

SEGRETERIA COMMISSIONE GIUSTIZIA SENATO
AUDIZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE N. 54 (NEGAZIONISMO)

CONTRIBUTI DEGLI AUDITI

MARZO 2014

Contributo del
Prof. Giorgio SACERDOTI

Professore ordinario di diritto internazionale

Dopo il ritorno in Commissione del ddl n. 54 (Sen. Amati ed altri) si possono fare le seguenti considerazioni a sostegno della approvazione di una norma che incrimini penalmente il negazionismo, peraltro

con un testo attento a non comprimere la libertà di espressione delle proprie opinioni, nell'ambito (non privo di limiti e vincoli) in cui essa è costituzionalmente tutelata, e quindi - preferibilmente - come specificazione della repressione già esistente dell'incitamento all'odio e alla discriminazione per motivi razziali, religiosi, etnici (L.205 /1993 "Mancino"), secondo l'impostazione iniziale del ddl 54 e non, come approvato in Aula, quale distinta fattispecie di apologia.

Premessa

1. La proposta di punire il negazionismo dei crimini nazisti, in particolare il genocidio del popolo ebraico appare doverosa per varie ragioni. Essa mira a contrastare uno dei più gravi fenomeni di incitamento all'odio ed alla discriminazione anti-semita, consistente nel negare l'esistenza stessa della Shoah (e degli altri gravi crimini nazisti perpetrati nel 1939-45), incolpando in ultima analisi le vittime (loro famigliari e discendenti) di inventarsi il genocidio che le ha colpite, per fini "inconfessabili", per suscitare verso di loro riprovazione e odio.
2. Con il negare la più evidente verità storica in modo spudorato, i negazionisti ingiuriano e offendono la dignità delle vittime, intendono valorizzare il nazismo e cercano di ribaltare le basi democratiche dello Stato e della società italiana nata dalla distruzione del nazi-fascismo e dalla resistenza. Al di là dell'apparente negazione dei crimini, il negazionismo ne fa l'apologia. Inoltre le offese a minoranze o a specifici gruppi su base religiosa, etnica, nazionale o altra minano le basi della convivenza civile.¹
3. Il negazionismo purtroppo esiste e causa allarme sociale, specie nella sua dimensione via web.
4. Allo stesso tempo bisogna naturalmente essere attenti a non limitare il legittimo dibattito di opinioni in sede politica e di ricerca storica, a non imporre alcuna "verità di

¹ "Nella "definizione operativa" dell'antisemitismo (2008) da parte dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali di Vienna (FRA) è incluso "negare il fatto, l'estensione e i meccanismi (per esempio le camere a gas) o l'intenzionalità del genocidio del popolo ebraico per mano della Germania nazionalsocialista e dei suoi sostenitori e complici durante la Seconda Guerra Mondiale (Olocausto)"

Stato" e a non dare il destro ai negazionisti per considerarsi vittime. E' quindi necessaria un'attenta valutazione e bilanciamento dei diversi interessi in presenza. Questo include la consapevolezza dei limiti della repressione penale, ma anche l'importanza di contrassegnare come gravemente riprovevoli manifestazioni di odio mistificanti quali la menzogna spudorata che i più gravi crimini di massa che hanno insanguinato l'Europa contemporanea, storicamente e giudizialmente accertati, non siano mai accaduti, siano una invenzione. Contro tali crimini, sempre accompagnati e preceduti da propaganda e istigazione a commetterli e giustificazioni a favore dei loro pianificatori e autori, gli ordinamenti liberi hanno reagito con il Tribunale di Norimberga (1945), la convenzione contro il crimine di genocidio (1948), l'istituzione della Corte Penale Internazionale per perseguire penalmente su scala mondiale gli autori, anche e soprattutto se capi di Stati e di forze armate, spesso protetti da immunità e omertà (1998).

