

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

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

##### SEDE CONSULTIVA:

Introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista. Nuovo testo C. 3343 Fiano (Parere alla II Commissione) (Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni) .....	8
ALLEGATO 1 (Parere approvato) .....	15
ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle) .....	17

##### SEDE REFERENTE:

Riconoscimento dell'inno di Mameli « Fratelli d'Italia » quale inno ufficiale della Repubblica. C. 3951 D'Ottavio e C. 1793 Nastri (Seguito dell'esame e rinvio) .....	10
Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. C. 184 Piscicchio, C. 230 Peluffo, C. 666 Oliverio, C. 742 Francesco Sanna, C. 1029 Rigoni, C. 1200 Caon, C. 2289 Laffranco, C. 4002 Parisi e C. 4188 Menorello (Seguito dell'esame e rinvio) .....	10

##### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. COM(2017)239 (Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio) .....	11
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	14

##### SEDE CONSULTIVA

*Giovedì 6 luglio 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.*

**La seduta comincia alle 13.40.**

**Introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista.**

**Nuovo testo C. 3343 Fiano.**

(Parere alla II Commissione).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 5 luglio 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, ricorda che nella giornata di ieri il relatore ha presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*). Comunica che è stata presentata una proposta alternativa di parere da parte del gruppo del Movimento 5 Stelle, a prima firma della deputata Dieni (*vedi allegato 2*).

Enzo LATTUCA (PD), *relatore*, raccomanda l'approvazione della sua proposta

di parere, richiamando le considerazioni già svolte nella precedente seduta.

Andrea CECCONI (M5S) giudica superfluo introdurre nel codice penale una fattispecie autonoma che sanzioni il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista, atteso che la disciplina vigente appare già idonea a sanzionare tale tipologia di reato. Fa notare che se l'intenzione fosse quella di perseguire talune condotte individuali, che, peraltro, a suo avviso, non appaiono di particolare pericolosità sociale e riguardano una parte molto circoscritta della società, si sarebbe potuto intervenire sulla disciplina in vigore, magari inasprendola. Preannuncia, dunque, il voto contrario sulla proposta di parere del relatore, raccomandando l'approvazione della proposta di parere alternativo presentata dal suo gruppo.

Massimo PARISI (SC-ALA CLP-MAIE) manifesta un certo imbarazzo nell'esprimere un'opinione sul provvedimento in esame, facendo presente che, nonostante la sua profonda avversione nei confronti di tutti i regimi totalitari, non può che esprimere un giudizio negativo sul testo in esame, a fronte delle pesanti ripercussioni che esso rischia di produrre sul versante della libertà di pensiero. Manifestando, dunque, la sua contrarietà in generale rispetto all'introduzione dei reati di opinione, preannuncia il suo voto contrario alla proposta di parere del relatore e il suo voto favorevole alla proposta di parere alternativo presentata dal gruppo del M5S. Fatto presente, infatti, che la fattispecie di reato introdotta dal provvedimento in esame appare superflua, a fronte di una disciplina vigente già adeguata a reprimere tali tipo di condotte, ritiene che il testo in questione rischi piuttosto di complicare il quadro normativo, rendendo difficoltoso l'esercizio del poter discrezionale del giudice, con il pericolo di far rientrare nell'ambito di applicazione della norma penale condotte che non hanno alcuna valenza propagandistica, come possono essere quelle poste in essere da semplici appassionati di storia o di collezionismo.

