



N. 47 - febbraio 2015

Disegno di legge A.S. n. 54/A-R "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"

Il disegno di legge **A.S. 54/A-R**, d'iniziativa parlamentare, reca "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".

Il provvedimento giunge nuovamente all'attenzione dell'Assemblea, dopo una complessa trattazione che ha visto dapprima il passaggio dalla sede deliberante a quella referente e, successivamente alla conclusione del primo *iter* d'esame referente, il rinvio in Commissione, convenuto all'unanimità in sede di Conferenza dei capigruppo.

La Commissione giustizia ha quindi proceduto a una radicale riscrittura del testo originariamente licenziato, con l'obiettivo, da un lato, di ovviare alle perplessità e criticità emerse nel dibattito in merito al rischio di introdurre un mero reato di opinione e, dall'altro, 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.

Nel merito, il testo all'esame si compone di un solo articolo suddiviso in due commi.

Il **comma 1** dell'articolo 1 del disegno di legge modifica l'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654 (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), circoscrivendo la rilevanza penale alle sole condotte istigatorie commesse pubblicamente e introducendo un aggravamento 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.

L'articolo 3, comma 1, della citata legge del 1975 - come da ultimo modificato dalla legge 24 febbraio 2006, n. 85, di riforma dei reati di opinione - punisce 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 (lettera a). Questa stessa previsione legislativa punisce, 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. Inoltre vieta 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 e la promozione o direzione.

Il disegno di legge in esame (**lettere a) e b)** del comma 1 dell'articolo unico) modifica ambedue le lettere dell'articolo 3, introducendo, con riguardo alle condotte istigatorie ivi contemplate, il requisito della pubblicità.

La **lettera c)** aggiunge, poi, una ulteriore disposizione, il comma 3-*bis*, all'articolo 3 della citata legge. La nuova norma reca un aggravamento di pena, nel caso in cui - per i fatti previsti dalle lettere a) e b) del comma 1 e del comma 3 dell'articolo 3 della legge n. 654- 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 rispettivamente dagli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto della Corte penale internazionale.

Il **comma 2** dell'articolo 1 del disegno di legge poi, con l'obiettivo di assicurare una coerenza sistematica sul piano sanzionatorio, 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.

Precedenti iniziative parlamentari

Nel corso della passata legislatura una analoga proposta di legge, AS 3511, volta ad introdurre nell'ordinamento il reato di negazionismo è stata oggetto di esame proprio da parte del Senato.

Il provvedimento si componeva di un solo articolo, il quale, integrando l'articolo 3 della legge n. 654 del 1975, sanzionava con la reclusione fino a tre anni la apologia o la negazione dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale, ratificato ai sensi della legge 12 luglio 1999, n. 232, e dei crimini definiti dall'articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale, allegato all'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945 (Tribunale di Norimberga). La disposizione inoltre delimitava l'ambito di applicazione della norma introducendo, con riguardo all'apologia, il requisito dell'idoneità a turbare l'ordine pubblico.

Il disegno di legge, assegnato in sede deliberante alla Commissione giustizia, su richiesta un quinto dei componenti della Commissione stessa, è stato successivamente riassegnato in sede referente. La conclusione anticipata della legislatura, tuttavia, ne ha impedito la ripresa della trattazione.

Alcuni cenni di diritto comparato ed europeo

La **Germania** è stata tra i primi Paesi europei a introdurre nel proprio codice penale, al comma 3 § 130 StGB, la fattispecie del negazionismo, volto a punire la c.d. *Auschwitzlüge* (o menzogna di Auschwitz). Tale disposizione punisce chi, pubblicamente o in una riunione, approva, nega o minimizza i crimini sistematici commessi durante il periodo nazionalsocialista in maniera idonea a turbare la pace pubblica. La pena comminata è quella detentiva (fino a cinque anni) o quella pecuniaria. Se da un lato la norma prevede una nozione ampia di negazionismo, ricomprendendovi non solo la semplice negazione e la minimizzazione, ma anche l'approvazione della *Shoah*, dall'altro, introduce alcuni correttivi volti a limitarne l'ambito di applicazione.

In primo luogo, la fattispecie incriminatrice attribuisce rilevanza penale alla sola negazione degli atti commessi durante il regime

nazional-socialista, aventi le caratteristiche soggettive e oggettive descritte dal § 6 del codice penale internazionale tedesco (di adattamento dell'ordinamento tedesco allo Statuto della Corte penale internazionale).

In secondo luogo affinché si configuri il reato è necessario che le opinioni negazioniste siano espresse pubblicamente o quantomeno in una riunione anche ristretta.

Infine la norma codicistica prevede il requisito della idoneità a turbare la pace pubblica, per tale intendendosi sia la condizione di pubblica sicurezza, sia il sentimento di sicurezza della popolazione.

In **Francia** una norma *ad hoc* sul negazionismo è stata introdotta all'articolo 24-*bis* della legge 29 luglio 1881 sulla libertà di stampa, dalla cosiddetta *Loi Gayssot*, volta a reprimere ogni forma di razzismo, antisemitismo e xenofobia. Questa norma punisce, con la pena della reclusione (un anno) e l'ammenda, chi che contesta, pubblicamente i crimini contro l'umanità, come definiti dall'articolo 6 dello Statuto del Tribunale militare internazionale annesso all'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945, che sono stati commessi tanto da membri di un'organizzazione dichiarata criminale ai sensi dell'articolo 9 dell'Accordo citato, quanto da un individuo che sia stato dichiarato colpevole di predetti crimini da una giurisdizione francese o internazionale. La norma limita la portata della fattispecie alla sola negazione dei crimini contro l'umanità, così come definiti dall'articolo 6 dello Statuto del Tribunale di Norimberga.

