

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e modifica all'articolo 414 del codice penale. C. 2874, approvata dal Senato (Parere alla II Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	32
ALLEGATO (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	37

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 8 ottobre 2015. — Presidenza del presidente Fabrizio CICCHITTO. — Interviene il sottosegretario agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Mario Giro.

La seduta comincia alle 8.35.

Disposizioni in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e modifica all'articolo 414 del codice penale.

C. 2874, approvata dal Senato.

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Sandra ZAMPA (PD), *relatrice*, apprestandosi ad illustrare il provvedimento in titolo, rammenta che il relativo esame al Senato è stato accompagnato da una discussione assai vivace e con un forte accento critico da parte soprattutto degli storici, in particolare sul punto se sia o

meno lecito istituire una « verità di Stato » sulla storia, il che ha determinato un netto miglioramento della formulazione del testo, che consente di superare di misura le obiezioni avanzate in passato considerato che è del tutto scongiurata l'istituzione di una nuova fattispecie di reato d'opinione.

Evidenzia quindi che il provvedimento mira alla introduzione di una specifica aggravante concernente il cosiddetto « negazionismo », con riferimento alle ipotesi delittuose legate alla istigazione, che si basa su argomento appunto negazionista, a commettere atti di discriminazione o atti di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Rileva pertanto come il contenuto dell'articolo unico del provvedimento dovrebbe dissipare ogni dubbio dei colleghi in merito alla problematica già evidenziata; infatti, l'articolo unico della proposta di legge C. 2874, approvata in prima lettura dal Senato l'11 febbraio 2015, con riferimento alle ipotesi delittuose legate alla istigazione a commettere atti di discriminazione o atti di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, introduce appunto una specifica aggravante concernente il « negazionismo » in connessione con tali atti riducendo da cinque a tre anni la pena massima per

l'istigazione a delinquere prevista dal codice penale. Ricorda che a tali fini, oltre al codice penale, la proposta di legge modifica la legge n. 654 del 1975, concernente la Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966, come modificata nel corso del tempo e in particolare dalla « legge Mancino » (decreto-legge 26 aprile 1993 n. 122 – convertito con modificazioni in legge 25 giugno 1993, n. 205), avendo evidenziando con quanto detto gli aspetti che più specificamente riguardano la Commissione affari esteri e comunitari, ossia le implicazioni di carattere internazionale.

Ribadendo quanto già rilevato, evidenzia inoltre che rispetto al testo iniziale, che introduceva nell'articolo 414 del codice penale sull'istigazione a delinquere un autonomo reato di negazionismo, la formulazione licenziata dall'altro ramo del Parlamento ha inteso ovviare sia alle perplessità e criticità emerse nel corso del dibattito sul rischio di introdurre un mero reato di opinione, sia alla necessità di elaborare un testo in grado di contemperare le esigenze poste dalle fonti internazionali ed europee in materia di contrasto del negazionismo con quelle della tutela della libertà di espressione del pensiero di cui all'articolo 21 della Costituzione.

Precisa che quanto all'utilizzazione del termine « negazionismo », – a differenza che con il termine « revisionismo », con cui si indica la tendenza storiografica a rivedere le opinioni storiche consolidate sulla base di nuove interpretazioni o valutazioni, con il risultato di operare una reinterpretazione della storia – secondo l'accezione più ampia generalmente accolta, si esclude invece la stessa esistenza di un genocidio, facendo riferimento, di solito, a quelle dottrine secondo cui il genocidio – in particolare quello degli ebrei da parte dei nazisti, e il provvedimento fa esplicito riferimento a ciò – non è mai avvenuto o, nel migliore dei casi, è stato dagli storici molto sopravvalutato. Rammenta che il fenomeno del negazionismo si è manife-

stato con portata e in misura diversa a seconda dei Paesi europei, i quali hanno reagito in tempi e con risposte differenti e che negazionismo è attualmente punito espressamente in Germania, in Francia, in Austria, in Belgio, in Spagna, in Portogallo e in Svizzera, avendo quindi tali Paesi provveduto già a recepire quanto l'ONU ha, al riguardo, determinato.

