crimini di guerra<sup>10</sup> e di genocidio<sup>11</sup>.

Torniamo al tema: la definizione, in quanto tale non giuridicamente vincolante, è stata recepita, ma non necessariamente tradotta in provvedimenti normativi vincolanti da una quarantina di Stati (non sem-

---

diritti umani nel territorio palestinese occupato dal 1967, F. ALBANESE, *Privazione arbitraria della libertà nel territorio palestinese occupato: l'esperienza palestinese dietro e oltre le sbarre*, 27 luglio 2023 (A/HRC/53/59); Amnesty International, *Israel's Apartheid against Palestinians: Cruel System of Domination and Crime against Humanity*, 2022; nonché, in senso ampio, F. ALBANESE, con C. ELIA, *J'accuse*, Milano, 2023, e ID., *Inside. Dentro la violenza di Israele. La Palestina nei rapporti denuncia della Relatrice Speciale ONU*, Milano, 2025.

<sup>9</sup> Sia sufficiente richiamare le innumerevoli risoluzioni delle Nazioni Unite sul punto (quali, Assemblea Generale ONU, A/RES/58/292, 6 maggio 2004; A/RES/ES-10/15, 20 luglio 2004; A/RES/77/247, 30 dicembre 2022; A/RES/ES-10/24, 18 settembre 2024; Consiglio di Sicurezza ONU, S/RES/446 (1979), 22 marzo 1979; S/RES/452 (1979), 20 luglio 1979; S/RES/465 (1980), 1 marzo 1980; S/RES/476 (1980), 30 giugno 1980; S/RES/478 (1980), 20 agosto 1980; S/RES/2334 (2016), 23 dicembre 2016); e, da ultimo, il parere della Corte internazionale di Giustizia, 19 luglio 2024, *Conseguenze legali derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nei Territori Palestinesi Occupati, compresa Gerusalemme Est parere consultivo sull'illegalità dell'occupazione israeliana dei territori palestinesi*.

<sup>10</sup> Cfr. spec. Corte penale internazionale, 21 novembre 2024, emissione del mandato di arresto per Gallant, Netanyahu e i vertici di Hamas (questi ultimi non più in vita).

<sup>11</sup> Si vedano spec. Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio nella Striscia di Gaza (Sudafrica contro Israele)*, ordinanza, 26 gennaio 2024 (sul "rischio plausibile" di genocidio), seguita dalle ordinanze del 28 marzo 2024 e del 24 maggio 2024; il rapporto della Commissione internazionale Indipendente d'inchiesta sul Territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est, e su Israele (istituita il 27 maggio 2021 dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni unite), Human Rights Council, Sixtieth Session, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Conference room paper A/HRC/60/CRP3, tradotta non ufficialmente in D. Gallo, *Genocidio: la verità dell'ONU su Gaza, Analisi Giuridica della condotta di Israele a Gaza ai sensi della convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio*, con un saggio introduttivo dell'Autore, Firenze, 2025.

pre nella versione comprendente anche gli undici esempi esplicativi)<sup>12</sup>. L'Unione europea, peraltro con atti di *soft law*<sup>13</sup>, invita ed incoraggia gli Stati membri ad adottarla; l'Italia l'"ha recepita" nella riunione del Consiglio dei ministri del 17 gennaio 2020 (governo Conte I).

Ora la definizione dell'IHRA, con i suoi esempi operativi, è assunta come definizione di "antisemitismo" nel disegno di legge base in materia di contrasto all'antisemitismo, il c.d. "ddl Romeo", *Disposizioni per l'adozione della definizione operativa di antisemitismo, nonché per il contrasto agli atti di antisemitismo* (Atto Senato n. 1004; Lega)<sup>14</sup>; nonché in quasi tutti gli altri disegni di legge sul tema, poi connessi e assorbiti nel ddl Romeo, quali, per limitarsi ai più significativi, il c.d. "ddl Gasparri", *Disposizioni per il contrasto all'antisemitismo e per l'adozione della definizione operativa di antisemitismo* (Atto Senato n. 1627; Forza Italia) e il c.d. "ddl Delrio", *Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dell'antisemitismo e per il rafforzamento della Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo nonché delega al Governo in materia di contenuti antisemiti diffusi sulle piattaforme on line* (Atto Senato n. 1722; Partito Democratico)<sup>15</sup>. Eccezione è il c.d. "ddl Giorgis", *Disposizioni per la prevenzione e il contrasto dell'antisemitismo e degli altri atti ed espressioni di odio e di discriminazione razziale*,

<sup>12</sup> Nella difficoltà di trovare una ricognizione in fonti istituzionali, si vedano i *Report* del Combat Antisemitism Movement (organizzazione non governativa), peraltro manifestamente schierata a favore della definizione IHRA e su posizioni "filo-israeliane"; una ricognizione, da ultimo, è anche in N. GORDON, *La definizione modello dell'apartheid «democratica»*, in il *manifesto*, 13 dicembre 2025, che riferisce di una approvazione da parte di 45 governi, fra i quali 25 Stati dell'Unione europea; di numerose istituzioni regionali e locali (271 ad esempio nel Regno Unito); di istituti di istruzione superiore (i tre quarti delle università nel Regno Unito).

<sup>13</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione del 1 giugno 2017 sulla lotta contro l'antisemitismo* (2017/2692(RSP)); Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione del Consiglio sulla lotta contro l'antisemitismo e lo sviluppo di un approccio comune in materia di sicurezza per proteggere meglio le comunità e le istituzioni ebraiche in Europa*, 6 dicembre 2018 (15213/18) e *Dichiarazione del Consiglio sull'integrazione della lotta contro l'antisemitismo in tutti i settori politici*, 2 dicembre 2020 (13637/20); Commissione europea, *Strategia dell'UE sulla lotta contro l'antisemitismo e il sostegno alla vita ebraica (2021-2030)* (COM(2021) 615 final).

<sup>14</sup> Approvato in Senato il 4 marzo 2026, con il titolo *Disposizioni per il contrasto all'antisemitismo e per l'adozione della definizione operativa di antisemitismo*.

