



Introduzione dell'aggravante di "negazionismo" A.C. 2874

Dossier n° 151 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
7 ottobre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2874
Titolo:	Modifiche 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, e modifica all'articolo 414 del codice penale
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1

Contenuto

L'**articolo unico** della proposta di legge - non modificata dalla Commissione Giustizia nel corso dell'esame in sede referente - è suddiviso in due commi.

Il **comma 1** modifica anzitutto l'**articolo 3, comma 1, della legge 13 ottobre 1975, n. 654**, che - nel testo modificato da ultimo dalla legge 85 del 2006 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione) - attualmente punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato:

- alla **lett. a)**, con la pena della reclusione fino ad un anno e sei 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;

- alla **lett. b)**, con la reclusione da sei mesi a quattro anni, chi, in qualsiasi modo, **istiga** a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Il comma 3 dell'art. 3 della legge n. 654 (il secondo comma è stato soppresso dalla legge Mancino n. 205/1993) vieta, inoltre, 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, e ne sanziona con pene detentive la partecipazione (da sei mesi a quattro anni) e la promozione o direzione (da uno a sei anni).

Sul piano nazionale, oltre alla citata normativa, va ricordata la **legge 9 ottobre 1967, n. 962** (Prevenzione e repressione del delitto di genocidio) il cui articolo 8 punisce con la reclusione da tre a dodici anni la *pubblica istigazione e apologia dei delitti di genocidio* (indicati dagli artt. da 1 a 5 della legge). L'art. 1 punisce gli atti "concreti" volti a distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale, provocando la morte o lesioni personali gravi o gravissime; l'art. 2 punisce la deportazione a fini di genocidio; l'art. 3 prevede un'aggravante in caso di morte; gli artt. 4 e 5 puniscono il genocidio, rispettivamente, mediante limitazione delle nascite o sottrazione di minori.

Le modificazioni introdotte dalla proposta di legge all'art. 3 della legge n. 654/1975:

- **circoscrivono** - alle lettere a) e b) del comma 1 - la rilevanza penale della istigazione alle sole condotte commesse "**pubblicamente**"; pertanto in entrambe le lettere, dopo la parola "istiga" è inserita la parola "pubblicamente".

Le due modificazioni interessano quindi le fattispecie di carattere generale per gli atti discriminatori o di violenza, indicate dalle citate lettere a) e b) della legge 654 di cui è delimitato il campo di applicazione.

Con le modificazioni alle lettere a) e b) dell'art. 3 della legge 654 risultano dunque depenalizzate le condotte, oggi sanzionate, di istigazione "non pubblica" per fini discriminatori o di violenza.

Si valuti poi se la nuova fattispecie di istigazione a commettere atti di discriminazione di cui alla lettera a) dell'art. 3 della legge 654, ora connotata dal carattere pubblico, possa risultare assorbita dalla fattispecie generale di istigazione prevista dall'art. 414 c.p. Infatti, la

[Le modifiche alla legge 654/1975](#)

clausola di salvaguardia con cui esordisce l'art. 3 della legge 654 ("salvo che il fatto costituisca più grave reato") potrebbe rendere inapplicabile l'istigazione pubblica a commettere atti di discriminazione (pena massima di un anno e mezzo di reclusione o multa), in quanto tale condotta sarebbe punita più severamente dall'art. 414 c.p. (chiunque pubblicamente istiga a commettere delitti è punito, in base alla proposta di legge, con la reclusione da uno a tre anni).

L'aggravante di negazionismo

- **prevedono** - con un comma aggiuntivo 3-bis - **un aumento di pena**, nei casi in cui la propaganda, la pubblica istigazione e il pubblico incitamento si fondino **"in tutto o in parte sulla negazione della Shoah ovvero dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra"** come definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale (artt. 6, 7 e 8), ratificato dall'Italia con la legge 232 del 1989.

Si ricorda che il termine "Shoah" è già utilizzato dal legislatore italiano. Si vedano infatti: la legge 211/2000 (Istituzione del «Giorno della Memoria» in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti), che usa tale termine all'articolo 1; la legge 91/2003 (Istituzione del Museo Nazionale dell'Ebraismo Italiano e della Shoah) e la legge 208/2005 (Concessione di un contributo al Museo nazionale della Shoah).

In particolare, il crimine di genocidio ai sensi dell'**art. 6** del citato [Statuto della Corte penale internazionale](#) è definito da uno seguenti atti commessi nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, e precisamente: a) uccidere membri del gruppo; b) cagionare gravi lesioni all'integrità fisica o psichica di persone appartenenti al gruppo; c) sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso; d) imporre misure volte ad impedire le nascite in seno al gruppo; e) trasferire con la forza bambini appartenenti al gruppo ad un gruppo diverso.