Emanuele FIANO (PD) osserva che lo scopo del provvedimento in esame è quello di punire penalmente condotte di propaganda del regime fascista e nazifascista, non sussistendo alcuna volontà di far rientrare nell'ambito di applicazione della norma penale comportamenti non collegabili a tale finalità propagandistica. Evidenzia che nell'ordinamento vigente già sussistono norme che stabiliscono, in taluni casi, limiti alla libertà di espressione del proprio pensiero, come previsto in alcuni articoli della n. 645 del 1952 (cosiddetta legge Scelba). Con la proposta in esame si mira a prevedere una autonoma fattispecie di reato, avendo cura di inserirla all'interno del codice penale. Fa notare che ciascuna norma di legge presenta un certo margine di indeterminatezza che rimette alla discrezionalità del giudice il compito di applicarla al caso concreto, come è dimostrato dagli orientamenti della giurisprudenza in tale delicata materia, che in taluni casi, si sono rivelati discordanti. Ritiene tuttavia giusto perseguire taluni comportamenti anche individuali che, considerato anche il particolare contesto in cui vengono posti in essere, non possono non essere considerati di propaganda. Auspica in ogni caso che il confronto tra i gruppi su tale delicato tema possa continuare anche nel prosieguo dell'iter, in vista del miglioramento del testo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, osserva che il testo in esame mira a codificare principi già presenti nell'ordinamento, tenendo conto peraltro della giurisprudenza che si è consolidata in materia, fa notare che la proposta di parere del relatore, in considerazione delle competenze proprie della I Commissione, si limita a sottolineare l'esigenza di formulare meglio il testo in modo da ricondurre più facilmente talune condotte ivi contemplate alla finalità propagandistica.

Emanuele FIANO (PD) si chiede se, in vista dell'esame in Assemblea del provvedimento, non si possa riflettere circa una modifica del testo che, ad esempio, soppresimendo il riferimento alle immagini,

aiuti nell'interpretazione della norma, scongiurando il pericolo di interpretazioni eccessive che arrivino, ad esempio, a sanzionare semplici collezionisti o appassionati di storia.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, avverte che porrà in votazione per prima la proposta di parere del relatore. In caso di sua approvazione, la proposta alternativa di parere a prima firma Dieni sarà preclusa e non verrà, quindi, posta in votazione.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 1*), risultando conseguentemente preclusa la proposta alternativa a prima firma Dieni.

**La seduta termina alle 14.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 6 luglio 2017. — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO. — Interviene la sottosegretaria di Stato per i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.*

**La seduta comincia alle 14.**

**Riconoscimento dell'inno di Mameli « Fratelli d'Italia » quale inno ufficiale della Repubblica.**  
C. 3951 D'Ottavio e C. 1793 Nastri.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 27 giugno 2017.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, essendone stata fatta richiesta da parte di alcuni deputati, propone che l'esame degli emendamenti presentati sia rinviato alla prossima settimana.

La Commissione concorda.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.**

C. 184 Pisicchio, C. 230 Peluffo, C. 666 Oliverio, C. 742 Francesco Sanna, C. 1029 Rigoni, C. 1200 Caon, C. 2289 Laffranco, C. 4002 Parisi e C. 4188 Menorello.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 giugno 2017.

Andrea CECCONI (M5S) esprime perplessità su talune modifiche proposte al sistema elettorale comunale, laddove si contempla, ad esempio, un abbassamento dal 50 per cento più uno al 40 per cento più uno della soglia dei voti validi per l'elezione del sindaco al primo turno, senza procedere al ballottaggio. In proposito, fa notare che, in assenza di correttivi adeguati, che il suo gruppo individua nel divieto di voto disgiunto o nel divieto per gli schieramenti di presentarsi in coalizione, il meccanismo proposto rischia di produrre una distorsione nella rappresentanza. Osserva, infatti, che, a fronte della progressiva riduzione dell'affluenza alle urne, con l'abbassamento di tale soglia percentuale si rischia che l'elezione del sindaco sia decisa da una minoranza dei cittadini. Evidenzia, dunque, l'esigenza di apportare modifiche al testo in esame, in assenza delle quali l'orientamento del suo gruppo sarebbe contrario.

Massimo PARISI (SC-ALA CLP-MAIE), *relatore*, osserva che la diminuzione nell'affluenza alle elezioni amministrative sembra riguardare soprattutto il secondo turno, fa notare che lo scopo della sua proposta di legge C. 4002 è proprio quello di garantire una corrispondenza tra l'espressione del voto da parte della maggioranza dei cittadini e gli esiti di tale votazione, scongiurando l'ipotesi che, al ballottaggio, venga poi eletto un candidato che, considerato anche l'andamento del primo turno, abbia preso meno voti del

suo rivale. Nel dichiararsi disponibile ad accogliere suggerimenti dei gruppi che siano volti a mitigare talune distorsioni producibili nell'espressione del voto, fa notare che la sua proposta già intende perseguire tale finalità, ad esempio intervenendo sulla materia delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste elettorali nei comuni o incidendo sul ballottaggio quando esso rischia di rivelarsi inutile e controproducente. Evidenza, infatti, che l'andamento delle elezioni amministrative, al secondo turno, presenta spesso caratteristiche dubbie, che si prestano a pratiche discutibili e poco chiare, originando peraltro in alcuni casi risultati elettorali che contrastano con la governabilità, come nel caso della cosiddetta « anatra zoppa ».