E' appena il caso di segnalare che nel 2012 il Parlamento francese ha tentato di intervenire nuovamente in materia di negazionismo, inserendo nella legge del 1881 una nuova disposizione, l'articolo 24-*ter*, volto a punire la oltraggiosa contestazione o minimizzazione dell'esistenza di uno o più crimini di genocidio, definito dal codice penale e riconosciuto come tale dalla legge francese. L'iniziativa legislativa non è mai entrata in vigore in ragione della decisione di incostituzionalità, pronunciata dal Consiglio costituzionale francese. Secondo il Consiglio costituzionale, una disposizione legislativa che

"riconosca" un crimine di genocidio non può avere di per sé la portata normativa che ordinariamente si ricollega alla legge. In particolare, secondo il *Conseil Constitutionnel*, la disposizione in questione - là dove intende reprimere la contestazione o la minimizzazione di uno o più crimini di genocidio "riconosciuti come tali dalla legge francese", ponendo la contestazione dell'esistenza e della qualificazione giuridica di crimini di genocidio, che il legislatore stesso ha qualificato come tali - comporta una limitazione incostituzionale all'esercizio della libertà di espressione e comunicazione (garantita in Francia dall'articolo 11 della Dichiarazione dei diritti del 1789).

In **Spagna** il comma 2 dell'articolo 607 del codice penale spagnolo punisce con la pena detentiva da uno a due anni, la diffusione con qualsiasi mezzo di idee o dottrine che negano o giustificano i delitti di genocidio (come definiti dall'articolo 607 stesso), ovvero pretendono di riabilitare i regimi che li commisero. Su questa disposizione è intervenuta la pronuncia di parziale incostituzionalità (sentenza n. 235 del 7 novembre 2007) del *Tribunal Constitucional*. Il giudice costituzionale ha ritenuto che la mera negazione dei fatti di genocidio, in assenza dell'esteriorizzazione di un giudizio positivo sui medesimi, non potesse ritenersi di per sé suscettibile di creare un clima sociale di ostilità contro le persone che appartengono allo stesso gruppo che fu in passato vittima dei fatti di genocidio la cui esistenza si contesta. Conseguentemente per il giudice delle leggi spagnolo - anche in assenza della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata in considerazione del tenore letterale della citata disposizione - l'incriminazione della negazione dei fatti di genocidio si traduce nell'incriminazione della pura e semplice espressione di un punto di vista circa l'essersi o il non essersi verificati determinati fatti o l'essere o meno gli stessi qualificabili come genocidio e risulta quindi incompatibile con la tutela costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'articolo 20 della Costituzione spagnola. Lo stesso giudice è invece arrivato a diverse conclusioni per quanto riguarda l'incrimina-

zione della giustificazione dei fatti di genocidio. In questa ipotesi la previsione incriminatrice è stata ritenuta compatibile con il quadro costituzionale di riferimento nel presupposto che la punibilità della stessa risulti limitata ai casi in cui tale giustificazione opera come incitazione indiretta alla commissione dei fatti di genocidio, quantomeno contribuendo alla creazione di un clima di odio e di incitamento alla discriminazione e alla violenza.

E' il caso di segnalare che è in corso di esame parlamentare un Avamprogetto di iniziativa governativa volto a reintrodurre, attraverso modifiche all'articolo 607-bis, il reato di negazionismo. La nuova fattispecie oltre a circoscrivere la punibilità delle condotte di negazione, apologia o minimizzazione ai soli casi in cui esse promuovano o favoriscano un clima di violenza, ostilità, odio o discriminazione, ne restringe ulteriormente l'ambito di applicazione ai fatti accertati dal Tribunale di Norimberga, dalla Corte penale internazionale o da altri Tribunali internazionali.

Da ultimo sulle tematiche qui considerate vanno richiamati i contenuti della Decisione quadro del Consiglio dell'**Unione europea** n. 2008/913/GAI sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

L'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione stabilisce, in particolare, che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché siano resi punibili, tra l'altro, l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, quali definiti agli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto istitutivo della Corte penale internazionale, dirette pubblicamente contro un gruppo di persone, o un membro di tale gruppo, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica, quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio nei confronti di tale gruppo o di un suo membro.

Il paragrafo 2 del medesimo articolo precisa ulteriormente la portata della previsione di cui sopra stabilendo che, ai fini del paragrafo 1, *"gli Stati membri possono decidere di rendere punibili soltanto i comportamenti atti a turbare l'ordine pubblico o che sono minacciosi, offensivi o ingiuriosi"*, mentre il successivo articolo 7 stabilisce, al paragrafo 1, che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea, tra cui la libertà di espressione e di associazione, non è modificato per effetto della decisione quadro in questione, e al paragrafo 2, che la stessa decisione quadro non ha l'effetto di imporre agli Stati membri di prendere misure che siano in contrasto con i principi fondamentali riguardanti la libertà di associazione e la libertà di espressione.

a cura di C. Andreuccioli

L'ultima nota breve:

[Libia: una cronologia \(febbraio 2014 - gennaio 2015\) \(febbraio 2015\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

[**www.senato.it**](http://www.senato.it)