Ritiene opportuno ricordare che per quanto riguarda la normativa internazionale ed europea di riferimento sono numerose in ambito internazionale le disposizioni che, pur affermando il diritto alla libera manifestazione del pensiero, allo stesso tempo vietano la discriminazione, ed in particolare la forma della propaganda razzista, permettendo una deroga o una limitazione della libertà di opinione, evidenziando che oltre alla Carta delle Nazioni Unite del 1945, ci si riferisce, ad esempio, alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (articolo 19), alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York nel 1966, al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (articoli 19 e 20).

Rammenta altresì che più recentemente, e in maniera più stringente in funzione antinegazionista, su proposta degli Stati Uniti, è stata approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, il 26 gennaio 2007 una risoluzione la cui parte dispositiva « condanna senza alcuna riserva qualunque negazione dell'Olocausto » e « chiede a tutti gli Stati membri di respingere senza riserve ogni negazione, totale o parziale, dell'Olocausto come fatto storico e tutte le attività che hanno questo fine ». La data della risoluzione non appare casuale in quanto, nel novembre del 2005, dalle Nazioni Unite fu scelto il 27 gennaio – come noto – come Giornata internazionale per la commemorazione delle vittime della *Shoah*.

Ricorda ancora il Protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest del 2001 sui crimini informatici, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2001, già siglata e ratificata dall'Italia con legge 18 marzo 2008, n. 48. Tale Protocollo, adottato dal

Consiglio d'Europa nel 2003, è stato invece sottoscritto dall'Italia il 9 novembre 2011, ma non ancora ratificato. Mentre la Convenzione prevede per i crimini informatici strumenti procedurali e investigativi adeguati ad Internet, il Protocollo addizionale interessa il contrasto a forme di xenofobia e razzismo con i mezzi informatici e comporta, tra l'altro, per gli Stati aderenti l'adozione di norme di diritto interno per la repressione del negazionismo di tutti i genocidi. Ricorda che proprio l'utilizzo di Internet, e quindi la diffusione in rete, è uno dei veicoli più potenti per la diffusione e l'incitamento a tale crimine.

Pone poi in evidenza, per quanto riguarda l'Europa, a livello sovranazionale, il contenuto della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo che prevede sia la libertà di espressione e di opinione (articolo 10) sia il divieto dell'abuso di diritto (articolo 17). Inoltre, la decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia (ora Decisione quadro 2008/913/GAI) mira all'estensione a tutti gli Stati membri della punizione del razzismo e della negazione dei genocidi, in particolare della negazione della *Shoah*, già reato in altri Paesi membri.

Rammenta ancora che la Relazione del 27 gennaio 2014 (COM(2014)27) della Commissione Europea (al Parlamento e al Consiglio) sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI ha evidenziato che « diversi Stati non hanno recepito in pieno o correttamente tutte le disposizioni della decisione quadro ». Eccezion fatta per le previsioni riguardanti le sanzioni penali, per le quali le misure nazionali risultano in linea con quelle contenute nella decisione quadro, la Commissione riferisce che esistono evidenti lacune nell'attuazione delle misure riguardanti soprattutto i reati di negazione, apologia, minimizzazione grossolana dei crimini previsti, la motivazione razzista e xenofoba dei reati, la responsabilità delle persone giuridiche e la giurisdizione. In particolare, per quanto riguarda la negazione, l'apologia o la minimizzazione del genocidio, dei crimini contro l'umanità e di quelli di guerra definiti dallo Statuto della Corte penale

internazionale, a fronte di 8 Stati membri (tra cui Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Cipro e Slovacchia) che considerano reati questi tre tipi di comportamento, ben 13 Stati (tra cui Regno Unito, Belgio, Germania e Olanda) non prevedono disposizioni penali al riguardo. In altri Stati si menzionano espressamente solo alcuni di questi comportamenti (l'« apologia » Italia, la « negazione » in Portogallo, e in Romania entrambe, seppur con limitazioni). Inoltre, in Spagna e in Italia si fa riferimento al solo crimine di genocidio. Per quanto riguarda i crimini definiti dallo Statuto del Tribunale militare internazionale, solo 6 Stati membri (tra cui il Belgio, la Repubblica Ceca, la Germania, l'Ungheria e la Lettonia), fanno riferimento al « regime nazista » e alla « Germania nazista », come autori dei crimini. In particolare, il Belgio menziona solo il « genocidio », mentre la Repubblica Ceca e l'Ungheria il « genocidio » e altri crimini di guerra. Quindici Stati membri (tra cui Belgio, Danimarca, Italia, Olanda, Spagna, Regno Unito, Portogallo, Finlandia) non prevedono disposizioni specifiche che qualifichino come reato l'apologia, la negazione o la minimizzazione della *Shoah*. In alcuni di essi tali comportamenti sono oggetto di condanna sulla base di disposizioni di diritto penale riferite in generale all'istigazione, ai contrasti etnici o all'incitamento all'odio.