Giuseppe D'AMBROSIO (M5S) fa notare che le problematiche connesse al crollo dell'affluenza nelle elezioni amministrative sembra riguardare soprattutto il primo turno, laddove si registra la presentazione di un numero di liste e di candidati enorme, con il rischio poi di determinare un rovesciamento dei risultati nel secondo turno, laddove viene meno l'esigenza di sostenere il proprio candidato. Associandosi alle considerazioni svolte dal deputato Cecconi, evidenzia quindi che il suo gruppo propone di introdurre dei correttivi adeguati nell'ambito del primo turno, osservando, quindi, che un testo così modificato incontrerebbe il consenso del suo gruppo.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.10.**

#### ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

*Giovedì 6 luglio 2017 — Presidenza del presidente Andrea MAZZIOTTI DI CELSO — Interviene la sottosegretaria di Stato per i rapporti con il Parlamento, Sesa Amici.*

**La seduta comincia alle 14.10.**

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE**

**COM(2017)239**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, del Regolamento, e rinvio)*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO, *presidente* e relatore, osserva che la Commissione avvia oggi l'esame della Relazione 2016 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (COM(2017)239).

Si tratta di un'importante ulteriore occasione per discutere su un tema, quello della salvaguardia dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto nell'ambito dell'Unione europea, su cui la Commissione già si è esercitata più volte e che giustamente ha acquisito un ruolo centrale nel dibattito pubblico in numerosi Paesi membri.

Da tempo, infatti, è stata segnalata la contraddittorietà del comportamento dell'Unione europea che, per un verso, non manca di denunciare e sanzionare le violazioni dello Stato di diritto nei Paesi terzi con i quali intrattiene rapporti politici e commerciali e, per altro verso, non si è ancora dotata di procedure e strumenti adeguati a garantire l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali e delle regole dello Stato di diritto al suo interno. Tant'è che in diverse occasioni, pur in presenza di palesi violazioni dello Stato di diritto da parte di alcuni Stati membri, le istituzioni dell'Unione europea hanno tardato ad intervenire o hanno manifestato una eccessiva timidezza.

Soltanto recentemente, a titolo di esempio, si è deciso di avviare una procedura formale nei confronti della Polonia che pure si è resa responsabile di clamorosi comportamenti lesivi delle libertà fondamentali.

Si è quindi determinata una situazione paradossale, da molte parti denunciata,

per cui l'Europa, che giustamente rivendica la sua primazia a livello internazionale per quanto concerne l'ampiezza e la profondità delle garanzie riconosciute sul piano normativo, non riesce a dimostrarsi pienamente coerente con il complesso di norme che si è andato costruendo nel tempo e che è costituito dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri, dai Trattati istitutivi, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, dalla legislazione adottata nel tempo con riferimento allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e dalla Carta dei diritti fondamentali. La quale Carta ha lo stesso valore giuridico dei Trattati ed è giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'UE, oltre che per tutti gli Stati membri, quando attuino la legislazione europea.

Si è così avviato un approfondito dibattito sul piano dottrinario ma anche sul terreno politico per individuare quali innovazioni possono essere apportate allo scopo di assicurare un più puntuale ed efficace monitoraggio dello Stato di attuazione dell'ordinamento europeo in materia di Stato di diritto e diritti fondamentali e, contemporaneamente, di prevenire e sanzionare eventuali violazioni.

In questo quadro si inserisce la procedura avviata con la presentazione della Relazione all'ordine del giorno fondata su una strategia per l'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali predisposta dalla stessa Commissione europea nel 2010.