Il quadro giuridico europeo e comparato

5- La DECISIONE QUADRO 2008/913/GA1 DEL CONSIGLIO del 28 novembre 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (GU UE 6.12.2008 L 328/55), che vincola gli Stati membri a reprimere il negazionismo entro limiti ben precisi, nell'ambito delle azioni contro il razzismo e la xenofobia, ha tenuto pienamente conto dei vari valori in presenza ed è stata adottata all'unanimità dopo lungo dibattito.

6 - Essa prescrive:

che siano puniti quali reati (Art.1):

(a) il *pubblico incitamento alla violenza o all'odio* contro un gruppo di persone o membri di tale gruppo definito su base di razza, colore, religione, ascendenza, credo o origine nazionale o etnica; (b) la *diffusione e distribuzione pubblica* di scritti, immagini o altro materiale contenente espressioni di razzismo o xenofobia (due fattispecie già repressa in Italia dalla L.205/93), anche:

(e) la *pubblica apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio*, o contro l'umanità, i crimini di guerra come definiti nello Statuto della Corte penale internazionale (art. 6,7,8) e (d) i crimini di cui all'art. 6 dello Statuto del Tribunale militare internazionale di Norimberga, quando i comportamenti siano posti in essere *in modo atto ad istigare alla violenza o all'odio* nei confronti di tale gruppo o di un suo membro.

- Nonché la "istigazione e la complicità" negli stessi (Art.2)

Inoltre prescrive:

- che tali reati siano puniti con sanzioni penali "efficaci, proporzionate e dissuasive", in particolare "con sanzioni penali che prevedono la reclusione per una durata massima compresa almeno tra uno e tre anni" (Art.3).
che tali reati siano perseguibili d'ufficio (art.8: "Avvio delle indagini o dell'azione penale")

7. La Decisione Quadro 2008, che ha l'efficacia di una Direttiva UE, doveva essere attuata dagli Stati membri nel termine (che era già stato oggetto di proroghe) del 5 dicembre 2013. Molti Stati membri che già non avessero una simile legislazione l'hanno introdotta, il che rende più urgente l'allineamento del nostro ordinamento in materia.

Come attuare in Italia la Decisione UE 2008/913

8. L'impostazione originaria del ddl.54 di inserire il nuovo reato nell'ambito della normativa anti-razzismo appare preferibile, considerata l'impostazione della Decisione UE 2008/913 che non chiede che si reprima il negazionismo in sé, come mera apologia o affermazione, ma in quanto accompagnato da o manifestazione di violenza o odio (*"pubblica apologia, negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini di genocidio o contro l'umanità...di cui all'art. 6 dello Statuto del tribunale di Norimberga ...quando i comportamenti siano posti in essere in modo atto ad istigare alla violenza e all'odio nei confronti di un gruppo o un suo membro "*)
9. Pare preferibile quindi inserire la nuova disposizione nel quadro della "Legge Mancino" (L. 203/1993 di modifica alla L. n. 654/75 di attuazione della Convenzione ONU contro la discriminazione razziale), come previsto nel testo iniziale del ddl. piuttosto che come nuova figura di apologia di reato (art. 414 c.p.) secondo quanto previsto nel ddl modificato rinviato all'Aula.
10. Il ddl originario operava in questa direzione e dovrebbe essere ripreso, eventualmente semplificandolo (ma prevedendo la punibilità d'ufficio). Il reato di negazionismo dei gravissimi reati (crimini internazionali) indicati nella Decisione dovrebbe essere limitato, come consente la stessa, a quelli elencati nello Statuto del Tribunale di Norimberga, e quindi riferita al periodo 1939-45 in Europa. Evitando invece il riferimento ai reati elencati nello Statuto della Corte Penale Internazionale del 1998, si evita il rischio di penalizzare il negazionismo di reati in parte non ancora sanzionati internazionalmente e verificatisi nei contesti più vari e più lontani.
11. In ogni caso il negazionismo non sarebbe perseguito come mera apologia, al limite del reato di opinione, ma solo quando espresso in modo da fomentare odio o violenza etnica, razziale o religiosa. La mera espressione di idee pur false e assurde non sarebbe in sé così repressa.
12. Va pure sostenuta l'introduzione di norme specifiche contro il reato via internet (peraltro già punito), con adeguati poteri alla Polizia postale (come previsto nel DDL 54

originario anche in attuazione del), con l'aggiunta dell'oscuramento anche cautelare dei siti (come per quelli pedo-pornografici).²