Fatta tale doverosa premessa, passa più nello specifico al contenuto del provvedimento, evidenziando che le modificazioni introdotte dalla proposta di legge all'articolo 3 della legge n. 654 del 1975 circoscrivono, alle lettere *a)* e *b)* del comma 1, la rilevanza penale della istigazione alle sole condotte commesse « pubblicamente », evidenziando come l'articolo della legge sia molto chiaro al riguardo, si tratta appunto di istigazione « pubblica ». 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 n. 654 del 1975, di cui è delimitato il campo di applicazione.

Evidenzia ancora che le modificazioni, di cui alla successiva lettera c) del comma 1, prevedono l'inserimento di un comma aggiuntivo con 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 (articoli 6, 7 e 8), ratificato dall'Italia con la legge n. 232 del 1999. Rammenta, altresì, che l'utilizzo del termine « Shoah » è già utilizzato dal legislatore italiano con particolare riferimento alla legge n. 211 del 2000 relativa, alla già ricordata, 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; la legge n. 91 del 2003 (Istituzione del Museo Nazionale dell'Ebraismo Italiano e della Shoah) e la legge n. 208 del 2005 (Concessione di un contributo al Museo nazionale della Shoah).

Ribadisce ancora una volta che la previsione del negazionismo a titolo di aggravante del reato presupposto, come emerge con chiarezza dai lavori in Senato, è mirata ad evitare l'introduzione di un reato di opinione, suscettibile di confliggere con il diritto di manifestazione del pensiero garantito dall'articolo 21 della Costituzione.

Pone, infine, in rilievo che il comma 2 dell'articolo unico della proposta di legge in titolo – sempre secondo quanto emerge dal dibattito – ha l'obiettivo di assicurare una coerenza sistematica sul piano sanzionatorio. Esso infatti 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, con ciò conformandosi alla richiamata previsione della Decisione quadro 2008/913/GAI circa il massimo della pena edittale con riferimento alle ipotesi delittuose menzionate.

Nel considerare dunque che occorre rafforzare la lotta all'antisemitismo, e ad

ogni forma di istigazione all'odio e al razzismo, che stanno riemergendo in forme tradizionali e nuove, ma che, al contempo, occorre evitare di perseguire sul piano dei principi qualunque opinione, e che occorre parimenti accogliere l'idea che la verità della storia la determinano gli studi storico-scientifici, potendosi ragionevolmente ritenere che il provvedimento in titolo risponda a tali premesse, alla luce di quanto sopra esposto, preannunzia l'espressione di un parere favorevole.

Il sottosegretario Mario GIRO si associa alle considerazioni appena svolte dalla relatrice.

Michele NICOLETTI (PD), nel valutare appassionante il tema in discussione, che avrebbe meritato tempi più ampi, ed esprimendo consenso rispetto alle tesi prospettate dalla relatrice, rileva che occorre distinguere, anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il piano delle opinioni che riguardano dottrine o concezioni del mondo dalle negazioni delle verità storiche e che parimenti occorre distinguere tra situazioni ancora in accertamento e situazioni accertate, non accedendo peraltro a concezioni « neutraliste » delle istituzioni e dello Stato nell'accertamento delle verità di fatto, soprattutto in relazioni a violazioni dei diritti della persona.

Ritiene, peraltro, equilibrata la soluzione adottata nel provvedimento, perché contempera le esigenze di mantenere il più aperto possibile lo spazio della ricerca degli studi, della critica e della discussione, e la ricerca della verità storica al fine della tutela della memoria delle persone e delle comunità vittime di genocidio o altre atrocità.

