



Contrasto e repressione del "negazionismo" A.C. 2874-B

Dossier n° 199 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 maggio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2874-B
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	No

L'A.C. 2874-B torna all'esame della Camera in seconda lettura. Si ricorda, infatti, che a fronte dell'approvazione al Senato della proposta di iniziativa parlamentare AS. 54 (11 febbraio 2015), la Camera ha approvato modifiche al testo AC. [2874](#) (13 ottobre 2015), che è tornato all'attenzione del Senato, dove è stato nuovamente modificato (3 maggio 2016). Per un esame più diffuso del tema si rinvia al dossier n. 291, relativo alla prima lettura alla Camera della proposta di legge C. [2874](#).

Contenuto

L'**articolo unico** della proposta di legge modifica l'**articolo 3, comma 1, della legge 13 ottobre 1975, n. 654**, che 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 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.

La proposta di legge inserisce un **comma aggiuntivo 3-bis con il quale è prevista la pena della reclusione da 2 a 6 anni**, nei casi in cui la propaganda, l'istigazione e l'incitamento si fondino "**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 dallo

Quadro
normativo: la
legge 654/1975

L'inserimento
del comma 3-
bis nell'art. 3
della legge n.
654

Statuto della Corte penale internazionale (art. 6, crimine di genocidio; art. 7, crimini contro l'umanità; art. 8, crimini di guerra), ratificato dall'Italia con la [legge n. 232 del 1989](#).

Rispetto al testo approvato dalla Camera, il Senato ha:

- esplicitato l'**entità della pena da applicare** (reclusione da 2 a 6 anni); il testo approvato nelle prime letture configurava espressamente, invece, un'aggravante dei reati di discriminazione previsti dalla legge n. 654/1975;
- eliminato il riferimento alla "*pubblica*" istigazione e al "*pubblico*" incitamento, che sono stati sostituiti dal requisito della commissione delle condotte di propaganda, istigazione e incitamento, "commessi in modo che derivi **concreto pericolo di diffusione**".

Reclusione da 2 a 6 anni

Concreto pericolo di diffusione

La locuzione "concreto pericolo" è presente nel codice penale agli artt. 147 (Il provvedimento di differimento dell'esecuzione della pena non può essere adottato o, se adottato, è revocato se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti) e 211 (in termini analoghi, con riguardo al rinvio dell'esecuzione delle misure di sicurezza). Nella legislazione speciale la analoga locuzione "pericolo concreto" è stata utilizzata di recente dalla legge 68/2015 (reati ambientali) che, nel modificare il d.lgs. 152/2006, ha stabilito che talune disposizioni di tale d.lgs. si applichino alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o "pericolo concreto" e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

In ordine alla formulazione del testo, andrebbe valutata l'opportunità di specificare maggiormente il riferimento al "concreto pericolo di diffusione".

- modificato alcune congiunzioni; in particolare, ha inserito la congiunzione "ovvero" tra le condotte di propaganda e di istigazione e incitamento ed ha sostituito, nell'elencazione delle condotte di negazionismo, tra la Shoah e i crimini definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale, la congiunzione "ovvero" con la congiunzione "o";
- eliminato l'ultima parte della disposizione, attraverso la quale il testo della Camera circoscriveva l'applicabilità della fattispecie alla negazione di crimini riconosciuti dagli organi di giustizia internazionali o altri organismi internazionali e sovranazionali dei quali l'Italia è membro.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si ricorda che le Commissioni riunite Giustizia e Affari esteri della Camera hanno concluso l'esame del disegno di legge di **autorizzazione alla ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica (A.C. 3084-A)**, che deve essere esaminato ora dall'Assemblea.

A.C. 3084-A, aggravante di negazionismo

Il **Protocollo** prevede che gli Stati parte definiscano come reato la diffusione o altre forme di messa a disposizione del pubblico per il tramite di un sistema informatico:

- di materiale razzista e xenofobico (articolo 3);
- di materiale che neghi, minimizzi in modo palese, approvi o giustifichi degli atti che costituiscano la fattispecie di genocidio o crimine contro l'umanità, come definiti dal diritto internazionale e riconosciuti come tali da una decisione definitiva del Tribunale militare internazionale o ogni altra corte internazionale (articolo 6).

Il provvedimento, oltre ad autorizzare la ratifica e dettare l'ordine di esecuzione del Protocollo addizionale, al fine di dare attuazione ai contenuti del Protocollo integrativo, **integra la disciplina nazionale volta alla repressione della discriminazione razziale e della xenofobia** in tutte le sue manifestazioni, intervenendo sulla [lettera a\) del comma 1 dell'art. 3 della legge 654/1975](#), ampliandone l'ambito applicativo per punire anche chiunque, con qualunque mezzo, «distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale razzista o xenofobo»

Inoltre, il disegno di legge introduce un comma 3-bis all'art. 3 della [legge n. 654 del 1975](#), attraverso il quale prevede, per i reati di discriminazione una **aggravante** quando «la propaganda, la *pubblica* istigazione e il *pubblico* incitamento si fondano, in tutto o in parte, sulla minimizzazione in modo grave, sull'approvazione, sulla giustificazione o sulla **negazione della Shoah** ovvero 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», tenendo conto dei fatti accertati con sentenza passata in giudicato, pronunciata da un organo di giustizia internazionale, ovvero da atti di organismi internazionali e sovranazionali dei quali l'Italia è membro».

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge investe la materia "ordinamento penale", di esclusiva competenza legislativa statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Rispetto degli altri principi costituzionali

La proposta di legge investe la questione dei limiti che possono incontrare le fattispecie penali rispetto all'art. 21 della Costituzione, sulla **libertà di manifestazione del pensiero**. Sono dunque di seguito riportate le più significative pronunce rese sul tema dalla Corte costituzionale.

Dopo la *sentenza n. 1 del 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 del 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 n. 120 del 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 essere 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 del 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" (*sentenza n. 243 del 2001*).

Con la *sentenza n. 100 del 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 n. 84 del 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, ogniquale volta possa comunque ad essa coordinarsi o semplicemente riferirsi un comportamento singolo che sia causa dell'evento ivi considerato.

La *sentenza n. 65 del 1970* ha invece imposto un'interpretazione restrittiva al reato di apologia di reato ai sensi dell'art. 414, ult.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 del 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".

Compatibilità con la Convenzione EDU (a cura dell'Avvocatura della Camera dei deputati)

La giurisprudenza della **Corte europea dei diritti dell'uomo** 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 della Convenzione.

Con riferimento alla proposta di legge A.C. 2874-B, 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 più recente sentenza della CEDU nel caso **Perinçek c. Svizzera** 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. Sul caso si è poi pronunciata, il 15 ottobre scorso, la *Grande Chambre*, che ha confermato la violazione della libertà di espressione, di cui all'art. 10 CEDU.

cost199	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.