La strategia prevede, appunto, che la Commissione debba presentare una Relazione annuale sulla applicazione della Carta con un triplice obiettivo: analizzare i progressi compiuti in materia e individuare quello che ancora è da fare con particolare riguardo all'elaborazione delle politiche e delle iniziative legislative europee; garantire l'applicazione effettiva della Carta sul piano pratico; promuovere uno scambio di opinioni su questi delicati profili con il Parlamento europeo e il Consiglio su base annua. Si tratta, quindi, di un documento molto importante che non risponde meramente a finalità rico-

gnitorie ma che dovrebbe anche preludere a un confronto politico che punti a individuare le linee di intervento future.

Occorre tuttavia rilevare, a questo proposito, che la stessa Commissione europea che pure diligentemente ha redatto la Relazione all'esame, negli ultimi anni non sempre ha mostrato una piena coerenza e chiarezza di intenti su un tema tanto delicato qual è quello che viene affrontato nella Relazione.

Per un verso, infatti, la Commissione ha promosso un nuovo quadro giuridico per lo Stato di diritto che si fonda su una procedura rafforzata di dialogo con lo Stato membro che si ritiene abbia violato i principi dello Stato di diritto stesso. L'iniziativa adottata nel 2014 dalla Commissione ha suscitato perplessità nell'ambito del Consiglio il cui servizio giuridico ha contestato la legittimità delle nuove prerogative che la Commissione avrebbe rivendicato a sé. In realtà, a ben vedere, non si tratta di nuove competenze poiché l'iniziativa della Commissione europea sembrava rispondere a esigenze di tipo endoprocedimentali, nel quadro delle competenze che già i Trattati assegnano alla Commissione in questa materia. D'altra parte, anche il Consiglio non ha saputo dimostrare una sufficiente attenzione al tema posto che l'iniziativa di promuovere dialoghi annuali all'interno del Consiglio affari generali sulla verifica dell'attuazione delle regole in materia di Stato di diritto e diritti fondamentali si è rivelata sostanzialmente un'occasione sprecata perché dalla discussione svoltasi negli ultimi due anni non è emerso nulla di interessante.

Infine, occorre segnalare che la Commissione europea non ha sin qui dato seguito alla sollecitazione avanzata dal Parlamento europeo il quale con una risoluzione dell'ottobre dello scorso anno ha prospettato la stipula di un Patto interistituzionale che coinvolga Consiglio, Commissione e Parlamento europeo ma anche i Parlamenti degli Stati membri sui temi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali.

In particolare, la Commissione veniva invitata a presentare una proposta pun-

tuale per tradurre concretamente l'ipotesi del patto interistituzionale. È auspicabile che la Commissione provveda in tal senso entro il termine ultimo che era stato indicato nel settembre 2017.

Quest'ultima iniziativa, esaminata e oggetto di valutazione positiva da parte della Commissione affari costituzionali della Camera, rappresenta il punto più avanzato della discussione in corso da tempo su questi argomenti soprattutto perché prefigura una specifica e dettagliata procedura che responsabilizza tutte le istituzioni europee ma valorizza anche il contributo che può essere fornito dai Parlamenti nazionali.

La nostra Commissione, esaminando questa iniziativa, aveva sottolineato una duplice esigenza: in primo luogo, quella che la Commissione europea utilizzi senza remore gli strumenti già a sua disposizione a normativa vigente, in particolare le procedure di infrazione e, in secondo luogo, che si valuti la possibilità di introdurre clausole di condizionalità che subordinano l'accesso alle risorse del bilancio UE al rispetto dei valori dello Stato di diritto e della salvaguardia dei diritti fondamentali.

Come ricordato in precedenza, soltanto recentemente la Commissione europea sembra aver dimostrato più coraggio attivando procedure di infrazione nei confronti della Polonia e nei confronti di altri Paesi che sino ad oggi si sono dimostrati indisponibili a collaborare ai programmi di *relocation* dei rifugiati in eccesso accolti in Italia e in Grecia.