<sup>15</sup> Sono in totale sei i disegni di legge congiunti al ddl Romeo; oltre quelli citati, A.S. n. 1757 (c.d. Gelmini; Gruppo Civici d'Italia-UDC-Noi Moderati-MAIE-Centro Popolare); A.S. n. 1762 (c.d. Malan, Fratelli d'Italia), A.S. n. 1575 (c.d. Scalfarotto; Italia Viva).

*etnica, nazionale o religiosa* (Atto Senato, n. 1765; Partito Democratico), che richiama la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla lotta contro i discorsi di odio<sup>16</sup>, con un riferimento ampio agli atti e alle espressioni di odio e discriminazioni legate a confessione religiosa, etnia, nazionalità, razza.

Sulla base della definizione IHRA i vari disegni di legge costruiscono differenti apparati di controllo, sanzione e disciplinamento: la sovrapposizione fra odio per gli ebrei e critiche ad Israele comporta, come si argomenterà, illegittime restrizioni della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), in alcuni casi del diritto di riunione (art. 17 Cost.), integrando, in senso ampio, una repressione del diritto di critica e di dissenso, nonché del pari illegittime limitazioni della libertà di ricerca e di insegnamento (art. 33 Cost.).

Del resto, nei Paesi nei quali è stata adottata la definizione numerosi sono i casi che mostrano l'impatto negativo sulla libertà di manifestazione del pensiero, e, in particolare, sulla libertà di ricerca e di insegnamento, ovvero sulla libertà accademica, causando cancellazione o restrizione di eventi, alimentando l'autocensura, producendo un effetto deterrente. La circolazione della definizione viene a configurarsi come un esempio di *limitazione* multilivello dei diritti e di diffusione viziosa di un modello (para)normativo<sup>17</sup>.

### 3. L'odio per gli ebrei e la critica ad Israele alla prova della libertà di manifestazione del pensiero

La libertà di manifestazione, come noto<sup>18</sup>, da un lato, è una libertà individuale fondamentale, la «più eminente manifestazione delle li-

<sup>16</sup> CM/Rec(2022)16.

<sup>17</sup> Si veda, ad esempio, European Legal Support Center (ELSC), British Society for Middle Eastern Studies (BRISMES), *Freedom of Speech and Academic Freedom in UK Higher Education: The Adverse Impact of the IHRA Definition of Antisemitism*, September 2023; A. DI MARTINO, *Il dissenso nelle università degli Stati Uniti: uno sguardo costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2025, parte I, pp. 77 ss.; in senso ampio, D. DELLA PORTA, *Guerra all'antisemitismo? Il panico morale come strumento di repressione politica*, Milano, 2024.

<sup>18</sup> Senza volere qui ricostruire la discussione sulla natura della libertà di manifestazione del pensiero come diritto individuale o diritto dotato di funzione sociale (per un approfondimento, si veda A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1988, pp. 96 ss.).



bertà democratiche»<sup>19</sup>, il «più alto, forse» fra i diritti primari<sup>20</sup>, donde una disciplina costituzionale estremamente garantista (anche in misura maggiore rispetto ad altre libertà, fra cui anche quella personale)<sup>21</sup>; dall'altro lato, è una libertà, se non costitutiva, quantomeno imprescindibile in una democrazia, anche se di quest'ultima si adotta una concezione meramente liberale ed una connotazione formale<sup>22</sup>: è «tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione una di quelle... che meglio caratterizzano il regime vigente dello Stato»<sup>23</sup>, «pietra angolare dell'ordine democratico»<sup>24</sup> e «cardine del regime di democrazia garantito dalla Costituzione»<sup>25</sup>, di «rilevanza centrale... ai fini dell'attuazione del principio democratico»<sup>26</sup>.

Elementi vitali per la democrazia sono la partecipazione e il pluralismo, ovvero il dissenso<sup>27</sup> e il conflitto<sup>28</sup>: della partecipazione e del dissenso, la libertà di manifestazione del pensiero costituisce un fondamentale veicolo e strumento di espressione e, dunque, quando si ragiona del suo esercizio – e di limiti al suo esercizio – occorre mantenere come parametro di riferimento il valore che la Costituzione vi assegna.

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 11 del 1968.

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 168 del 1971.

<sup>21</sup> Osserva A. PACE, da ultimo in *Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, con M. MANETTI, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, Bologna, 2006, p. 37, nota 1): «la disciplina più garantistica – quanto all'apposizione di limiti da parte del legislatore ordinario – riconosciuta dalla nostra Costituzione alla libertà di manifestazione del pensiero rispetto ad altri non meno importanti diritti costituzionali (come ad es. la libertà personale) si giustifica, sotto un profilo di sistema, poiché il mantenimento della libertà di manifestazione del pensiero e di stampa costituisce di per sé la garanzia di tutti gli altri diritti costituzionali».

<sup>22</sup> *Ex plurimis*, vedi N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, pp. 72-73; R. A. DAHL, *On democracy*, 1998, trad. it. *Sulla democrazia*, Roma-Bari, 2000, pp. 91 ss.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 9 del 1965.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 84 del 1969.

<sup>25</sup> Corte cost., sent. n. 1 del 1981.

<sup>26</sup> Corte cost., sent. n. 126 del 1985.

<sup>27</sup> *Ex multis*, sul «rapporto necessario fra democrazia e dissenso», vedi N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 58-61; C. R. SUNSTEIN, *Why Societies Need Dissent*, Harvard University Press, 2005, spec. pp. 96 ss.; osserva C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova, 1972, p. 160: l'esercizio della libertà è tale «soprattutto quando è uso «antagonistico» della libertà: quando si dirige, cioè, contro l'universo dei valori costituiti, che è poi l'universo del potere».

<sup>28</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010.

Ne consegue che occorre una *speciale* cautela nell'apposizione di limiti<sup>29</sup>: 1) i limiti devono essere riconducibili a norme/principi contemplati a livello costituzionale<sup>30</sup>; 2) è, una condizione necessaria ma non sufficiente per fondare una limitazione della libertà di espressione, la presenza di una tutela costituzionale, dovendosi poi procedere al bilanciamento; 3) le eventuali limitazioni non possono essere generiche, vaghe o ambigue, ma specificamente determinate, in coerenza con la garanzia che il costituente ha voluto riservare alla libertà di manifestazione del pensiero.

