



Norme contro la propaganda e la diffusione di messaggi inneggianti a fascismo e nazismo e la vendita e produzione di oggetti con simboli fascisti e nazisti

A.C. 3074

Schede di lettura
9 settembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3074
Titolo:	Norme contro la propaganda e la diffusione di messaggi inneggianti a fascismo e nazismo e la vendita e produzione di oggetti con simboli fascisti e nazisti
Iniziativa:	Popolare
Date:	
presentazione:	29 aprile 2021
assegnazione:	23 giugno 2021
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali e X Attività produttive

Contenuto

La proposta di legge **C. 3074**, di iniziativa popolare, si compone di 3 articoli ed è volta ad introdurre nel codice penale **la nuova fattispecie delittuosa della propaganda del regime fascista e nazifascista**. La proposta inoltre interviene sulla normativa vigente con riguardo al **compimento, in pubbliche riunioni, di "manifestazioni esteriori"** o ostentazione di simboli ed emblemi riconducibili ai contenuti e metodi dei partiti fascisti e nazifascisti.

Si segnala che la proposta in esame riproduce in parte il contenuto la proposta di legge [AC 3433](#) (Fiano) presentata nella XVII legislatura, e approvata dall'Assemblea della Camera il 12 settembre 2017. L'iter della proposta di legge si è interrotto in Senato ([AS 2900](#)).

In particolare, l'**articolo 1**, introduce nel codice penale il delitto di **propaganda del regime fascista e nazifascista**.

Il nuovo **articolo 293-bis del codice penale**, inserito dalla proposta di legge tra i delitti contro la personalità interna dello Stato (Libro II, Titolo I, Capo II), punisce con la **reclusione da 6 mesi a 2 anni** chiunque:

- propaganda i **contenuti** propri del partito fascista o del partito nazionalsocialista tedesco, ovvero dei relativi **metodi eversivi** del sistema democratico, anche attraverso la **produzione, la distribuzione, la diffusione o la vendita** di beni raffiguranti persone, immagini o simboli chiaramente riferiti a tali partiti;
- fa comunque propaganda dei suddetti contenuti, richiamandone pubblicamente **la simbologia o la gestualità**.

Tali condotte sono punite ai sensi dell'articolo 293-bis, salvo che il fatto **costituisca più grave reato**.

Al riguardo, si ricorda che **la legge 20 giugno 1952, n. 645**, recante "norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale, comma primo, della Costituzione" (**c.d. legge Scelba**) ha vietato la riorganizzazione sotto qualsiasi forma del disciolto partito fascista e previsto i reati di apologia di fascismo, di istigazione e reiterazione delle pratiche tipiche e proprie del partito e del regime.

Costituisce in particolare **apologia del fascismo** (art. 4) **la propaganda** per la costituzione di una associazione, di un movimento o di un gruppo avente le caratteristiche e perseguate le finalità proprie del partito fascista; la pena prevista è la **reclusione da 6 mesi a 2 anni e la multa da euro 206 a euro 516**. La stessa pena è inflitta a chi pubblicamente esalta esponenti, principi, fatti o metodi del fascismo, oppure le sue finalità antidemocratiche. Aggravanti sono previste: se il fatto riguarda idee o metodi razzisti (reclusione da 1 a 3 anni e multa da euro 516 a euro 1.032) o se alcuno dei fatti che costituiscono apologia sono commessi col mezzo della stampa

(reclusione da 2 a 5 anni e multa da euro 516 a euro 2.065).

Analogamente, la legge n. 645 punisce le **manifestazioni fasciste** (art. 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. Sia per l'apologia che per le manifestazioni fasciste è prevista, in sede di condanna, la pena accessoria dell'interdizione per 5 anni dai pubblici uffici, dall'elettorato attivo e passivo e da ogni altro diritto politico; tuttavia, mentre per l'apologia l'interdizione è obbligatoria, per le manifestazioni fasciste è rimessa alla discrezionalità del giudice.

La **c.d. legge Mancino** ([decreto-legge n. 122 del 1993](#), convertito dalla [legge n. 205 del 1993](#)) ha introdotto inoltre specifiche ipotesi di delitto per la **repressione delle condotte di propaganda** delle idee fondate sulla superiorità della razza e di istigazione a commettere violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, anche se non legate alla dottrina fascista. In particolare, **l'articolo 2, comma 1**, della citata legge punisce con la **reclusione fino a 3 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 aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (di cui all'[art. 604-bis del codice penale](#)). Il comma 2 vieta l'accesso ai luoghi dove si svolgono competizioni agonistiche alle persone che vi si recano con i predetti emblemi o simboli, specificando che il contravventore è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno.

Si ricorda inoltre che l'[art. 604-bis del codice penale](#) (già [art. 3 della legge 654/1975](#), di ratifica ed esecuzione della Convenzione contro il razzismo adottata dalle Nazioni Unite a New York nel 1966) punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato:

- chiunque **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 (primo comma, lett. a): reclusione fino ad un anno e 6 mesi o multa fino a 6.000 euro);
- chiunque, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (primo comma, lett. b): reclusione da 6 mesi a 4 anni);
- chiunque partecipa o presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (secondo comma: reclusione da 6 mesi a 4 anni);
- chiunque promuove o dirige organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (secondo comma: reclusione da 1 a 6 anni).