Peraltro, la stessa Commissione europea nella Relazione in esame riconosce con molta onestà che nel 2016 i diritti fondamentali e, più in generale, i valori su cui si fonda l'Unione europea sono stati messi a dura prova proprio in relazione alle vicende legate all'eccessivo afflusso di rifugiati, ma anche in conseguenza dei gravi squilibri economici e dei divari dei tassi di sviluppo che si sono accentuati negli ultimi anni per la crisi economico-finanziaria più lunga e drammatica del secondo dopoguerra, oltre che in conseguenza della recrudescenza dei fenomeni terroristici. In questo contesto, afferma la

Commissione europea, le spinte populistiche e l'intolleranza hanno trovato terreno fertile per propagarsi per cui diventa oltre modo necessario fronteggiare queste spinte attraverso una coerente azione che faccia leva su alcune importanti iniziative assunte o da assumere nel prossimo futuro.

La Commissione europea a questo riguardo cita in particolare i seguenti casi: *a)* il Pilastro europeo dei diritti sociali che, come evidenziato nelle pronunce della Camera dei deputati, potrà rilevarsi utile a condizione che non si limiti a mere affermazioni generiche ma abbia valore giuridico pari alle regole vigenti in materia di finanza pubblica; *b)* le iniziative per garantire condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose, contrastando lo sfruttamento e il lavoro sommerso; *c)* le iniziative che rafforzano le garanzie a tutela dei minori e i progressi realizzati per quanto concerne la cooperazione giudiziaria e il progressivo superamento della regola dell'*exequatur* per favorire la più rapida fruizione della tutela dei diritti in sede giurisdizionale; *d)* l'affermazione a livello europeo del principio dell'equo processo; *e)* le diverse misure adottate per quanto concerne la materia estremamente delicata della protezione dei dati personali, sia in relazione alle vicende clamorose dello spionaggio di massa da parte di alcuni organismi statunitensi ai danni di cittadini europei sia in relazione ai pregiudizi che in particolare i soggetti più vulnerabili possono subire nell'accesso e nell'utilizzo della rete; *f)* le iniziative adottate per la riforma del sistema di asilo in modo da armonizzare procedure e criteri per il riconoscimento dello status di rifugiati e di tradurre sul piano concreto il principio della solidarietà tra i diversi Stati membri enunciato dai Trattati ma che fino ad ora è stato palesemente disapplicato; *g)* le misure volte a rafforzare la lotta contro il terrorismo, la xenofobia e altre forme in intolleranza anche con il coinvolgimento dei maggiori operatori internet per il contrasto all'illecito incitamento all'odio *online*.

Si tratta, come si può vedere da questa rapida rassegna, di un complesso di poli-

tiche che stanno spostando progressivamente in avanti gli *standard* qualitativi in materia di salvaguardia dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. Purtroppo, tuttavia, come già rilevato in precedenza, ai progressi che l'Unione europea sta realizzando sul terreno normativo non sempre corrispondono analoghi progressi sul piano pratico per cui l'azione dei Paesi come l'Italia, che si sono costantemente distinti per l'impegno profuso a questo proposito non soltanto durante il Semestre di Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea, dovrà proseguire con la stessa convinzione e tenacia per evitare che all'interno dell'Unione europea preval-

gano gli orientamenti di *partner* più refrattari e meno disponibili in questa materia.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.15**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Giovedì 6 luglio 2017.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.15 alle 14.30.

## ALLEGATO 1

**Introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista (Nuovo testo C. 3343 Fiano).****PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge C. 3343 Fiano, recante « Introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista »;

rilevato che, quanto al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, l'intervento legislativo è ascrivibile alla materia « ordinamento penale », di competenza legislativa statale esclusiva in base all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

rilevato che l'articolo unico introduce nel codice penale, nell'ambito dei delitti contro la personalità interna dello Stato, il nuovo articolo 293-bis, che punisce – salvo che il fatto costituisca più grave reato – la propaganda del regime fascista e nazifascista;

rilevato, in particolare, che il nuovo articolo 293-bis, al primo comma, stabilisce che salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque propaganda le immagini o i contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero delle relative ideologie, anche solo attraverso la produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli a essi chiaramente riferiti, ovvero ne richiama pubblicamente la simbologia o la gestualità è punito con la reclusione da sei mesi a due anni;