Tentando di concretizzare il ragionamento, si può ipotizzare, stante il *peso* della libertà di manifestazione del pensiero, che eventuali limitazioni debbano essere legate alla tutela di valori costituzionali fondamentali (la vita, l'eguaglianza) connessi alla *persona*<sup>31</sup>. Nel bilanciamento, cioè, si possono configurare due "meta valori": la libertà di manifestazione del pensiero nel suo legame "privilegiato" con la democrazia e la tutela della persona (della sua dignità e del suo libero sviluppo).

<sup>29</sup> *Contra* una tutela privilegiata della libertà di manifestare il pensiero con finalità politiche, cfr. A. PACE, *Art. 21*, cit., p. 43.

<sup>30</sup> Quanto affermato, è teoria maggioritaria in dottrina sin da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, spec. p. 35 e p. 36, nota 81 («i limiti oggettivi... sono solo quelli stabiliti esplicitamente o implicitamente dalla Costituzione»; «le limitazioni del diritto, che possono aggiungersi a quella espressa del buon costume, sono solo quelle che in via di stretta interpretazione ed applicazione delle formule possano dirsi sancite dalla carta costituzionale»), ripresa dalla giurisprudenza costituzionale, che pur non è assolutamente esente da ambiguità in ordine alla tutela di beni la cui copertura costituzionale è quanto meno dubbia (cfr., fra le altre, Corte cost., sent. n. 9 del 1965: «limitazioni sostanziali di questa libertà non possono essere poste se non per legge (riserva assoluta di legge) e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali, si rinvengano essi esplicitamente enunciati nella Carta costituzionale o si possano, invece, trarre da questa mediante la rigorosa applicazione delle regole dell'interpretazione giuridica», nonché, *a contrario*, Corte costituzionale, sent. n. 19 del 1962: «nei limiti in cui opera – segnati dalla necessità di non incidere nel campo degli altri diritti e interessi costituzionalmente garantiti – il precetto dell'art. 21 non può non comportare... l'impossibilità giuridica che il soggetto del pensiero manifestato commetta alcun illecito penale»).

<sup>31</sup> Il principio personalista è stato definito come «il principio», con una «incomprimibile attitudine a pervadere l'intero campo costituzionale» e con la sua «eccedenza assiologica» (così A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 17/2013); cfr. anche P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., pp. 172-173, che considera come «l'art. 2 Cost. esprime nella sua essenza il principio personalista, che... individua innanzitutto una priorità di valore» e «caratterizza tutte le disposizioni costituzionali che tutelano una sfera della personalità».

Venendo al contrasto all'antisemitismo: si configurano come legittime limitazioni all'espressione del pensiero quando si tratta di incitazione al genocidio etnico e/o religioso e all'odio razziale; da distinguere sono le ipotesi – protette *ex art.* 21 Cost. – nelle quali le manifestazioni del pensiero riguardano istituzioni, opzioni politiche (sionismo), decisioni politiche, dovendosi ritenere in tali casi prevalente il significato di critica politica (anche in relazione a singoli soggetti in quanto considerati nel loro profilo politico)<sup>32</sup>. La persona, infine, dovrebbe costituire il cardine della disciplina anche quando si tratta di offese ai sentimenti della comunità o della religione: al centro della tutela è la persona con le sue scelte e appartenenze, non comunità o religione in astratto, assunte in sé, in quanto se così considerate rischiano di trascendere nella imposizione di *un* ordine pubblico ideale<sup>33</sup>, in aperta contraddizione con il pluralismo riconosciuto e valorizzato dalla Costituzione.

Coerentemente, ad esempio, la Corte europea dei diritti dell'uomo riconduce alla libertà di espressione (art. 10 Cedu) l'invito, attraverso azioni non violente, al boicottaggio di prodotti israeliani, in adesione alla campagna BDS (Boicottaggio, Disinvestimento e Sanzioni), con conseguente riconoscimento di violazione dell'articolo 10<sup>34</sup>.

Quanto detto, vale altresì per la libertà accademica, quale manifestazione della libertà di espressione, oltre che oggetto di una tutela *ad hoc*, se si vuole, rafforzata<sup>35</sup>; con la precisazione che essa può articolarsi in differenti profili: autonomia degli enti; libertà di docenti e ricercatori; libertà degli studenti.

<sup>32</sup> Per inciso, la bilancia, poi, dovrebbe pendere nel senso della libertà di pensiero, quando si discorre di espressioni verbali, o anche di atti *simbolici*, diretti contro cose, quali, emblematicamente l'incitazione a bruciare la bandiera o in sé il *flag burning*.

<sup>33</sup> Su repressione dell'antisemitismo e tutela dell'ordine pubblico, si segnala E. PAZÈ, *L'antisemitismo dopo il 7 ottobre*, in *Questione Giustizia on line*, 2 ottobre 2025; ragiona di «verità di Stato» e «censura di Stato», A. SOMMA, *Il nuovo antisemitismo come verità di Stato*, in *la fionda*, 2025.

<sup>34</sup> Cour Européenne des Droits de l'Homme, Cinq. Sec., *Affaire Baldassi ed autres c. France*, 11 juin 2020.

<sup>35</sup> Cfr. UNESCO, *Raccomandazione sullo status del personale dell'istruzione superiore*, 11 novembre 1997, § 27: «La libertà accademica comprende la libertà di insegnare e discutere, la libertà di svolgere ricerca e di diffondere e pubblicare i risultati della ricerca, la libertà di esprimere liberamente le proprie opinioni sull'istituzione o sul sistema in cui si lavora, la libertà dalla censura istituzionale e la libertà di partecipare a organismi accademici rappresentativi. Tutto il personale dell'istruzione superiore dovrebbe poter esercitare le proprie funzioni senza discriminazioni di alcun tipo e senza timore di repressioni da parte dello Stato o di qualsiasi altra fonte».

Le osservazioni svolte in ordine alla libertà di manifestazione del pensiero e ai suoi limiti valgono ad argomentare come il contrasto all'antisemitismo possa giustificare limitazioni delle libertà citate in quanto configurato come "odio verso gli ebrei", ma non in quanto costituisce critica ad Israele.