Si valuti se, con riguardo alla istigazione "pubblica" a commettere atti discriminatori, quanto sopra osservato (sulle modificazioni all'art. 3 della legge 654) sulla individuazione della sanzione applicabile in base alla clausola di salvaguardia ("salvo che il fatto costituisca più grave reato") possa interessare anche la nuova aggravante.

Inoltre, l'aggravante indica la condotta di "pubblico incitamento" mentre la fattispecie base in cui è richiamato l'incitamento (comma 3 dell'art. 3 della legge Mancino: è vietata ogni forma organizzativa avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza) non prevede il requisito del carattere pubblico.

La punizione del negazionismo a titolo di **aggravante del reato presupposto**, come emerge chiaramente dai lavori parlamentari, è mirata ad **evitare l'introduzione di un reato di opinione**, suscettibile di confliggere con il diritto di manifestazione del pensiero garantito dall'art. 21 della Costituzione.

Il **comma 2** dell'articolo 1 della proposta di legge poi, - secondo quanto emerge dal dibattito svolto al Senato - ha l'obiettivo di assicurare una coerenza sistematica sul piano sanzionatorio. Esso modifica il numero 1) del primo comma dell'articolo 414 del codice penale, **riducendo da cinque a tre anni di reclusione** il limite massimo di pena previsto per il reato di **istigazione** a commettere un delitto.

La modifica all'art. 414 c.p.

L'**articolo 414 c.p.** punisce chiunque **pubblicamente istiga** a commettere uno o più reati, per il solo fatto dell'istigazione:

- 1) con la reclusione da uno a cinque anni, se trattasi di istigazione a commettere delitti;
- 2) con la reclusione fino a un anno, ovvero con la multa fino a euro 206, se trattasi di istigazione a commettere contravvenzioni.

Se si tratta di istigazione a commettere uno o più delitti e una o più contravvenzioni, si applica la pena stabilita nel n. 1.

Alla pena stabilita nel numero 1 soggiace anche chi pubblicamente fa l'apologia di uno o più delitti. La pena prevista dal presente comma nonché dal primo e dal secondo comma è aumentata se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Fuori dei casi di cui all'articolo 302, se l'istigazione o l'apologia di cui ai commi precedenti riguarda delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità la pena è aumentata della metà. La pena è aumentata fino a due terzi se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici

La riduzione a tre anni della pena edittale massima si riflette anche sulla pena prevista dall'ultimo comma dell'art. 414 c.p. per l'istigazione o l'apologia concernente delitti di terrorismo, oggetto del recente decreto-legge 7/2015, volto invece a incrementare il sistema

punitivo nei confronti del terrorismo.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Nell'attuale legislatura, l'articolo 3 della legge n. 654/1975 è già stato oggetto di esame in relazione alla **proposta di legge di contrasto all'omofobia** e transfobia, approvata dalla Camera il 19 settembre 2014 ed attualmente all'esame del Senato ([S. 1052](#)). Il provvedimento:

- modifica l'articolo 3, inserendo tra le **condotte di istigazione, violenza e associazione finalizzata alla discriminazione** anche quelle fondate sull'omofobia o sulla transfobia. Conseguentemente, il provvedimento punisce con la reclusione fino a un anno e 6 mesi o la multa fino a 6.000 euro chi «istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi» fondati sull'omofobia o transfobia; 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» fondati sull'omofobia o transfobia; con la reclusione da 6 mesi a 4 anni chiunque partecipa - o presta assistenza - ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi fondati sull'omofobia o transfobia. La pena per coloro che le promuovono o dirigono è la reclusione da 1 a 6 anni.
- chiarisce che, ai sensi della legge n. 654, non costituiscono discriminazione, né istigazione alla discriminazione, una serie di condotte riconducibili alla libertà di manifestazione del pensiero, anche all'interno di alcuni tipi di organizzazioni

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento penale", ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Rispetto degli altri principi costituzionali

La proposta di legge, sebbene non introduca nuove e autonome fattispecie di reato, investe la questione dei limiti che possono incontrare le fattispecie penali rispetto all'art. 21 Cost. sulla libertà di manifestazione del pensiero.

Sono indicate di seguito le sentenze della Corte costituzionale che hanno investito più direttamente la questione.

Dopo la sentenza 1/1957 (che ha riguardato il reato di apologia del fascismo introdotto dalla legge Scelba n. 645/1952, a fronte del parametro costituzionale dato dalla XII disposizione finale della Costituzione, con il divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista in qualsiasi forma), la sentenza n. 74/1958 ha poi dato un'interpretazione restrittiva anche al divieto delle "manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste" (art. 5 l. n. 645/1952), precisando che si tratta di punire solo atti idonei a creare un effettivo pericolo (l'effettivo pericolo della manifestazione "deve trovare nel momento e nell'ambiente in cui è compiuto circostanze tali, da renderlo idoneo a provocare adesioni e consensi ed a concorrere alla diffusione di concezioni favorevoli" alla riorganizzazione del PNF).