Il terzo comma dell'art. 604-bis, infine, prevede un'aggravante speciale (reclusione da 2 a 6 anni) quando la propaganda, l'istigazione e l'incitamento alla discriminazione o all'odio razziale, etnico o religioso siano commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione e si fondino "in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra" come definiti dallo 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](#).

La Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla costituzionalità della legge 645/1952 (legge Scelba) con riguardo all'apologia del fascismo (art.4) e alle manifestazioni fasciste (art. 5). In particolare, la sanzionabilità dell'apologia del fascismo ha da tempo sollevato discussioni in relazione ai limiti posti alla libertà di manifestazione del pensiero tutelata dall'art. 21 della Costituzione. La Corte si è espressa sulla questione con la nota sentenza n. 1 del 1957, originata da più di un ricorso in cui si sollevava il dubbio di **legittimità costituzionale dell'apologia** proprio con riferimento alla asserita violazione dell'art. 21 Cost. La sentenza – dichiarando la manifesta infondatezza e non ravvisando alcuna violazione delle disposizioni contenute nell'art. 21 della Costituzione - ha, tuttavia, precisato che l'apologia del fascismo, per assumere carattere di reato, deve consistere non in una semplice difesa elogiativa, ma in una esaltazione tale da potere condurre alla riorganizzazione del partito fascista cioè in una «istigazione indiretta a commettere un fatto rivolto alla detta riorganizzazione e a tal fine idoneo ed efficiente». Dunque, soltanto il collegamento con il tentativo di riorganizzare l'abolito partito fascista può realizzare il reato di "apologia del fascismo". Secondo la Corte: "Ciò significa che (l'apologia, n.d.r.) deve essere considerata non già in sé e per sé, ma in rapporto a quella riorganizzazione, che è vietata dalla XII disposizione. Trattasi non di una istigazione diretta, perché questa è configurata nell'art. 2 della legge 1952, bensì di una istigazione indiretta a commettere un fatto rivolto alla detta riorganizzazione e a tal fine idoneo ed efficiente".

Successivamente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 74 del 1958, confermando la legittimità dell'art. 5 della legge Scelba che vieta le manifestazioni fasciste (nel caso specifico, si valutava la legittimità del saluto romano), ha chiarito i presupposti per la sanzionabilità dell'illecito, chiarendone il perimetro di applicazione. In particolare, ha affermato che "la denominazione di "manifestazioni fasciste" adottata dalla legge del 1952 e l'uso dell'avverbio "pubblicamente" fanno chiaramente intendere che, seppure il fatto può essere commesso da una sola persona, esso 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 ricostituzione di organizzazioni fasciste.

Anche la giurisprudenza di legittimità si è più volte pronunciata sulle leggi Scelba (L. 645/1952) e

Mancino (L. 205/1993). In relazione al rapporto tra le disposizioni delle due leggi - che sanzionano fattispecie sostanzialmente sovrapponibili - la Cassazione (sentenza n. 1475 del 1999) ha affermato che la norma di cui all'art. 1 della legge Mancino ha carattere di sussidiarietà rispetto a quella dell'art. 1 della legge Scelba (che punisce la ricostituzione del partito fascista), per cui la prima trova applicazione solo ove la legge Scelba non sia applicabile per insussistenza nella fattispecie concreta di elementi specializzanti rispetto a quelli contemplati nella norma sussidiaria. Ne deriva - prosegue la Cassazione - che "se si ritiene di non poter riconoscere, attraverso la propaganda razzista, la ricostituzione del disciolto partito fascista, la propaganda può acquistare rilevanza, sul piano penale, solo come forma di incitamento punibile ai sensi della legge n. 205 del 1993" (*si veda anche infra*).

Il nuovo articolo 293-*bis* c.p. prevede inoltre due **aggravanti** specifiche che consistono.

- nella commissione del fatto attraverso **strumenti telematici o informatici**;
- nella commissione del fatto con modalità e atti espressivi dell'**odio etnico o razziale**.

In entrambi i casi la **pena è aumentata di un terzo**.

Gli articoli 2 e 3 della proposta intervengono sulla normativa vigente con riguardo al **compimento, in pubbliche riunioni, di "manifestazioni esteriori"** o ostentazione di simboli ed emblemi riconducibili ai contenuti e metodi dei **partiti fascisti e nazifascisti**.