#### 4. La punizione dei reati d'odio e i "ddl antisemitismo": tra ridondanza e uso simbolico

Prima di procedere all'esame dei disegni di legge pare opportuno premettere ancora qualche osservazione preliminare connessa all'uso simbolico dell'antisemitismo, ovvero, come anticipato, alla forza della sua distorsione.

In primo luogo, occorre considerare come esista già una norma, l'art. 604-bis del codice penale, recante *Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica, nazionale o religiosa*<sup>36</sup>, che punisce

a) con la reclusione fino ad 1 anno e 6 mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi; b) con la reclusione da 6 mesi a 4 anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

nonché vieta «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», punendo chi partecipa o presta assistenza (con la reclusione da 6 mesi a 4 anni) e chi promuove o dirige (con la reclusione da 1 a 6 anni).

L'ultimo comma prevede inoltre un aggravamento di pena (reclusione da 2 a 6 anni) «se la propaganda, ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si

<sup>36</sup> L'art. 604-ter introduce quindi un'aggravante: «Per i reati punibili con pena diversa dall'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».

fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla grave minimizzazione o sull'apologia 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».

Un inciso. Equiparare odio per gli ebrei e critiche ad Israele a fronte della situazione di Gaza mira proprio a realizzare una «grave minimizzazione» dei crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra: un lancinante paradosso.

Dunque, l'odio di matrice razziale risulta già punito; non solo: particolare attenzione è riservata proprio alla Shoah, riconducibile alle *gross violations*. La menzione specifica della Shoa può essere considerata coerente con la prospettiva dell'eguaglianza, in quanto inserita in un contesto che contempla in senso ampio le discriminazioni razziali e in quanto esempio paradigmatico di crimine contro l'umanità. Se, invece, – ammesso e non concesso – si intendesse differenziare rispetto a generalità ed astrattezza, richiamando l'orizzonte dell'uguaglianza sostanziale e la considerazione del contesto<sup>37</sup>, resta che ragionevolezza vorrebbe che si riconoscesse rilievo specifico a fenomeni di discriminazione particolarmente pervasivi, quali islamofobia e “odio per lo straniero”.

Se i reati d'odio sono già puniti, i disegni di legge risultano ridondanti. La ridondanza evoca il discorso della legislazione utilizzata come comunicato politico, quale strumento per rispondere ad una volontà contingente, che, nel caso di specie, sconfina nell'intento di neutralizzare le mobilitazioni per la Palestina.

Entrano in gioco la forza culturale e l'uso simbolico del contrasto all'antisemitismo per criminalizzare e reprimere il dissenso, in coerenza con una prolifica legislazione in materia di sicurezza declinata come diritto penale del nemico (e dell'amico)<sup>38</sup>.

Il contrasto all'antisemitismo attraverso la natura controversa della sua definizione viene a configurarsi come meccanismo di disciplinamento nella prospettiva di una democrazia identitaria, che delegittima e punisce la critica politica.

---

<sup>37</sup> Sul punto, cfr. le osservazioni di M. LOSANA, *Profili critici dei disegni di legge contro l'antisemitismo*, paper in corso di pubblicazione.

<sup>38</sup> Se si vuole, A. ALGOSTINO, *I diritti speciali del nemico e dell'amico: un diritto penale contro la Costituzione*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2025 (nonché in *Questione giustizia online*, 8 aprile 2025).

## 5. Profili di incostituzionalità e criticità del disegno di legge Romeo

I disegni di legge ricordati *ante* confluiscono nel disegno di legge Romeo, emendato ed approvato in Senato il 4 marzo 2026<sup>39</sup>: si assume, dunque, tale testo come base dell'analisi.

### 5.1. *Le norme emendate e il loro lascito*

Conviene tuttavia premettere qualche considerazione su alcune disposizioni contenute nella versione originaria del testo base, così come in altri disegni di legge, che non compaiono fra le norme approvate, ma per la loro incisività meritano alcuni rilievi.

Una prima osservazione riguarda l'articolo 3 del ddl Romeo, che nel testo presentato disponeva:

Il diniego all'autorizzazione di una riunione o manifestazione pubblica per ragioni di moralità, di cui all'articolo 18 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, può essere motivato anche in caso di valutazione di grave rischio potenziale per l'utilizzo di simboli, slogan, messaggi e qualunque altro atto antisemita ai sensi della definizione operativa di antisemitismo adottata dalla presente legge.

È una norma manifestamente incostituzionale: il contrasto con l'articolo 17 della Costituzione è palese sia in quanto per l'esercizio del diritto in luogo pubblico (non riunione pubblica) non è prevista alcuna forma di autorizzazione ma un semplice preavviso (come si sottolinea sin dal primo anno nelle facoltà di Giurisprudenza, si tratta di un diritto e non di una concessione), sia in quanto le riunioni in luogo pubblico possano essere vietate solo per «comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica». L'immediata evidenza dell'incostituzionalità ha indotto, nel corso dell'esame in commissione, non solo le opposizioni a chiederne la soppressione, ma la stessa maggioranza a presentare un emendamento sostitutivo.

Resta – a motivare l'opportunità di tener conto della norma – il fatto che una incostituzionalità così plateale si sia materializzata in un

---

<sup>39</sup> Seduta n. 395 del 4 marzo 2026: 151 presenti; 150 votanti 150: favorevoli 105, contrari 24, astenuti 21.

disegno di legge: un indicatore della pervasività e dell'intensità della progressiva limitazione del diritto di riunione, che passa attraverso la criminalizzazione delle sue modalità (il reato di blocco stradale), dei suoi fini (le aggravanti *ad hoc* sulle grandi opere), nonché l'abuso di misure come il foglio di via e il daspo urbano, e l'accanimento giudiziario nel ravvisare condotte di resistenza o minaccia a pubblico ufficiale, violenza privata, danneggiamento.

Non compaiono, quindi, nel disegno di legge approvato in Senato il 4 marzo 2026, le fattispecie penali, quali quelle previste nel ddl Gasparri (art. 4)<sup>40</sup>; fattispecie lesive del principio di tassatività, data l'indeterminatezza delle condotte in relazione alla vaghezza delle ipotesi contemplate, nonché, *ça va sans dire*, collidenti con le libertà che presidiano il diritto di critica.

