

## III COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari esteri e comunitari)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

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. C. 2874-B (Parere alla II Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) ..... 45

##### COMITATO DEI NOVE:

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo istitutivo della Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture, con Allegati, fatto a Pechino il 29 giugno 2015. Esame emendamenti C. 3642-A Governo – Rel. Zampa ..... 48

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 18 maggio 2016. — Presidenza del presidente Fabrizio CICCHITTO.*

##### **La seduta comincia alle 8.30.**

**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. C. 2874-B.**

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Fabrizio CICCHITTO, *presidente*, ricorda che il provvedimento risulta inserito nel calendario dei lavori dell'Aula a partire da lunedì 23 maggio prossimo, e che la Commissione affari esteri ha già espresso

parere favorevole sul testo in prima lettura alla Camera, il 7 ottobre 2015.

Sandra ZAMPA (PD), *relatrice*, rammenta che il provvedimento, che reca la « Modifica all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, è allo stato oggetto di una seconda lettura da parte della Camera dei deputati ed è sottoposto alla considerazione della III Commissione per le sole parti di competenza ulteriormente modificate dal Senato.

Osserva, quindi, che il parere della III Commissione si rende in questo caso doveroso innanzitutto per chiarire la connessione tra il provvedimento in esame e il disegno di legge atto Camera n. 3084, recante la « Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003 », licenziato dalle Commissioni II e III lo scorso 27 aprile. Rileva, quindi, che tale disegno di legge di ratifica reca, ad oggi,

un articolo 3, comma 2, che era di identico tenore della norma contenuta nel disegno di legge al Senato, finché non sono intervenute alcune modifiche in Commissione Giustizia del Senato, confermate in Aula, che rendono adesso, in caso di definitiva approvazione presso la Camera della proposta di legge in esame, il dettato del disegno di legge di ratifica atto Camera n. 3084 incoerente e quindi bisognoso di una modifica, da apportare nelle successive fasi di esame presso l'Assemblea.

Ciò premesso, ribadisce che il provvedimento in esame, pur se noto come « proposta di legge sul negazionismo », non punisce il negazionismo sotto il profilo del reato di opinione, di dubbia costituzionalità. Come emerso correttamente in Commissione Giustizia, osserva infatti che il provvedimento punisce l'istigazione a delinquere e a commettere gravi delitti fondata sul negazionismo e non la manifestazione di un'opinione. Evidenzia, al proposito, che non si colpiscono le opinioni, ma coloro che, in nome anche di teorie negazioniste, istigano alla violenza o commettono e conducono degli atti di violenza e, pertanto, si sanziona un comportamento, una condotta, non un'intenzione, un giudizio o un parere, per quanto ignobile e per quanto menzognero o falso esso possa essere. Osserva dunque che se manca l'istigazione a delinquere fatta con il concreto pericolo della sua diffusione, la negazione di un determinato genocidio non può essere punita.

Rileva altresì che, come si evince dalla lettura dell'articolo unico di cui si compone il provvedimento, la condotta, da aggravante, è divenuta una fattispecie di reato autonoma, con una previsione di pena compresa tra un minimo e un massimo (da due a sei anni).

Ricorda inoltre che il testo approvato dalla Camera introduceva all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, come modificata, tra l'altro, dalla cosiddetta « Legge Mancino », il comma 3-*bis*, che prevedeva una ipotesi aggravata delle fattispecie previste dal medesimo articolo, relative: alla propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o

etnico, ovvero all'istigazione a commettere o alla commissione di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (articolo 3, comma 1, lettera *a*)); all'istigazione a commettere o alla commissione di violenza o di atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (articolo 3, comma 1, lettera *b*)); ovvero alla violazione del divieto di ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (articolo 3, comma 3). L'aggravante era stata prevista nel caso in cui « la propaganda, la pubblica istigazione e il pubblico incitamento fossero stati fondati, 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 dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232, 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 ».

Nota quindi che il testo, così modificato, recita ora: « Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione della *Shoah* o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232 ».

Osserva, a tal proposito, che la modifica più rilevante consiste nella eliminazione della parola « pubblica », che si riferiva sia alla condotta di istigazione che a quella di incitamento. Evidenzia infatti che in sostituzione della pubblicità di tali condotte, il Senato ha previsto che l'istigazione e l'incitamento debbano essere « commessi in modo che derivi concreto

pericolo di diffusione» secondo una formulazione che il Senato ha valutato «più evoluta e costituzionalmente orientata» e che implica un accertamento in concreto da parte del giudice sulla sussistenza di un pericolo concreto, non essendo sufficiente la pubblicità della condotta. Evidenza, infatti, che nel caso concreto può accadere che si parli in pubblico – e questo vale anche per il mezzo virtuale, con riferimento, ad esempio, alla posta elettronica o in *chat* chiuse – in un contesto nel quale il pericolo di diffusione sia escluso, e che si tratta, indubbiamente, di una questione assai delicata se si pensa alla diffusione su Internet di messaggi di odio finalizzati al terrorismo internazionale.

Rileva ancora che l'ulteriore modifica fatta dal Senato è consistita nell'eliminare una clausola che aveva introdotto la Camera per meglio individuare i crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra, sulla cui negazione si incentrano le condotte di propaganda, istigazione e incitamento previste dalla disposizione in esame. Ricorda, a tal proposito, che la Camera aveva previsto che tali crimini si sarebbero dovuti individuare «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». Evidenza che la soppressione di tale clausola è stata fatta nell'intento di mettere l'operatività della norma al riparo da delicate questioni interpretative sulla giurisprudenza internazionale in tema di genocidio.