rilevata l'opportunità di rendere la formulazione dell'articolo 293-bis più ade-

rente al principio di determinatezza della fattispecie penale di cui all'articolo 25 della Costituzione, da un lato punendo la condotta di « chiunque propaganda le immagini o i contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero delle relative ideologie, anche attraverso la produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli a essi chiaramente riferiti » – eliminando il termine « solo » che potrebbe generare incertezze –, e dall'altro riconducendo il richiamo pubblico della simbologia o gestualità del partito fascista o nazionalsocialista tedesco alla condotta di propaganda punita dalla disposizione in esame;

ricordato che i reati la cui commissione è indice dell'adesione alle idee proprie del fascismo sono puniti ai sensi della cosiddetta legge Scelba (legge n. 645 del 1952) di attuazione della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione, che vieta, all'articolo 1, la « riorganizzazione del disciolto partito fascista »;

ricordato, in particolare, che tale legge n. 645 del 1952 punisce la predetta riorganizzazione del partito fascista con la reclusione da cinque a dodici anni e la multa da 1.032 a 10.329 euro (per i promotori e organizzatori), dettando poi la disciplina dei reati di apologia (articolo 4) e manifestazioni fasciste (articolo 5);

osservato, in particolare, che, in base alla legge n. 645 del 1952, costituisce apologia del fascismo (articolo 4) la propaganda per la costituzione di una associa-



zione, di un movimento o di un gruppo avente le caratteristiche e perseguente le finalità proprie del partito fascista (la pena prevista è la reclusione da sei mesi a due anni e la multa da euro 206 a euro 516) e che la stessa pena è inflitta a chi pubblicamente esalta esponenti, principi, fatti o metodi del fascismo, oppure le sue finalità antidemocratiche;

rilevato che, analogamente, la legge n. 645 del 1952 punisce le manifestazioni fasciste (articolo 5) cioè il reato di chi, partecipando a pubbliche riunioni, compie manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste (la pena è quella della reclusione fino a tre anni e la multa da euro 206 a euro 516);

rilevato inoltre che la legge 205 del 1993, di conversione del decreto-legge n. 122 del 1993 (nota come legge Mancino) punisce chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale ed etnico, istiga a commettere discriminazioni ovvero organizza movimenti che hanno tra i loro scopi quelli indicati o partecipa ad essi;

rilevato, in particolare, che tale legge n. 205 del 1993, all'articolo 2, punisce con la pena della reclusione fino a tre anni e con la multa da 103 a 258 euro chiunque, in pubbliche riunioni, compia manifestazioni esteriori od ostenti emblemi o simboli propri o usuali delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all'articolo 3 della legge n. 654 del 1975 (gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi);

osservato che in relazione al rapporto tra le disposizioni della legge Scelba e quelle della legge Mancino e, quindi, all'applicazione dell'una o dell'altra disciplina sanzionatoria a fattispecie analoghe, la Cassazione (sentenza n. 1475 del 1999) ha ritenuto le disposizioni della legge Mancino aventi carattere di sussidiarietà rispetto a quelle della precedente legge Scelba;

osservato che la proposta di legge in esame — secondo quanto affermato nella

relazione illustrativa — ha l'obiettivo « di delineare una nuova fattispecie che consenta di colpire solo alcune condotte che individualmente considerate sfuggono alle normative vigenti »;

rilevato, in particolare, che la clausola di riserva, introdotta dalla Commissione in sede referente, « Salvo che il fatto costituisca più grave reato », prevista dall'articolo 1, capoverso Art. 293-bis, primo comma, della presente proposta, intende salvaguardare l'applicazione del più grave reato previsto dalla disciplina vigente;