Apologia dei crimini internazionali e libertà di opinione: un contrasto inesistente

13. Prima di concludere non vorrei sottrarmi ad una doverosa risposta a coloro che, autorevolmente ed in perfetta buona fede, si sono espressi contro il reato di negazionismo, a difesa della libertà di opinione di qualunque idea e della libertà di ricerca storica, invocando contro il negazionismo - pur se espressione di concetti manifestamente infondati - un'azione limitata al piano culturale ed educativo.
14. A prescindere che contro la propalazione malevola e tendenziosa di tesi chiaramente infondate l'azione culturale ed educativa a poco vale, osservo che il diritto internazionale (ONU e Consiglio d'Europa) e il diritto costituzionale dei paesi europei democratici non dà protezione all'apologia dei crimini contro l'umanità, che ne istiga la legittimazione e la ripetizione ed è di per se idonea a destabilizzare l'ordinamento democratico.
15. Come ha scritto Luciano Violante, *Politica e menzogna*, Einaudi 2013, cap. IV.6 "La negazione della Shoah come reato", in base all'art.33 della Costituzione che tutela la libertà d'insegnamento "è libero l'insegnamento dell'arte e della scienza, non è libera la propalazione di menzogne" (a p.83). E ancora *"Per comprendere appieno la ragione del reato di negazione della Shoah bisogna tener conto che la democrazia in Europa si è salvata e, in alcuni casi, come quello italiano, si è costruita, proprio contro coloro che avevano fatto dello sterminio uno dei cardini della propria identità politica e storica...la menzogna politica che consiste nella negazione della Shoah si accompagna indissolubilmente alla riabilitazione del nazismo e alla banalizzazione delle sue efferatezze... punire la negazione della Shoah pone un limite di manifestazione del pensiero, ma quel limite è parte integrante della nostra democrazia, non è scindibile da essa e ne consente la pienezza"* (a p. 85-86).³
16. La legittimazione della repressione penale in materia, senza che ne siano lese le libertà costituzionali di opinione ed espressione e le garanzie in merito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sono state più volte ribadite. Precisamente:
17. In attuazione della Convenzione ONU per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio, l'art. 8 della L. 9.10.1967 n. 962 dispone che:

² In esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione contro il *cybercrime*, relativo alla punizione penale degli atti di razzismo e di natura xenofoba compiuti attraverso sistemi informatici (Budapest 2003), non ancora attuata in Italia.

³ V anche ivi a p.70: *"Il negazionismo eredita dall'antisemitismo dell'Ottocento alcune idee-forza: le persecuzioni antiebraiche sarebbero frutto della "menzogna ebraica" .*

"Chiunque pubblicamente istiga a commettere alcuno dei delitti previsti negli articoli da 1 a 5 [atti diretti a commettere genocidio] è punito, per il solo fatto dell'istigazione, con la reclusione da 3 a 12 anni.

La stessa pena si applica a chiunque pubblicamente fa la apologia di alcuno dei delitti previsti nel comma precedente"

18. La Cassazione, I sez. pen. 29.3.1985 n.507, nell'unica sentenza nota di applicazione di tale reato ne ha pienamente sostenuto con nobili parole la legittimità: *" Il delitto previsto e punito dall'art. 8 L. 962/67 (apologia di genocidio) è reato di pura condotta, che viene sanzionato per la sua intollerabile disumanità, per l'odioso culto dell'intolleranza razziale che esprime, per l'orrore che suscita nelle coscienze civili ferite dai ricordi degli stermini perpetrati dai nazisti e dal calvario ancora tragicamente attuale di talune popolazioni africane ed asiatiche". L'idoneità della condotta ad integrare gli estremi del reato non è già quello di generare un improbabile contagio di idee e di propositi genocidari, ma quella più strutturalmente semplice di manifestare chiaramente l'incondizionato plauso per forme ben identificate di falli di genocidio".*

19. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza (65831/01) che ha rigettato nel 2003 il ricorso del noto negazionista francese, lo scrittore R. Garaudy, ha affermato tra l'altro:

"E' indubbio che contestare la realtà di fatti storici chiaramente stabiliti, quali l'Olocausto, come fa il ricorrente nella sua opera, non appartiene in alcun modo ad un lavoro di ricerca storica relativo alla ricerca della verità. L'obiettivo e il fine di una tale impostazione sono totalmente diversi perché si tratta in effetti di riabilitare il regime nazional socialista e, in conseguenza, di accusare di falsificazione della storia le vittime stesse. Pertanto la contestazione dei crimini contro l'umanità appare come una delle forme più acute della diffamazione razziale contro gli ebrei e di incitamento all'odio nei loro confronti. La negazione o revisione di fatti storici di questo tipo rimettono in questione i valori che fondano la lotta contro il razzismo e l'antisemitismo e sono di natura a turbare gravemente l'ordine pubblico. Dato che attentano ai diritti altrui, tali atti sono incompatibili con la democrazia e i diritti dell' 'uomo e i loro autori mirano incontestabilmente ad obiettivi del tipo di quelli proibiti dall'art. 17 della Convenzione [divieto di invocare i diritti riconosciuti dalla CEDU per mirare alla distruzione dei diritti altrui]. "

20. Nello stesso senso la recentissima sentenza della stessa Corte *Perincek c. Svizzera* del 17 dicembre 2013 (27510/08):

"gli avvenimenti tragici dell'umanità possono essere un fattore pertinente suscettibili di una restrizione da parte delle autorità della libertà di espressione. Anche ad ammettere, arguendo, che le affermazioni del ricorrente [negazione del

genocidio armeno] fossero protette dall'art. 10 della Convenzione [libertà di opinione] resta il fatto che questa forma di espressione può non essere più protetta quando è fonte di un pericolo chiaro e imminente di disordini, di infrazioni o di altre forme di violazione dei diritti altrui, per esempio quando è esercitato in modo tale da incitare alla violenza o all'odio" (par.15)

21. E ancora (par. 16) *"La repressione penale della negazione del genocidio è compatibile con la libertà d'espressione ed è anzi richiesta nel quadro del sistema europeo di protezione dei diritti umani. Infatti gli Stati parte della Convenzione hanno l'obbligo di proibire discorsi e riunioni che promuovono il razzismo, la xenofobia o l'intolleranza etnica e ogni forma di diffusione di queste idee, e di sciogliere qualsiasi gruppo, associazione o partito che li invocassero. Questo obbligo internazionale deve essere riconosciuto come principio di diritto consuetudinario, obbligatorio per tutti gli Stati, e come una norma imperativa alla quale nessuna regola di diritto nazionale o internazionale può derogare. Al Consiglio d'Europa la negazione del genocidio è considerata come una grave forma di diffusione del razzismo, della xenofobia o dell'intolleranza etnica o come un incitamento all'odio "*
22. In conclusione, in attuazione della Decisione UE del 2008 e nel pieno rispetto dei principi della nostra Costituzione e della Convenzione europea dei diritti umani, la repressione a livello penale del negazionismo dei crimini di cui allo Statuto del Tribunale di Norimberga che implicino incitamento alla discriminazione, all'odio o alla violenza appare da parte del nostro paese senz'altro doverosa e non lesiva di altre libertà fondamentali, a prescindere da quella che potrà essere la sua applicazione in pratica.

Prof. Avv. Giorgio Sacerdoti

Presidente Fondazione CDEC Professore ordinario di diritto internazionale e europeo nell'Università Bocconi, Milano