



Contrasto e repressione del "negazionismo"

A.C. 2874-B

Dossier n° 291/2 - Schede di lettura
 12 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 (Approvato dal Senato)
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Sen. Amati
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Date:	
trasmissione alla Camera:	3 maggio 2016
assegnazione:	9 maggio 2016
Commissione competente :	Il Giustizia
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, III Affari Esteri

Il provvedimento all'esame della Commissione Giustizia torna alla 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.

Di seguito, prima di dare conto del contenuto dell'A.C. 2874-B, si propone una tabella con l'evoluzione del testo nei diversi passaggi parlamentari.

Normativa vigente	AC. 2874 (approvato dal Senato l'11 febbraio 2015)	A.S. 54-B (approvato dalla Camera il 13 ottobre)	AC. 2874-B (approvato dal Senato il 3 maggio 2016)
Legge n. 654 del 1975 Art. 3			
3. 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione, è punito:			
a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaga 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;	a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaga idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga pubblicamente a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;	<i>identico al testo vigente</i>	<i>identico al testo vigente</i>
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;	b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga pubblicamente a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;	<i>identico al testo vigente</i>	<i>identico al testo vigente</i>

<p>3. È vietata 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. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attività, è punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da uno a sei anni.</p>	<p>3. <i>Identico.</i></p>	<p>3. <i>Identico.</i></p>	<p>3. Identico</p>
	<p>3-bis. Per i fatti di cui al comma 1, lettere a) e b), e al comma 3, la pena è aumentata se la propaganda, la pubblica istigazione e il pubblico incitamento si fondano 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».</p>	<p>3-bis. Per i fatti di cui al comma 1, lettere a) e b), e al comma 3, la pena è aumentata se la propaganda, la pubblica istigazione e il pubblico incitamento si fondano 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.</p>	<p>3-bis. 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.</p>
	<p>2. All'articolo 414, primo comma, numero 1, del codice penale, la parola: «cinque» è sostituita dalla seguente: «tre».</p>	<p><i>soppressa</i></p>	<p><i>soppressa</i></p>

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

Quadro
normativo: la
legge 654/1975

L'inserimento
del comma 3-
bis nell'art. 3

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 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](#).

della legge n. 654

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, si osserva che non è chiarito quale sia l'oggetto del pericolo di diffusione: le idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, indicate nel comma 1, lettera a), ma ivi riferite alla sola propaganda; oppure la propaganda, l'istigazione e l'incitamento indicati nel medesimo comma 3-bis. In questo secondo caso, l'istigazione riguarderebbe la commissione di atti di discriminazione e - diversamente dalla istigazione a delinquere dell'art. 414 c.p. - non sarebbe connotata dal carattere pubblico, bensì da una modalità commissiva da cui derivi concreto pericolo di diffusione. Si assume dunque che siano possibili condotte di propaganda, istigazione e incitamento dalle quali non derivi un 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 parlamentari 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».

Di seguito si confronta questo testo, all'esame dell'Assemblea, con l'AC. 2874-B del quale la Commissione Giustizia avvia l'esame.

AC. 2874-B (approvato dal Senato)	AC. 3084-A (approvato dalle Comm. riunite Giustizia e Esteri)
All'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:	All'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:
«3-bis. 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».	«3-bis. Per i fatti di cui al comma 1, lettere a) e b), e al comma 3, la pena è aumentata se 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, adottato a Roma il 17 luglio 1998, 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».

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.

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.