Tuttavia, il portato simbolico del penale è assunto dall'antisemitismo in sé (dalla sua forza culturale) e gli effetti pratici in ordine alla repressione del dissenso sono perseguiti dalle altre misure del disegno di legge, sempre fermo il presupposto della distorsione del concetto. Un *modus procedendi* che si inserisce nel solco dell'ampliamento degli strumenti autoritari che, oltre al diritto penale, si avvalgono sempre più della dilatazione dei provvedimenti riconducibili all'amministrativizzazione della sicurezza (daspo urbano, foglio di via, zone rosse, sanzioni pecuniarie)<sup>41</sup>. Quest'ultima racconta di un percorso che, oltre ad erodere il terreno del legislatore<sup>42</sup>, incide sui diritti con provvedimenti apparentemente più "leggeri" rispetto all'universo penale, ma in realtà espressione di una prevenzione fondata sul mero sospetto e caratterizzati da alta discrezionalità e basso controllo giurisdizionale.

La criminalizzazione, la deterrenza e l'intimidazione che l'attrazione nella sfera penale produce sono raggiunte attraverso la delegittimazione, il timore e l'autocensura che sono causati dal disciplinamento.

<sup>40</sup> ... ennesima espressione di populismo penale.

<sup>41</sup> Per primi riferimenti, cfr. M. PELISSERO, *Daspo urbano: i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale*, in *Antigone*, n. 1/2022 (*Daspo urbano tra guerra ai marginali e uso improprio del diritto penale*); A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2023, spec. pp. 509 ss.; ID., *Soggetti pericolosi e come reprimerli. Piccola storia (in)costituzionale del Daspo*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2025, pp. 163 ss.; L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018.

<sup>42</sup> Cfr. M. LOSANA, *Il sistema delle fonti tra logiche emergenziali, "amministrativizzazione" del sistema e tentazioni monocratiche*, in *Questione giustizia on line*, 4 luglio 2019.

### 5.2. Adozione della definizione IHRA: *vulnus al diritto di espressione e di critica*

La cancellazione di alcune incostituzionalità manifeste e l'abbandono del ricorso al diritto penale non escludono il contrasto con l'orizzonte costituzionale: il testo approvato vulnera singoli diritti e confligge, in senso ampio, con l'essenza della democrazia quale pluralista e conflittuale.

L'articolo 1 del ddl Romeo, nonché come si è anticipato le analoghe disposizioni degli altri disegni di legge congiunti (tranne il ddl Giorgis), adotta la definizione operativa dell'IHRA, «ivi inclusi i relativi indicatori» (c. 2): qui sta il nodo che determina i profili di collisione con la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), nonché con la libertà di ricerca e di insegnamento (art. 33 Cost.) e il diritto di riunione (art. 17).

L'inserimento, nel corso della discussione al Senato, dell'inciso «ferme restando la libertà di critica politica e di espressione del pensiero e la libertà di riunione e di associazione, nel rispetto dei principi costituzionali» (art. 1, c. 1), ribadisce quanto *dovrebbe* essere scontato (sottolineando il condizionale). Con una precisazione, anch'essa ovvia, ma, dati i tempi non è certo lo sia: la definizione IHRA non possiede rango costituzionale – se pur con il disegno di legge assurge alla forza di legge –, né si può porre il caso del bilanciamento fra la stessa e i diritti costituzionalmente garantiti se non laddove sia in questione la tutela contro le manifestazioni di odio verso gli ebrei, riconducibili alla necessità di proteggere la persona e la sua dignità.

La limitazione al diritto di critica recepita con la definizione si ripercuote sulla prevenzione e il contrasto dell'antisemitismo di cui alla “Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo” adottata su base triennale dal Consiglio dei ministri (art. 2 ddl), rendendolo oltre che strumento di contrasto all'antisemitismo veicolo di repressione del dissenso.

Un timore, quest'ultimo, che risulta confermato se si legge, ad esempio, il *Rapporto annuale sull'antisemitismo in Italia 2025* presentato dal Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea (CDEC), che si basa sulla definizione IHRA. Numerosi elementi avvalorano la tesi che criticare Israele equivale a tenere comportamenti antisemiti: dalla previsione di un paragrafo dedicato a “Il movimento pro-Palestina in



Italia»<sup>43</sup>, alle tante sovrapposizioni fra antisemitismo e antisionismo, ai passaggi dove si legge: «Nel corso del 2025 la matrice principale delle manifestazioni di odio è stata legata a Israele»; «I mesi estivi, e in particolare giugno e luglio, hanno mostrato picchi particolarmente elevati, coincisi con la missione della Global Sumud Flotilla»<sup>44</sup>; «Dal 7 ottobre 2023 – cioè dall'aggressione terroristica di cui sono state vittime le località israeliane contigue alla Striscia di Gaza – la matrice ideologica predominante è l'antisemitismo legato ad Israele»<sup>45</sup>. Anche laddove il Rapporto specifica che «Le manifestazioni pro-Palestina in scuole e università – espressione legittima di solidarietà – non si configurano di per sé [n.d.r.: si noti il “di per sé”] come forme dirette di atti antisemiti», di seguito si precisa che «Tuttavia, in molti casi accolgono slogan e messaggi che ricadono nel novero delle categorie di antisemitismo».

Non vi è nel ddl Romeo l'esplicita inclusione dell'antisionismo nell'antisemitismo, come era nel ddl Gasparri (art. 2, c. 2), ma, come mostrano gli esempi citati, gli indicatori della definizione IHRA consentono, se non incoraggiano, l'incorporazione; per non citare il fatto che nella Relazione introduttiva al ddl Romeo si legge di «focolai di antisemitismo» che «si sono estesi e propagati sotto la veste di antisionismo».

Quanto alle finalità inerenti al «promuovere la conoscenza, il rispetto e la valorizzazione della storia, della cultura e della vita ebraiche» (art. 2, c. 2, lett. b)), invero, si pone un problema di uguaglianza, *in primis* rispetto ad una più ampia valorizzazione della diversità culturale<sup>46</sup>; mentre nella finalità «rafforzare la coesione sociale (art. 2, c. 2, lett. c)), può eccepirsi come il termine “coesione” sia suscettibile di una lettura nel segno dell'omogeneità e del rifiuto del pluralismo e del conflitto.