Come sopra ricordato, nel quadro normativo vigente, tali condotte sono riconducibili:

- all'articolo 5 della legge Scelba (legge 20 giugno 1952, n. 645) che punisce con la pena della reclusione **sino a tre anni** e con la multa da 206 a 516 euro, chiunque, partecipando a pubbliche riunioni, compia manifestazioni usuali o esponga simboli riconducibili al disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste;
- **alla c.d. legge Mancino** (decreto legge n. 122 del 1993 recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa) con riguardo alla fattispecie di cui all'articolo 2, comma 1, che punisce **con la reclusione fino a 3 anni** e con la multa da euro 103 a euro 258 il **compimento, in pubbliche riunioni, di "manifestazioni esteriori"** tipiche di organizzazioni aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Per quanto le due fattispecie incriminatrici siano sostanzialmente equiparate sul piano del trattamento sanzionatorio, la giurisprudenza di legittimità ha interpretato le due fattispecie in maniera diversa in relazione al requisito del pericolo per il bene giuridico tutelato. In particolare la Corte di cassazione, seguendo le indicazioni della Corte Costituzionale (*vedi sopra*), interpreta la fattispecie di cui all'art. 5 in termini di **reato di pericolo concreto**, che non sanziona le manifestazioni del pensiero e dell'ideologia fascista in sé, in ragione delle libertà garantite dall'art. 21 Cost., ma soltanto ove le stesse possano determinare il pericolo di ricostituzione di organizzazioni fasciste, da verificarsi in concreto con riguardo al momento ed all'ambiente in cui sono compiute, attentando concretamente alla tenuta dell'ordine democratico e dei valori ad esso sottesi (Cass., Sez. 1, 2 marzo 2016, n. 11038; Cass. pen. Sez. I, 14/12/2017, n. 8108; Cass. pen. Sez. V Sent., 18/04/2019, n. 36162). La stessa Corte ha invece interpretato la fattispecie di cui all'art. 2, comma 1 della c.d. legge Mancino, sottolineandone la **funzione di tutela preventiva**, che è quella propria dei **reati di pericolo astratto**. **In particolare la Cassazione ha sottolineato come "la natura del reato inoltre, impone, per la sua configurazione, che sia accertata la idoneità della condotta a offendere il bene giuridico, contestualizzando il comportamento dell'agente attraverso un giudizio ex ante. Tale contestualizzazione presuppone un accertamento finalizzato a verificare se la condotta dell'imputato è astrattamente idonea a essere percepita come manifestazione esteriore o come ostentazione simbolica ed emblematica delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all'art. 3 della [legge n. 654 del 1975](#)" (Cass.pen. Sez. I, sentenza n. 21409 del 2019).**

Per ciò che rileva in relazione al provvedimento in esame, le **"manifestazioni esteriori consistenti nel c.d. "saluto fascista"** secondo un orientamento consolidato della Corte di cassazione integrano la fattispecie dell'art. 2 del [decreto-legge n. 122 del 1993](#), , per la connotazione di pubblicità che qualifica tale espressione gestuale, evocativa del disciolto partito fascista, in quanto pregiudizievole dell'ordinamento democratico e dei valori che vi sono sottesi. Sul punto, la corte, con la citata sentenza n. 21409 del 2019, richiama il "principio di diritto", secondo cui: "Il cosiddetto "saluto romano" o "saluto fascista" è una manifestazione esteriore propria o usuale di organizzazioni o gruppi indicati nel D.L. 26 aprile 1993, n. 22, convertito, con modificazioni, nella [legge 25 giugno 1993, n. 205](#)".

In particolare, **l'articolo 2** modifica la c.d. legge Scelba (legge 20 giugno 1952, n. 645), con riguardo al delitto di manifestazioni fasciste in pubbliche riunioni (di cui all'articolo 5 della citata legge) che punisce attualmente con la pena della reclusione **sino a tre anni** e con la multa da 206 a 516 euro, chiunque partecipando a **pubbliche riunioni**, compie **manifestazioni usuali del disciolto partito fascista ovvero di organizzazioni naziste**. Con la novella si inasprisce la suddetta pena, individuandone il **minimo in sei mesi di reclusione**.

L'articolo 3 interviene sulla **c.d. legge Mancino** (decreto legge n. 122 del 1993), con

riguardo alla fattispecie di cui all'articolo 2, comma 1, che punisce con la reclusione fino a 3 anni e con la multa da euro 103 a euro 258 il **compimento, in pubbliche riunioni, di "manifestazioni esteriori"** tipiche di organizzazioni aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. La novella è volta a prevedere **un'aggravante consistente nell'aumento del doppio** della suddetta pena qualora **tali manifestazioni riguardino emblemi o simboli riconducibili al partito fascista** o al partito nazionalsocialista tedesco. Dalla formulazione letterale della disposizione sembra che con l'applicazione dell'aggravante la pena debba essere non raddoppiata ma "aumentata del doppio"; dunque, per le fattispecie incriminate, potrebbe essere comminata una pena fino a 9 anni di reclusione (3 anni più il doppio di 3). *Si valuti l'opportunità di coordinare tale previsione con la disciplina sanzionatoria del compimento di manifestazioni esteriori di carattere fascista o nazista in pubbliche riunioni di cui all'articolo 5 della legge n. 645 del 1952 che, per fattispecie sostanzialmente analoghe, prevede la pena della reclusione fino a 3 anni.*

Relazioni allegate o richieste

La proposta di legge, di iniziativa popolare, è corredata della relazione illustrativa.