sottolineato, comunque, che andrebbe valutata l'opportunità di coordinare la nuova fattispecie di reato prevista dalla proposta di legge in esame con i reati già previsti dalla cosiddette leggi Scelba e Mancino, in quanto alcune condotte potrebbero risultare riconducibili a più fattispecie di reato, per le quali sono stabilite pene in parte diverse e aggravanti differenziate,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità, per le ragioni indicate in premessa, di riformulare l'articolo 293-bis, da un lato punendo la condotta di chiunque, salvo che il fatto costituisca più grave reato, « propaganda le immagini o i contenuti propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero delle relative ideologie, anche attraverso la produzione, distribuzione, diffusione o vendita di beni raffiguranti persone, immagini o simboli a essi chiaramente riferiti », e dall'altro riconducendo anche il richiamo pubblico della simbologia o gestualità del partito fascista o nazionalsocialista tedesco alla condotta di propaganda punita dalla disposizione in esame;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di coordinare la nuova fattispecie di reato prevista dalla proposta di legge in esame con i reati già previsti dalle cosiddette leggi Scelba e Mancino.

## ALLEGATO 2

**Introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista (Nuovo testo C. 3343 Fiano).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE  
DEL GRUPPO DEL MOVIMENTO 5 STELLE**

La I Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge C. 3343 Fiano, recante « Introduzione dell'articolo 293-bis del codice penale, concernente il reato di propaganda del regime fascista e nazifascista »;

rilevato che:

la proposta di legge mira ad introdurre nel Codice Penale il nuovo « Reato di propaganda del regime « fascista e nazifascista », tenendo ferme le fattispecie di reato già delineate dalla cosiddetta « Legge Scelba » (legge n. 645 del 1952) dalla cosiddetta, « Legge Mancino » (decreto-legge n. 122 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 205 del 1993);

scopo della norma è quello di ricondurre all'alveo del penalmente rilevante anche condotte meramente elogiative, o estemporanee che, pur non essendo volte alla riorganizzazione del disciolto partito fascista, siano chiara espressione della retorica di tale regime, o di quello nazionalsocialista tedesco;

nelle suddette condotte viene ricompresa, oltre alla gestualità, anche la produzione, la distribuzione, la diffusione o vendita di beni raffiguranti immagini tipiche della simbologia fascista e nazifascista;

secondo i proponenti del provvedimento la nuova fattispecie consentirebbe di colpire condotte che, individualmente considerate, possono sfuggire alle citate

normative vigenti ed essere escluse dall'ambito sanzionatorio della citata legislazione, ciò anche in ragione di un non univoco orientamento giurisprudenziale;

il provvedimento in esame si palesa quale sostanzialmente « liberticida »;

a tale riguardo, si evidenzia come debbano acquisire rilevanza penale le sole condotte che risultino oggettivamente offensive, in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione. — si rammenta, infatti, che la Suprema Corte ha recentemente confermato che l'idoneità lesiva della condotta viene in rilievo solo in quanto realizzata nel corso di pubbliche riunioni o manifestazioni, non anche in un ambito privato e ciò ha correttamente determinato, ad esempio sulla punibilità « salute romano », pronunciamenti da parte dei giudici di merito con sentenze di senso diverso a seconda dei casi, senza arbitrari automatismi;

in particolare sono da sottolineare i profili di contrasto con i principi costituzionali dettati dagli articoli 21, 25 comma 2 e 117 della Costituzione. Plurimi sono stati gli interventi della Corte Costituzionale e consistente l'elaborazione giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione in merito al perimetro di applicazione dei reati di apologia del fascismo e di manifestazioni fasciste. La compatibilità degli stessi con il principio di libera manifestazione del pensiero è stata più volte affermata in ragione del fatto che

assumono rilievo penale esclusivamente quelle condotte poste in essere in condizioni di pubblicità tali da rappresentare un concreto tentativo di raccogliere adesioni ad un progetto di ricostituzione del partito fascista. Sul punto appare chiarissimo il limite delineato dalla Consulta, che ha affermato la compatibilità della fattispecie descritta dall'articolo 5 della legge n. 645 del 1952 (« Legge Scelba ») con la Costituzione proprio perché ciò che viene punito con tale norma non è la libera manifestazione del pensiero: « (...) una simile interpretazione della norma non si può ritenere conforme all'intenzione del legislatore, il quale, dichiarando espressamente di voler impedire la riorganizzazione del partito disciolto fascista, ha inteso vietare e punire non già una qualunque manifestazione del pensiero, tutelata dall'articolo 21 della Costituzione, bensì quelle manifestazioni usuali del disciolto partito che, come si è detto prima, possono determinare il pericolo che si è voluto evitare » (sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 6 dicembre 1958; nello stesso senso la Corte Costituzionale si era già espressa l'anno precedente, in relazione all'articolo 4 della « Legge Scelba », con la sentenza n. 1 del 26 gennaio 1957);