Maria Edera SPADONI (M5S), nel ringraziare la relatrice per l'esposizione, e rievocando anche dolorose esperienze familiari riguardo la Shoah, introduce una riflessione in merito alla terminologia, evidenziando che non le sarebbe dispiaciuto che il provvedimento in titolo la esplicitasse meglio. In particolare, ritiene che il

provvedimento avrebbe dovuto includere altre vittime del regime nazista, molto spesso « dimenticate », quali gli oppositori politici, i Rom, i Sinti, i Testimoni di Geova, gli omosessuali, i disabili, evocando pertanto la necessità dell'adozione di una terminologia più ampia per includere, oltre ai milioni di ebrei sterminati, le altre innumerevoli vittime sterminate dalla follia del regime nazista.

Sandra ZAMPA (PD), *relatrice*, replicando alle osservazioni svolte dall'onorevole Spadoni, evidenzia come la formulazione del provvedimento ricomprenda non solo i crimini riferiti alla *Shoah*, ma, più in generale, i crimini di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, non potendosi quindi ritenere che il provvedimento operi distinzioni o faccia « sconti » al riguardo. Presenta quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato*).

Fabrizio CICCHITTO, *presidente*, osserva, ricordando anche le sue già note posizioni personali sul tema in esame, che la materia è oggetto di una lunga discussione, come già evidenziato dall'onorevole

Nicoletti. Nel ringraziare la relatrice per l'approfondita relazione, evidenzia come, pur ritenendo aberrante il negazionismo, ritiene comunque non del tutto superate le sue perplessità rispetto al rischio di introdurre nell'ordinamento una fattispecie comunque riconducibile alla sfera dei reati di opinione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice.

Fabrizio CICCHITTO, *presidente*, intervenendo sui lavori della Commissione, preannunzia che il prossimo giovedì 29 ottobre, alle ore 14, presso la Camera avrà luogo, congiuntamente alle Commissioni esteri e difesa dei due rami del Parlamento, l'audizione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza e Vicepresidente della Commissione europea, onorevole Federica Mogherini.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle 9.

ALLEGATO

Disposizioni in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e modifica all'articolo 414 del codice penale (C. 2874, approvata dal Senato).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La III Commissione (Affari esteri e comunitari),

esaminata per le parti di competenza la proposta di legge C. 2874, già approvata dal Senato, recante « Disposizioni in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e modifica all'articolo 414 del codice penale »;

apprezzata la finalità complessiva del provvedimento che, modificando la legge 13 ottobre 1975, n. 654, recante la Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966, è volto alla introduzione di una specifica aggravante concernente il cosiddetto « negazionismo », con riferimento alle ipotesi delittuose legate alla istigazione a commettere atti di discriminazione o atti di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

considerato il grande valore giuridico e culturale delle definizioni dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come esplicitati negli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto della Corte penale internazionale, ratificato dall'Italia il 12 luglio 1999, legge n. 232, e nella piena consapevolezza che in particolare l'antisemitismo – e con esso il negazionismo riferito alla *Shoah* – sta riemergendo in forme tradizionali e nuove e che contro di esse è necessario condurre una forte battaglia politica e

culturale, ma che, al contempo, occorre evitare di perseguire sul piano dei principi qualunque opinione;

preso, quindi, atto positivamente che la nuova formulazione adottata rispetto al testo originario ha inteso ovviare sia alle perplessità e criticità emerse nel corso del dibattito sul rischio di introdurre un mero reato di opinione, sia alla necessità di elaborare un testo in grado di contemperare le esigenze poste dalle fonti internazionali ed europee in materia di contrasto del negazionismo con quelle della tutela della libertà di espressione del pensiero, di cui all'articolo 21 della Costituzione;

richiamate le numerose norme che in ambito internazionale, pur affermando il diritto alla libera manifestazione del pensiero, allo stesso tempo vietano la discriminazione ed in particolare la forma della propaganda razzista, permettendo una deroga o una limitazione della libertà di opinione;

richiamato che tra gli obblighi internazionali cui l'Italia è tenuta a dare attuazione in materia, particolare importanza rivestono la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/61/255 del 26 gennaio 2007 la cui parte dispositiva « condanna senza alcuna riserva qualunque negazione dell'Olocausto » e « chiede a tutti gli Stati membri di respingere senza riserve ogni negazione, totale o parziale, dell'Olocausto

come fatto storico e tutte le attività che hanno questo fine », e la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia (ora Decisione quadro 2008/913/GAI), che mira all'estensione a tutti gli Stati membri della punizione del razzi-

simo e della negazione dei genocidi, in particolare della negazione della *Shoah*, già reato in altri Paesi membri,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.