L'articolo 3 del disegno di legge si sofferma quindi sulle linee di azione per la Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, individuate nel monitoraggio dei dati, nel contrasto alla diffusione del linguaggio d'odio su internet, nel promuovere campagne di informazione e in attività di formazione dirette a scuola, università, attività associative e sportive, forze armate, forze dell'ordine, personale della

<sup>43</sup> Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea (CDEC), *Rapporto annuale sull'antisemitismo in Italia 2025*, Milano, 2026, p. 46 ss.

<sup>44</sup> CDEC, *Rapporto annuale sull'antisemitismo in Italia 2025*, cit., Sintesi, p. 6.

<sup>45</sup> CDEC, *Rapporto annuale sull'antisemitismo in Italia 2025*, cit., p. 15.

<sup>46</sup> ... oltre il discorso dell'unicità di cui si dirà *infra*.

carriera prefettizia e della magistratura. Se ogni misura non si fondasse sulla definizione IHRA, si potrebbe *semplicemente* obiettare una eccessiva attenzione rispetto ad altre discriminazioni<sup>47</sup>, ma l'inclusione nell'antisemitismo della critica ad Israele comporta invece che ogni misura si traduce in una forma di controllo e disciplinamento lesiva delle libertà di espressione e incoerente con i presupposti di una democrazia che non può che, non solo riconoscere, bensì valorizzare, pluralismo e dissenso. Se il presupposto è l'antisemitismo *à la IHRA*, ogni misura assume le vesti di una limitazione della libertà di critica, di un controllo in chiave repressiva che richiama un ordine pubblico ideale.

Questo, anche se occorre rilevare come il ddl Romeo attenui i toni rispetto ad altri (in specie i disegni di legge Gasparri e Delrio); fra gli altri passaggi, ad esempio, si può notare come il contrasto al linguaggio d'odio sul web sia configurato in maniera meno pervasiva rispetto alla panottica sorveglianza digitale prefigurata nel ddl Delrio (art. 2), dove, fra l'altro, era affidata a futuri decreti legislativi (*alias* rimessa al Governo).

L'articolo 4 è dedicato alla figura del Coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo, «istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri». Ora, in primo luogo, data la delicatezza del compito, è criticabile sia il suo incardinamento nell'esecutivo (nel suo apice) sia la sua nomina da parte dell'organo monocratico al vertice dell'esecutivo («è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri»), che ne minano l'indipendenza (come nomina e come operato); tanto più ove si consideri che al Coordinatore è affidato il compiuto di predisporre la “Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo”, coadiuvato dal Gruppo tecnico di lavoro, la cui composizione è in parte interna all'esecutivo in parte legata alle comunità ebraiche<sup>48</sup>, restando eventuale la partecipazione di «esperti e rappresentanti del mondo

<sup>47</sup> Ferme restando, a seguire, le osservazioni in ordine all'indeterminatezza e all'intervento dell'esecutivo.

<sup>48</sup> Art. 4, c. 2, ddl Romeo: «Il Gruppo tecnico di lavoro è composto da rappresentanti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero dell'interno, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministero della giustizia, dal Ministero dell'istruzione e del merito, dal Ministero dell'università e della ricerca, dal Ministero della cultura nonché dalle Autorità politiche delegate in materia di sport, di politiche giovanili, di pari opportunità, di innovazione digitale e di informazione ed editoria. Sono inoltre componenti del Gruppo tecnico di lavoro rappresentanti designati dall'IHRA, dall'Unione delle comunità ebraiche italiane, dall'Unione giovani ebrei d'Italia, dalla fondazione Centro di documentazione ebraica

scolastico e universitario, dell'informazione, dell'editoria, del giornalismo e delle istituzioni culturali e scientifiche». Facile notare come la procedura di nomina e la figura per come delineata si inscrivano nel processo di verticalizzazione del potere, ovvero siano riconducibili al premierato di fatto già in atto.

È il Coordinatore che propone la Strategia nazionale per la lotta contro l'antisemitismo (art. 2, c. 1), che, quindi, è adottata dal Consiglio dei ministri. Qui sta un altro elemento di criticità: le finalità e le linee di azione, che, come si è rilevato, intersecano lo spazio dei diritti con relative potenziali collisioni, scontano ampiezza e indeterminatezza (si pensi alla genericità del riferimento alle «misure per contrastare la diffusione del linguaggio d'odio antisemita sulla rete *internet*») e sono rimesse, attraverso la definizione della Strategia nazionale, alla decisione dell'esecutivo; una criticità acuita dall'attrazione per l'autoritarismo che manifesta la nostra, come altre, democrazie: e il diritto non può che essere interpretato nel contesto.

Chiude il disegno di legge l'articolo 5 con un "classico": «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»; il valore dell'antisemitismo per quanto nobile e tale da legittimare restrizioni nei diritti, comunque sia, non giustifica investimenti pubblici.

### 5.3. *Il disciplinamento di scuola e università*

È opportuno tornare sull'articolo 3 del ddl Romeo (c. 1, lett. c) e d)) laddove dedica una specifica attenzione a scuola e università, che, nella strumentalizzazione dell'antisemitismo in funzione repressiva del dissenso, occupano una posizione chiave; non a caso sono stati i luoghi dove le mobilitazioni per la Palestina sono nate (le *acampadas* studentesche) e si sono distinte per profondità di riflessione, intensità e costanza.

Non c'è nel disegno di legge approvato in Senato, perlomeno non con lo stesso violento approccio delatorio dal sapore fascista (con una strana capovolta della storia), il dovere di «segnalazione» del ddl Gasparri (art. 3), con relative pesanti conseguenze in caso di inottemperanza per personale scolastico, docenti e ricercatori.

Le norme assumono una veste più *soft*: si ragiona di prevenzione,

---

contemporanea, dalla fondazione Museo della *Shoah*, dal Museo nazionale dell'ebraismo italiano e della *Shoah*...».

monitoraggio, contrasto; anche i corsi di formazione sono presentati con un abito più morbido rispetto alla loro previsione del ddl Gasparri (art. 2).

Si possono notare altresì riferimenti all'autonomia scolastica come universitaria, inseriti come inciso insieme ai riferimenti ai limiti delle risorse<sup>49</sup>: mero assolvimento di un "quanto dovuto"?

