



N. 112 - aprile 2016

Disegno di legge A.S. n. 54-C "Introduzione dell'aggravante di "negazionismo""

Il disegno di legge A.S. 54-C, **approvato da entrambi i rami del Parlamento e nuovamente modificato dalla Commissione giustizia**, interviene sull'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. **Le modifiche apportate dalla Commissione giustizia si sostanziano**, in larga parte, **nel ripristino del testo licenziato in prima lettura**.

Più nel dettaglio il testo nuovamente all'esame dell'Assemblea si compone di un solo articolo.

L'unico comma 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 legge 13 ottobre 1975, n. 654**, nella sua formulazione vigente, punisce, salvo che il fatto costituisca più grave reato: - alla **lettera 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 **lettera 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'articolo 3 della legge n. 654 (il secondo comma è stato soppresso dalla legge Mancino n. 205 del 1993) 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 articoli da 1 a 5 della legge). L'articolo 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'articolo 2 punisce la deportazione a fini di genocidio; l'articolo 3 prevede un'aggravante in caso di morte; gli articoli 4 e 5 puniscono il genocidio, rispettivamente, mediante limitazione delle nascite o sottrazione di minori.

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.

A ben vedere le modifiche di cui alle lettere a) e b) del comma 1, soppresse nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati sono state reintrodotte nel testo.

La lettera c) aggiunge, poi, una ulteriore disposizione, il comma 3-*bis*, all'articolo 3 della citata

legge. La nuova norma reca un aumento 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. **La Commissione giustizia ha soppresso il periodo finale, introdotto dalla Camera dei deputati che recitava "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".**

Si ricorda che l'utilizzo del termine "*Shoah*" è già utilizzato dal legislatore italiano. Si vedano infatti: la legge 211/2000 (Istituzione del «Giorno della Memoria» in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti), che usa tale termine all'articolo 1; la legge 91/2003 (Istituzione del Museo Nazionale dell'Ebraismo Italiano e della *Shoah*) e la legge 208/2005 (Concessione di un contributo al Museo nazionale della *Shoah*). In particolare, il crimine di genocidio ai sensi dell'articolo 6 del citato Statuto della Corte penale internazionale è definito da uno seguenti atti commessi nell'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, e precisamente: a) uccidere membri del gruppo; b) cagionare gravi lesioni all'integrità fisica o psichica di persone appartenenti al gruppo; c) sottoporre deliberatamente persone appartenenti al gruppo a condizioni di vita tali da comportare la distruzione fisica, totale o parziale, del gruppo stesso; d) imporre misure volte ad impedire le nascite in seno al gruppo; e) trasferire con la forza bambini appartenenti al gruppo ad un gruppo diverso.

E' stata, invece, confermata dalla Commissione la soppressione – introdotta nel corso dell'esame alla Camera- dell'originario comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge, il quale modificava 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.

*E' opportuno sottolineare come le modifiche apportate dal disegno di legge consentano di ovviare alle principali criticità evidenziate nel [Rapporto della Commissione europea sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI](#) (vedi *infra*).*

LA DECISIONE QUADRO 2008/913/GAI SULLA LOTTA CONTRO TALUNE FORME ED ESPRESSIONI DI RAZZISMO E XENOFobia MEDIANTE IL DIRITTO PENALE E IL RAPPORTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULLA SUA ATTUAZIONE

La decisione quadro in titolo, adottata nel 2008 al termine di un complesso negoziato durato sette anni, che ha evidenziato le diversità tra i vari ordinamenti degli Stati membri in materia di tutela della libertà di espressione e delle relative limitazioni, mira a definire un'impostazione penale comune per contrastare i reati basati sul razzismo e sulla xenofobia.

Più nel dettaglio, i reati a cui fa riferimento la decisione quadro sono i **reati di stampo razzista e xenofobo** quelli di **istigazione e complicità** e quelli riconducibili alla **motivazione razzista e xenofoba**. Per quanto riguarda i **reati di stampo razzista e xenofobo**, l'articolo 1, paragrafo 1 (*amplius infra*), della decisione quadro vi riconduce: l'**istigazione pubblica alla violenza e all'odio**, anche mediante diffusione di scritti, immagini e altro materiale; l'**apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana** dei crimini di genocidio o contro l'umanità e dei crimini di guerra quali sono definiti nello [Statuto della Corte penale internazionale](#); l'**apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana** e dei crimini contro la pace, dei crimini di guerra e contro l'umanità, di cui all'articolo 6 dello [Statuto del Tribunale militare internazionale](#), quando questi comportamenti sono posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio. I reati summenzionati devono essere punibili se diretti contro un gruppo di persone o un membro di tale gruppo "*definito in riferimento alla razza, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica*". La decisione quadro chiede agli Stati membri che i reati previsti, così come l'istigazione di tali reati e la complicità nel porli in essere, siano resi punibili con "*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*" (articolo 3, comma 1). Inoltre, per i reati di cui all'articolo 1 chiede di applicare una pena detentiva della durata massima compresa tra uno e tre anni (articolo 3, comma 2). Tuttavia, lascia agli Stati membri la possibilità di punire "*solo*" i comportamenti "*atti a turbare l'ordine pubblico*" o quelli "*minacciosi, offensivi e ingiuriosi*" (articolo 1, paragrafo 2) e, per quanto riguarda l'apologia, la negazione o la minimizzazione, solo se queste sono riferite a crimini ac-