la relazione tra la condotta ed il concreto pericolo di riorganizzazione del partito fascista, vietata dalla XII disposizione transitoria della Costituzione, rappresenta anche la garanzia del rispetto del principio di offensività della condotta stessa, sotteso al dettato del secondo comma dell'articolo 25 della Carta Costituzionale (cfr. sentenza della Corte costituzionale, n. 15 del 27 febbraio 1973). Non, dunque, la semplice manifestazione del pensiero, in forma meramente elogiativa, o attraverso gestualità tipica, come il saluto romano, ma attività in qualche modo prodromica e comunque) idonea a creare un concreto pericolo di ingenerare consensi ed adesione all'ideologia fascista e antidemocratica;

nello stesso senso si è espressa, anche recentemente la Suprema Corte di

Cassazione, chiarendo che: « Dunque non è la manifestazione esteriore in quanto tale ad essere oggetto di incriminazione, bensì il suo venire in essere in condizioni di pubblicità tali da rappresentare un concreto tentativo di raccogliere adesioni ad un progetto di ricostituzione, il che esclude ogni contrasto con gli invocati parametri costituzionali alla luce di quanto detto in precedenza »;

la struttura della norma, privata della sua relazione con il pericolo concreto di riorganizzazione del partito fascista, si presenterebbe come una fattispecie di pura condotta dunque di pericolo presunto – e possiederebbe capacità applicativo-repressive indeterminabili;

il riferimento a termini di significato non univoco, ovvero naturalmente portati ad essere estesi in via interpretativa – del tipo « propaganda », « ideologia », « simbologia », « gestualità » –, contiene, inoltre, in sé il rischio non residuale di un utilizzo « politico » dello strumento penale (tra l'altro, attivabile di ufficio);

con particolare riferimento al concetto di « propaganda delle relative ideologie », è lecito domandarsi, se non si ampli in modo indiscriminato il raggio repressivo, solo si consideri che « l'ideologia » di un determinato periodo non si connota solo per gli aspetti ritenuti poi – in sede di giudizio storico – disvalorati (ad esempio: le leggi razziali, la politica coloniale e estera in particolare, le responsabilità relative al conflitto mondiale), ma anche per questioni di carattere filosofico, architettonico, storico, *tout court* culturale;

in una prospettiva di diritto sovranazionale, l'esigenza di uno Stato democratico di garantire la propria esistenza, attraverso la repressione, anche penale, di condotte che la mettano in pericolo, è la ragione che consente, ai sensi degli articoli 10 e 11 CEDU, di limitare la libera manifestazione del pensiero e la libertà di associazione che della prima rappresenta la naturale conseguenza. Tuttavia l'ampliamento previsto dal provvedimento in

titolo dell'area del penalmente rilevante anche a mere forme di manifestazione del pensiero e l'anticipazione della soglia di punibilità alla produzione o alla commercializzazione di beni raffiguranti immagini del regime per meri scopi commerciali, perdendo ogni relazione con il fine di ricostituzione del partito fascista, si pone, dunque, in evidente contrasto con i principi costituzionali sopra richiamati, così come già declinati nei plurimi interventi della Consulta in materia;

l'eventuale entrata in vigore della nuova fattispecie di reato, nella parte in cui non si pone in contrasto con i dettami

della Costituzione, determinerebbe ampie aree di sovrapposibilità con le fattispecie già delineate e punite dalla legge;

l'approvazione del provvedimento determinerebbe, quindi, l'entrata in vigore di una norma illegittima ed in parte priva di concreti effetti – se non, in alcuni casi, in merito all'abbassamento delle pene edittali –,

esprime

#### PARERE CONTRARIO

Dieni, Cecconi, Cozzolino, Dadone, D'Ambrosio, Toninelli.