La forza costituzionale dell'autonomia universitaria<sup>50</sup> induce a trasformare la comunicazione del monitoraggio e delle azioni intraprese che le istituzioni scolastiche devono al Coordinatore nazionale in un mero «le università... possono individuare al loro interno un soggetto preposto alla verifica e al monitoraggio» (art. 3, c. 1, lett. d)), abbandonando la formulazione del ddl Delrio (art. 4), che prevedeva in modo secco l'individuazione in ogni università di un «soggetto preposto alla verifica e al monitoraggio delle azioni per contrastare i fenomeni di antisemitismo».

Sfumature, ammorbidimenti, che, nel momento in cui ruotano intorno allo stesso cardine – la definizione IHRA (con la sua sanzione a livello legislativo) – non mutano la distorsione del contrasto all'antisemitismo in contrasto al dissenso.

Si legga poi questo passaggio: «favorire... la realizzazione di attività di ricerca, seminari e incontri in collaborazione con istituzioni universitarie nazionali e internazionali, volti a promuovere il confronto e il rispetto reciproco, nonché a prevenire ogni forma di preclusione o intolleranza, anche in coerenza con le finalità di contrasto all'antisemitismo della presente legge». Dietro il richiamo a valori incontestabili, confronto, rispetto reciproco, prevenzione di preclusione e intolleranza, riappare, un poco nascosto dietro un «anche», il contrasto all'antisemitismo «della presente legge», ovvero ai sensi della definizione IHRA. Ma allora non è forse che si sottende che coloro che sono intolleranti e ostili al confronto, oggetto delle misure previste, sono i critici delle politiche di Israele, del sionismo, ovvero, semplicemente, coloro che difendono, in coerenza, con il diritto internazionale, i diritti dei palestinesi violati da leggi, politiche e crimini compiuti da Israele?

<sup>49</sup> «... nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie» (art. 3, c. 1, lett. c); «Le università adottano le misure di cui alla presente lettera nel rispetto della propria autonomia organizzativa e regolamentare e nell'ambito delle risorse del proprio bilancio» (art. 3, c. 1, lett. d)).

<sup>50</sup> ... che, per inciso, si ricorda come sia da declinare *in primis* come indipendenza, in senso funzionale rispetto alla tutela della libertà di ricerca e di insegnamento.

Un seminario sulle politiche genocidiarie o sulla legislazione discriminatoria (o sull'utilizzo della falsa astrattezza della legge a fini coloniali) promuove il rispetto reciproco perché contesta una sopraffazione o è considerato un atto di intolleranza perché critica Israele?

*Hard* o *soft*, compare un tentativo di disciplinamento che contraddice il senso di scuola e università quali luoghi di formazione di sapere critico, pensiero alternativo, immaginazione trasformativa; luoghi dove la libertà di manifestazione del pensiero nel suo presentarsi come libertà accademica esige garanzie rafforzate, che la tutelino da qualsiasi forma di coazione<sup>51</sup>.

Monitoraggi, prevenzione, contrasto, mirano a disciplinare attraverso deterrenza, dissuasione, induzione all'autocensura, repressione. L'antisemitismo è arruolato nella logica bellica, omogeneizzante ed escludente, dell'amico/nemico.

Scuola e università appaiono i nuovi nemici, forse perché, nonostante anni di aziendalizzazione, privatizzazione, burocratizzazione, si mostrano ancora luoghi dove le parole vivono nel loro senso proprio (genocidio, colonialismo)<sup>52</sup>; dove si discerne fra chi garantisce i diritti e chi li viola, chi opprime e chi è oppresso; dove esiste ribellione ad un presente dove spadroneggia la legge del più forte.

## 6. L'antisemitismo contro il dissenso e l'unicità della Shoa come legittimazione all'eccezione

L'antisemitismo come critica ad Israele eccede il concetto stesso e invade lo spazio di diritti costituzionalmente garantiti, lede il diritto di critica, ferisce il pluralismo e il dissenso coesistenti alla democrazia: il contrasto all'antisemitismo si tramuta in contrasto al dissenso.

Ne è prova la stessa Relazione introduttiva al ddl Romeo che cita

<sup>51</sup> «Arte e scienza sono per se stesse fantasmi e mere astrazioni e non sono per se stesse né libere né serve. Esistono nelle manifestazioni scientifiche ed artistiche del genio individuale; esistono nelle opere di arte e di scienza. E così possono essere colpite da coazione e così possono non essere libere» (C. MARCHESI, Assemblea costituente, 28 aprile 1947).

<sup>52</sup> Cfr. T. MONTANARI, *Libera università*, Torino, 2025; del resto, all'opposto, le università possono essere potenti strumenti di legittimazione del potere, come proprio il contesto israeliano mostra (cfr. M. WIND, *Torri d'avorio e d'acciaio. Come le università israeliane sostengono l'apartheid del popolo palestinese*, Roma, 2024).

tra le esigenze che motivano il provvedimento «le numerose manifestazioni di cittadini», ovvero le mobilitazioni per la Palestina.

La convergenza delle forze politiche (votano contro Alleanza Verdi e Sinistra e Movimento 5 Stelle), anche attraverso la scelta dell'astensione invece del voto contrario (così la maggioranza del Partito democratico, mentre l'ala riformista vota direttamente a favore), mostra una sudditanza rispetto alla legge del più forte egemone a livello globale, nonché una autoritaria postura di intolleranza verso il dissenso; o, in caso di interpretazione più benevola, ovvero nel caso in cui non si consideri voluta la distorsione dell'antisemitismo in funzione di repressione del dissenso, una incapacità di leggere (ovvero, nel caso, creare) un diritto che tenga conto del contesto.

Per chiudere, si può ancora rilevare come, se non vi sarebbe da eccipire su un contrasto all'antisemitismo depurato della definizione IHRA, non convince l'insistenza sull'«unicità storica del fenomeno e delle sue conseguenze» (art. 1, c. 2, ddl Romeo, come modificato in Senato). Non si intende negare la specificità dell'Olocausto, ma nemmeno astrarla, considerandola unica, misconoscendo il genocidio delle persone migranti come i genocidi delle conquiste coloniali o dell'epoca moderna.