certati da una sentenza passata in giudicato emessa da un tribunale nazionale e/o da un tribunale internazionale o solo da quest'ultimo (articolo 1, paragrafo 4). Relativamente ai reati riconducibili alla **motivazione razzista e xenofoba**, la decisione quadro prevede che gli Stati membri considerino tale motivazione come circostanza aggravante o, in alternativa, che essa sia presa in considerazione dal giudice nel decidere quale sanzione infliggere (articolo 4). La decisione quadro prevede, inoltre, la **responsabilità delle persone giuridiche** in relazione ai reati contemplati posti in essere a loro vantaggio da *"qualsiasi soggetto che agisca a titolo individuale o in quanto parte di un organo della persona giuridica"* o nel caso in cui *"l'omessa direzione o vigilanza"* da parte del soggetto in questione abbia reso possibile tali reati. Chiede quindi agli Stati membri di infliggere anche in questo caso *"sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, comprese ammende penali o non penali ed eventuali altre sanzioni"*, tra le quali rientrano l'esclusione di agevolazioni o sovvenzioni pubbliche, l'interdizione dall'esercizio di un'attività commerciale, il collocamento sotto sorveglianza giudiziaria e la liquidazione giudiziaria (articolo 5). La decisione quadro non pregiudica l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali sanciti dal Trattato sull'Unione europea⁽⁴⁾, tra cui la libertà di espressione e di associazione, così come i principi fondamentali presenti nei vari ordinamenti costituzionali ivi comprese la libertà di espressione anche a mezzo stampa e mediante altri mezzi di comunicazione (articolo 7). Circa **l'avvio delle indagini e delle azioni penali** gli Stati membri dovranno garantire che queste non siano subordinate ad una denuncia da parte della vittima, quantomeno nei casi più gravi (articolo 8). Infine, la decisione quadro conferisce a ciascuno Stato **competenza giurisdizionale** qualora i reati siano commessi interamente o in parte sul suo territorio, o da uno dei suoi cittadini o a vantaggio di una persona giuridica avente sede sul suo territorio (articolo 9).

Il 27 gennaio 2014 è stato pubblicato il **Rapporto della Commissione europea sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI**¹. Il rapporto analizza sinteticamente il livello di attuazione di ognuno degli articoli della decisione quadro, evidenziando le lacune che ancora caratterizzano le varie legislazioni nazionali, nonostante il termine per l'adozione delle misure necessarie per conformarsi allo strumento del diritto dell'Unione europea sia decorso il 28 novembre 2010. Di particolare interesse risulta l'analisi che la Commissione riserva all'ordinamento italiano, nel

quale vengono analizzate le fonti seguenti: il codice penale; la legge 9 ottobre 1967, n. 962 (Prevenzione e repressione del delitto di genocidio); la legge 13 ottobre 1975, n. 654 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale); e il decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122 (Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa). *Si ritiene opportuno circoscrivere l'analisi alla sola attuazione dell'articolo 1, relativo alle condotte incriminatrici.* L'articolo 1 della decisione quadro, come ricordato, impone una serie di obblighi di criminalizzazione in capo agli Stati membri. In particolare, l'articolo 1 paragrafo 1 lettera a) impone a ciascuno Stato membro di adottare le misure necessarie affinché sia resa punibile **"l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone, o di un suo membro, definito in riferimento alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica"**. **La normativa italiana, sebbene punisca sia la condotta di "istigazione alla violenza", che quella di "istigazione all'odio", non contempla alcun riferimento ai requisiti del "colore" e dell'"ascendenza"**. L'articolo 1 paragrafo 1 lettera b) impone a ciascuno Stato membro di adottare le misure necessarie affinché sia resa punibile **"la perpetrazione di uno degli atti di cui alla lettera a) mediante la diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini o altro materiale"**. **La legislazione italiana fa esclusivo riferimento alla divulgazione di idee.** L'articolo 1 paragrafo 1 lettera c) impone a ciascuno Stato membro di adottare le misure necessarie affinché sia resa punibile **"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 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"**. **In proposito la Commissione rileva come la normativa italiana punisca solo l'apologia (non la negazione e la minimizzazione grossolana), senza peraltro richiedere che questa condotta sia posta in essere "in modo atto a istigare alla violenza o all'odio"**. L'articolo 1 paragrafo 1 lettera d), da ultimo, impone a ciascuno Stato membro di adottare le misure necessarie affinché sia resa punibile **"l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini definiti all'articolo 6 dello statuto del Tribunale militare internazionale, allegato all'accordo di Londra dell'8 agosto 1945, dirette pubblicamente contro un**

¹ E' importante ricordare come la relazione sia stata esaminata sia dalla Commissione giustizia che dalla Commissione 14^a. [Si rinvia all'iter dell'AC 19.](#)

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". **Nella Relazione si evidenzia come l'apologia, negazione o minimizzazione grossolana dei crimini contro la pace, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità commessi dai principali criminali di guerra delle potenze europee dell'Asse non trovino puntuale riscontro nell'ordinamento italiano.**

a cura di C. Andreuccioli

L'ultima nota breve:

[Su alcuni profili del disegno di legge di riforma del lavoro presentato dal Governo francese all'Assemblea nazionale il 24 marzo 2016 \(n. 111 - aprile 2016\)](#)

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

www.senato.it