Osserva quindi che, in tempi di gravi conflitti armati asimmetrici a base etnica e/o religiosa, di genocidi dimenticati o non universalmente riconosciuti (come quello del popolo ucraino, l'*Holodomor*, degli anni Trenta perpetrato dal regime stalinista, o quello del popolo armeno nel 1914), di genocidi nuovi (come quello per il cui riconoscimento si sta battendo il popolo yazida dopo i recentissimi tragici ritrovamenti di fosse comuni); in tempi di drammatica ripresa dell'antisemitismo, ma anche in tempi in cui la libertà di opinione e di manifestazione del pensiero è siste-

maticamente conculcata da molti Governi non lontani dalla nostra tradizione giuridica e democratica (si pensi alla persecuzione dei giornalisti da parte del regime turco), occorre davvero procedere con cautela, preservando certamente i sacrosanti principi di libertà su cui si fonda la nostra comunità, ma scongiurando che essi possano essere usati cinicamente come schermo per istigare, incitare o fare impunemente propaganda a crimini di odio sulla base del negazionismo della *Shoah*, dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e di guerra, come definiti dalla Corte penale internazionale.

Osserva altresì – affinché il riferimento specifico alla *Shoah* rispetto ai crimini di genocidio non resti privo di chiarimento proprio in una Commissione che ha storicamente inciso sul terreno della comprensione profonda del fenomeno, soprattutto rispetto alle nuove forme e ai nuovi strumenti di diffusione dell'antisemitismo – che, secondo molti osservatori, l'antisemitismo rappresenta la più antica forma di odio nei confronti di un popolo. Nota quindi che si può anche non condividere questo primato, ma non si può porre in discussione che la *Shoah* abbia rappresentato la più grande tragedia nella storia dell'umanità: essa non è l'unico genocidio, ma certamente si tratta del «genocidio unico», secondo la visione di David Bidussa e Bernard Bruneteau, nel senso che assomma in sé tutte le caratteristiche di tutti i genocidi ed ogni manifestazione antisemita costituisce un delitto gravissimo nei confronti dei diritti fondamentali dell'uomo. Rileva, inoltre, che la novità assoluta che permane sulla scena internazionale è l'elemento genocida, che consiste nel promettere che gli ebrei possano subire un'altra *Shoah*.

Per tali ragioni propone che la Commissione esprima un parere favorevole.

Fabrizio CICCHITTO, *presidente*, intervenendo sul merito del provvedimento, in vista delle successive fasi di esame del provvedimento preannuncia il suo voto di astensione non per ragioni dipendenti dalla materia, considerate le sue note

posizioni rispetto alla lotta all'antisemitismo, alla *Shoah* e al rapporto con l'ebraismo, ma perché reputa un errore prevedere un approccio penale ad una questione che attiene il confronto tra opinioni, anche con riferimento a fenomeni quali il negazionismo. Ritiene, infatti, che sarebbe più efficace, ad esempio, esporre coloro che negano od hanno negato – come lo storico britannico David Irving – la tragedia della *Shoah* ad un dibattito pubblico in cui mostrare le immagini dei campi di sterminio nazisti in luogo di processi che rischiano di trasformarli in vittime o martiri agli occhi di una certa parte di opinione pubblica.

Ricorda quindi che al Senato si è svolta una seria discussione sull'argomento, in cui vi sono stati interventi di grande spessore, quali quello del senatore Quagliariello. Osserva infine che anche gran parte della comunità degli storici ha grandi perplessità sull'introduzione di fattispecie penali, reputando che ad opinioni degradate e condannabili si debba rispondere più con opinioni serie che con condanne penali. Ciò premesso riconosce alla relatrice lo sforzo di avere rappresentato in chiave positiva le risultanze di un percorso parlamentare approfondito.

Franco CASSANO (PD), pur comprendendo e condividendo in parte, le perplessità espresse dal presidente Cicchitto, preannunzia il suo voto favorevole sulla proposta di parere della relatrice, non potendosi associare all'atteggiamento di « astensione » del presidente Cicchitto ma allo stesso tempo manifestando l'intenzione di ulteriormente approfondire la conoscenza delle delicate questioni connesse al provvedimento.

Sandra ZAMPA (PD), *relatrice*, reputa che quello in titolo sia un provvedimento

di grande delicatezza e che sia difficilmente verificabile se sia meglio contrapporre al negazionismo un'opinione diversa, basata su fatti certi ed accertabili oppure l'introduzione di fattispecie penali. Ricorda che vi è tuttavia da tutelare il sentimento diffuso nei popoli che sono stati vittime di genocidi, rievocando anche i suoi approfondimenti della questione armena.

Ritiene inoltre che la pacificazione, anche tra i popoli, passi dall'accettazione della verità. Paventa quindi i rischi di una diffusione del negazionismo in ragione dei nuovi mezzi di comunicazione odierni, idonei a raggiungere fasce di popolazione particolarmente sensibili e non preparate, senza offrire loro i necessari approfondimenti. Per tali ragioni il provvedimento in titolo deve essere considerato un passo avanti.

Osserva, infine, che il provvedimento in titolo può qualificarsi come un deterrente per i fenomeni richiamati.

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

**La seduta termina alle 8.50.**

#### COMITATO DEI NOVE

**Ratifica ed esecuzione dell'Accordo istitutivo della Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture, con Allegati, fatto a Pechino il 29 giugno 2015.**

**Esame emendamenti C. 3642-A Governo – Rel. Zampa.**

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 15.55 alle 16.