Non è solo questione di uguaglianza, obiezione (come osservato *ante*) smorzata dal ruolo simbolico della Shoa<sup>53</sup>, ma del rilievo che, nel contesto storico di un genocidio, di *apartheid*, di crimini di guerra e di crimini contro l'umanità, perpetrati da Israele, l'unicità pare sottendere l'idea di una eccezionalità che giustifica deroghe ai presupposti della democrazia come al diritto internazionale, ovvero una impunità nei confronti di politiche coloniali, discriminatorie, genocidiarie.

Una eccezionalità – occorre chiosare – che si fa sempre più norma: alla Palestina segue, per limitarsi all'ultima, l'aggressione di Stati Uniti e Israele all'Iran e l'arrogante indifferenza per il diritto internazionale; così come la Palestina è laboratorio che mostra come impunemente si può costruire un sistema di oppressione, se non *tout court* di eliminazione, da utilizzare contro coloro che sono considerati eccedenti (dai

---

<sup>53</sup> Sempre ricordando che sussiste il rischio che in fondo ciò che non si perdona ad Hitler «non è il *crimine* in sé, non è il *crimine contro l'uomo*, non è l'*umiliazione dell'uomo in quanto tale*, ma il crimine contro l'uomo bianco, l'umiliazione dell'uomo bianco, il fatto di aver applicato in Europa quei trattamenti tipicamente coloniali che sino ad allora erano stati prerogativa esclusiva degli arabi d'Algeria, dei coolie dell'India e dei negri dell'Africa» (A. CÉSAIRE, *Discours sur le colonialisme*, 1955, trad. it. *Discorso sul colonialismo*, Verona, 2020, p. 57).

poveri ai migranti ai ribelli)<sup>54</sup>, riattualizzando il passato coloniale che l'Occidente tende ad espungere dalla propria storia occultandolo.

Il disegno di legge approvato, se pur in forme ammorbidite rispetto alla versione originaria e ad altri disegni di legge, attribuisce la forza della legge alla definizione IHRA e le misure di prevenzione e contrasto contemplate, se pur con modalità più *soft* (ma, allo stesso tempo, aperte ad ampi spazi di discrezionalità per l'esecutivo), attraverso la delegittimazione della critica ad Israele, tracimano nelle vocazioni autoritarie che pretendono di sancire l'intoccabilità di un potere senza diritto e limiti, come di blindare e negare l'oppressione, sino alla normalizzazione della violenza e del disumano; con il paradosso che ciò avviene distorcendo un concetto, l'antisemitismo, che evoca il valore della dignità umana.

E poi come non pensare che vagliare la fedeltà occultata dietro la condanna, incontestabile, dell'antisemitismo, non sia che il primo passo verso un "credere, obbedire, combattere"?

In un'epoca segnata dalla normalizzazione della guerra, dalla concentrazione del potere e dalle sue pretese assolutiste, l'«allineamento delle percezioni»<sup>55</sup> è parte del clima bellico, della militarizzazione della democrazia, della deriva autoritaria.

Indiscutibile resta l'esigenza di contrastare con forza l'antisemitismo, in quanto tale e in quanto paradigma delle violenze perpetrate nel nome di razze, etnie, religioni, che sia islamofobia o disumanizzazione dei migranti, ma proprio questo esige che si demistifichi la distorsione: strumentalizzare l'antisemitismo si riverbera sulla sua sostanza e sulla lotta effettiva alla sua esistenza<sup>56</sup>.

È necessario essere chiari: il contrasto all'antisemitismo diviene, attraverso la distorsione della definizione IHRA, strumento di repressione e disciplinamento, inserendosi nel filo nero della criminalizzazione del dissenso, nel processo globale di neutralizzazione della divergenza e di espulsione, quando non eliminazione, della marginalità eccedente.

<sup>54</sup> Sul punto, cfr. A. LOEWENSTEIN, *Laboratorio Palestina. Come Israele esporta la tecnologia dell'occupazione in tutto il mondo*, Roma, 2024.

<sup>55</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2025 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune – relazione annuale 2024, P10 TA(2025)0058, par. 164.

<sup>56</sup> La conversione della lotta all'antisemitismo «da battaglia culturale e politica... a strumento di repressione e controllo» ha un effetto collaterale «di enorme gravità: se tutto diventa antisemitismo, l'antisemitismo vero... finisce per scomparire dai radar dell'attenzione pubblica e ritrovare linfa» (R. DE VITO, *Dove sta l'antisemitismo?*, in *Volere la luna*, 3 novembre 2025).

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il contributo muove dal concetto di antisemitismo per riflettere sulla sua distorsione in chiave di repressione del dissenso; una distorsione veicolata attraverso l'adozione della definizione dell'IHRA, con la sovrapposizione fra "odio per gli ebrei" e "critica ad Israele". Segue un'analisi critica del cosiddetto disegno di legge Romeo in tema di contrasto all'antisemitismo, che assume come fondante la definizione citata, con il rilievo dei profili di incostituzionalità nonché in senso ampio delle collisioni con la libertà di espressione e il diritto di critica. Monitoraggi, prevenzione, contrasto, nella versione approvata sono ammorbidite rispetto all'approccio di altri disegni di legge sul tema, ma, nel momento in cui ruotano intorno allo stesso cardine – la definizione IHRA (che assume così forza di legge) –, non mutano la distorsione del contrasto all'antisemitismo in contrasto al dissenso per disciplinare, in particolare scuola e università, attraverso deterrenza, dissuasione, induzione all'autocensura.

EN

This article takes the concept of antisemitism as its starting point in order to reflect on its distortion into a tool for the repression of dissent. This distortion is conveyed through the adoption of the IHRA definition, which conflates "hatred of Jews" with "criticism of Israel." The contribution then offers a critical analysis of the so-called *Romeo Bill* on combating antisemitism, which is grounded in that definition, highlighting both potential issues of constitutionality and, more broadly, its tensions with freedom of expression and the right to criticize. Monitoring, prevention, and enforcement measures, in the version approved, appear more moderate than those envisaged in other legislative proposals on the same subject. However, insofar as they continue to revolve around the same core premise – the IHRA definition, which acquires the force of law – they do not alter the underlying distortion whereby the fight against antisemitism becomes a means of suppressing dissent, particularly within schools and universities, through mechanisms of deterrence, dissuasion, and the inducement of self-censorship.





# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*