La Corte costituzionale, con la sentenza 120/1957, ritenne inoltre conforme a Costituzione l'art. 654 c.p. (grida e manifestazioni sediziose), che implica sempre eccitazione al sovvertimento delle pubbliche istituzioni e pericolo "per l'ordine pubblico": come tali, restano al di fuori della nozione e della 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 della Costituzione).

Il problema se la pubblicazione e diffusione di notizie non vere o alterate possa esser configurata come manifestazione del proprio pensiero, in quanto tale protetta dall'art. 21 Cost., è stato toccato in particolare in una risalente sentenza della Corte costituzionale (n. 19 del 1962) con riguardo alla contravvenzione di cui all'art. 656 cod. pen. (Pubblicazione o diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico). La Corte ha ritenuto di poter decidere "senza affrontare tale problema". L'art. 656 del Cod. pen. punisce, infatti, la pubblicazione e diffusione di notizie false, esagerate o tendenziose, solo in quanto idonee a turbare l'ordine pubblico. La Corte conclude che anche la libertà di manifestazione del pensiero incontra un limite nell'esigenza di prevenire o far cessare

turbamenti dell'ordine pubblico.

La sentenza n. 87/1966, dichiarando incostituzionale il reato di propaganda per distruggere o deprimere il sentimento nazionale, considerò invece conforme a Costituzione il reato di propaganda sovversiva, compresa quella a favore della soppressione violenta di una classe sociale, e l'apologia dei fatti relativi di cui all'art. 272 c.p. Tale reato fu considerato conforme anche all'art. 21 Cost. in quanto "la propaganda non si identifica perfettamente con la manifestazione del pensiero", essendo a differenza della manifestazione 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", ponendosi "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".

Sulla base delle stesse considerazioni che l'avevano portata a dichiarare l'illegittimità costituzionale della fattispecie incriminatrice della propaganda antinazionale (art. 272, secondo comma), la Corte addiuvò a pari conclusione anche riguardo alla figura del reato, punito dalla norma che vieta le associazioni per l'attività, diretta sempre al fine di "distruggere o deprimere il sentimento nazionale" (sent. 243/2001).

Con la sentenza 100/1966, la Corte ha considerato conforme a Costituzione l'art. 327 c.p. (eccitamento al dispregio e vilipendio delle istituzioni, poi abrogato nel 2005), nel presupposto che tale norma non punisce la critica, consentita a tutti, bensì l'eccitamento al dispregio delle istituzioni, che è cosa ben diversa. La norma impugnata non violava per la Corte neppure l'art. 21 della Costituzione. L'eccitamento al dispregio delle istituzioni, inteso nel senso sopraindicato, si può estrinsecare con mezzi diversi, ma, anche allorché si attui con la parola e con mezzi di persuasione, non perde quel carattere di impulso, e di principio di azione, diretto ad offendere, che lo qualifica e vale a differenziarlo nettamente dalla manifestazione del pensiero.

Con la sentenza 84/1969 venne dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 507 c.p. (boicottaggio), laddove la condotta fosse posta in essere tramite propaganda. Per la Corte quest'ultima viene assunta secondo una nozione generica ed indiscriminata sebbene sia espressione della manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Costituzione. Verrebbe così inclusa in una sfera criminosa anche la propaganda di puro pensiero e di pura opinione, ogniqualvolta possa comunque ad essa coordinarsi o semplicemente riferirsi un comportamento singolo che sia causa dell'evento ivi considerato.

La sentenza n. 65/1970 ha invece imposto un'interpretazione restrittiva al reato di apologia di reato ai sensi dell'art. 414 u.c. c.p. che non sanziona "la manifestazione di pensiero pura e semplice, ma quella che per le sue modalità integri un comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti", facilitando in questo modo la difesa degli obiettori di coscienza come persone che manifestano una critica alla legge e propagano il suo aggiornamento.

La sentenza n. 108/1974 ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 415 c.p. nella parte riguardante l'istigazione all'odio fra le classi sociali, laddove non specificava che tale istigazione deve essere attuata in modo pericoloso per la pubblica tranquillità e quindi non esclude che la sanzione penale potesse colpire "la semplice 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".

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in collaborazione con l'Avvocatura della Camera)

La giurisprudenza della **CEDU** individua questioni centrali nell'ambito della riflessione sul reato di negazionismo, come ipotesi in cui si ammette una limitazione della libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 Cedu.

Con riferimento all'A. C. 2874, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non pare ostativa rispetto alla modifica proposta.

Si può, anzi, osservare che vi sono precedenti giurisprudenziali che hanno ritenuto la sanzione imposta dagli ordinamenti degli Stati membri del Consiglio d'Europa all'espressione di opinioni offensive della memoria e dell'identità dei sopravvissuti dell'Olocausto non in contrasto con l'articolo 10 della CEDU. Si consideri, per esempio, la sentenza sul caso *Peta Deutschland contro Germania* dell'8 novembre 2012, in cui la Corte ha ritenuto che una campagna d'opinione – lanciata da un'associazione per la tutela dei diritti degli animali, nella quale si equiparava la tortura e la strage di animali a quella di persone umane e nella quale entrambe venivano definite "olocausto" - non fosse tutelata

dall'articolo 10.

Con riferimento diretto alla questione del negazionismo, è di particolare rilievo la nota sentenza **Garaudy c. Francia del 1998, in cui la Corte dichiara irricevibile** la richiesta presentata dal ricorrente (autore di un libro in cui propugnava tesi negazioniste), **ritenendo possibile per gli Stati, in presenza di certe condizioni, una limitazione della libera manifestazione del pensiero**. La Corte, nella sentenza Garaudy, di fronte alle affermazioni rispetto a cui i ricorrenti lamentano, in particolare, una violazione della libera manifestazione del pensiero, effettua una distinzione che merita di essere ricordata perché citata come precedente in altre sentenze sul negazionismo. I giudici individuano una categoria di fatti storici chiaramente stabiliti – come l'Olocausto – e una categoria di fatti rispetto a cui "è tuttora in corso un dibattito tra gli storici circa come sono avvenuti e come possono essere interpretati". La CEDU affronta la questione dei limiti al dibattito storico sugli avvenimenti della seconda guerra mondiale e, pur considerando necessario per qualsiasi paese il dibattito aperto e sereno sulla propria storia, afferma l'esclusione della garanzia dell'art. 10 CEDU per il discorso revisionista o negazionista sull'esistenza dell'Olocausto. Secondo tale interpretazione spetta alla Corte, a partire dall'obiettivo perseguito, dal metodo utilizzato e dal contenuto delle affermazioni, valutare se vengono o meno rimessi in discussione dei "fatti storici". Ed è in base a tale ragionamento che la Corte dichiara la richiesta del ricorrente irricevibile, ritenendo che il libro pubblicato da Garaudy avesse come obiettivo di rimettere in discussione l'Olocausto, visto che propugnava tesi negazioniste. Lo scopo – secondo la Corte – non sarebbe dunque la ricerca di una verità, ma riabilitare il regime nazionalsocialista e, di conseguenza, accusare di falsificazione storica le stesse vittime di questo regime. Affermazioni di questo genere, secondo la Corte, "mettono in discussione i valori che fondano la lotta contro il razzismo e l'antisemitismo e sono tali da turbare gravemente l'ordine pubblico. Offendendo i diritti altrui, questi comportamenti sono incompatibili con la democrazia e con i diritti umani e i loro autori perseguono obiettivi, quali quelli vietati dall'art. 17 CEDU». Pertanto queste affermazioni non rientrano nella tutela dell'art. 10 CEDU e contrastano con i valori fondamentali della Convenzione, espressi nel Preambolo, ovvero la giustizia e la pace.

Ulteriormente rilevante è la vicenda che ha formato oggetto della recente sentenza della CEDU nel caso **Perinçek c. Svizzera** (la pronuncia è del 17 dicembre 2013): il ricorrente Doğu Perinçek era stato condannato dal Tribunale federale svizzero per le sue affermazioni a proposito dei crimini commessi nel 1915 dall'Impero ottomano contro il popolo armeno (il ricorrente non aveva negato tali crimini, ma aveva sostenuto che non si trattasse di genocidio e che si trattasse di uno sterminio giustificato da ragioni belliche). Il codice penale svizzero prevede espressamente come reato (art. 261 bis, 4° alinea) la condotta di chiunque, pubblicamente, mediante parole, scritti, immagini, gesti, vie di fatto o in modo comunque lesivo della dignità umana, discredita o discrimina una persona o un gruppo di persone per la loro razza, etnia o religione o, per le medesime ragioni, disconosce, minimizza grossolanamente o cerca di giustificare il genocidio o altri crimini contro l'umanità. La Corte EDU ha, in questo caso, adottato una decisione favorevole al ricorrente, sostenendo che **la condanna subita dal Perinçek per contestazione di crimini di genocidio o contro l'umanità è in contrasto con la libertà di espressione**.