

## **Un volantino elettorale associa comportamenti criminosi agli “stranieri”: è propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico?, di Maria Chiara Ubiali**

penalecontemporaneo.it, 21 gennaio 2016

**Nota a Cass. pen., sez. VI, 25 giugno 2015 (dep. 14 settembre 2015), n. 36906, Pres. Franco, Rel. Pezzella.**

1. La sentenza che può leggersi in allegato si segnala per alcune interessanti affermazioni relative al reato di cui all’**art. 3 co. 1, lett. a) l. n. 654/1975 - propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico**. Il caso di specie riguarda un candidato al Parlamento europeo che, durante la campagna elettorale, predispone e distribuisce un volantino che, all’esito del giudizio di merito, viene ritenuto fondato sull’odio razziale e sulla superiorità di una razza rispetto alle altre. Il caso, come si dirà, ha fornito alla S.C. l’occasione di ripercorre la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di c.d. **hate speeches** (discorsi che inneggiano all’odio, solitamente pronunciati da esponenti politici, verso minoranze o soggetti socialmente deboli) e la questione del **problematico bilanciamento tra il diritto alla libertà di espressione e la tutela della dignità umana**.

2. Ma procediamo con ordine. La vicenda origina dal ricorso di un candidato al Parlamento europeo condannato dalla Corte d’Appello di Trieste alla pena di 3.000 euro di multa per il reato di cui all’art. 3 co. 2 lett. a) della l. n. 654/1975 perché, con un volantino di promozione elettorale stampato e diffuso in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, propagandava idee fondate sulla superiorità di una razza rispetto alle altre e sull’odio razziale. Nel volantino si faceva ricorso allo *slogan* **“basta usurai, basta stranieri”** e, sul retro, campeggiavano **sei caricature che raffiguravano soggetti di colore dediti allo spaccio di stupefacenti, un cinese produttore di merce scadente, una donna e un bambino Rom pronti a rubare, un musulmano con una cintura formata di candelotti di dinamite e Abramo Lincon attorniato di dollari**.

Con la pronuncia qui segnalata, la **Cassazione** ha annullato la sentenza di secondo grado affermando che il complesso delle scritte e del messaggio scaturente dalle descritte immagini caricaturali **non integra il reato** di propaganda di idee fondate sulla superiorità di una razza e sull’odio razziale o etnico, di cui all’art. 3, comma 1, lett. a) l. n. 654/1975.

3. La questione posta all’attenzione della S.C. riguarda il significato da attribuire al concetto di **‘idea fondata sulla superiorità o sull’odio razziale o etnico’**, e in particolare se - così come sostenuto dal ricorrente - debba tracciarsi *una netta distinzione tra la discriminazione fondata sulla qualità di un soggetto e quella fondata sui suoi comportamenti*.

Nel rispondere affermativamente al quesito, la Cassazione richiama un proprio precedente secondo cui la discriminazione di cui all’art. 3, comma 1 lett. a) l. 654/1975 si dovrebbe fondare sulla **qualità del soggetto** e non sui **suoi comportamenti**<sup>[1]</sup>. In altre parole, il presupposto della configurabilità del reato, secondo questa pronuncia del 2008, starebbe nell’effettiva sussistenza di un’idea discriminatoria fondata sulla diversità da pretesa superiorità razziale o da odio etnico. **La discriminazione per l’altrui diversità sarebbe dunque cosa diversa dalla discriminazione per l’altrui criminalità**; e un soggetto potrebbe anche essere legittimamente discriminato per il suo comportamento, senza che perciò chi discrimina debba rispondere del predetto reato. Nel caso in esame la Corte conclude proprio in questo senso, sostenendo che l’imputato - tramite il volantino elettorale - avrebbe veicolato esclusivamente **un messaggio di avversione politica** verso una serie di comportamenti illeciti attribuiti, tramite una generalizzazione, a soggetti appartenenti a determinate razze o etnie: *non un messaggio basato sull’odio razziale o etnico*.

Il caso in esame si differenzia quindi da quello oggetto del precedente richiamato in motivazione, dove la S.C. aveva al contrario ritenuto la sussistenza del reato di propaganda di idee discriminatorie *ex art. 3, comma 1, lett. a) l. n. 654/1975* a carico di soggetti che avevano proposto una petizione, rivolta alle autorità comunali, finalizzata allo sgombero immediato di tutti i campi nomadi e diffusa tra i cittadini con *slogans* del seguente tenore: **“No ai campi nomadi. Firma anche tu per mandare via gli zingari”**. Mentre in quel diverso precedente, secondo la S.C., sarebbe palese la discriminazione dei nomadi per il solo fatto di essere tali, in quanto non si faceva menzione di nessuna possibile ragione a sostegno dell’allontanamento, nel caso che qui ci occupa - sempre ad avviso della Cassazione - si sarebbe voluto unicamente esprimere un messaggio di forte stigmatizzazione verso alcune condotte illecite: non un messaggio pregiudizialmente ostile ad alcune etnie.

4. Questa conclusione della Cassazione non ci persuade. Se è vero infatti che l’imputato, attraverso il volantino elettorale, stigmatizza una serie di comportamenti illeciti, **la generalizzazione secondo cui tali condotte sarebbero attribuibili ad un’intera etnia o razza non può che tradursi in una affermazione di portata discriminatoria**. Ci sembra, infatti, che quando un’intera popolazione viene associata al compimento di una attività criminosa, non può più parlarsi di *discriminazione fondata sui comportamenti*. Tale messaggio si traduce, invero, in una *discriminazione fondata sulle qualità di un soggetto in quanto appartenente ad una determinata etnia*, secondo l’equazione Rom uguale ladro o mussulmano uguale terrorista.

5. Invero la S.C. giunge ad escludere la sussistenza del reato in esame interpretando la disposizione di cui all’art. 3 co. 1, lett. a) l. n. 654/1975 alla luce del solo diritto interno. Nonostante questo, come si è anticipato, la pronuncia inquadra il caso concreto tra i c.d. **hate speeches** e svolge un’ampia e interessante ricognizione della giurisprudenza della Corte Edu in materia di **libertà di espressione ex art. 10 Cedu**. Sono in particolare evocati i criteri utilizzati dai giudici di Strasburgo per risolvere il problematico bilanciamento tra **il diritto alla libertà di espressione e la tutela della dignità umana** nei casi in cui vengano in rilievo discorsi che inneggiano all’odio, solitamente pronunciati da esponenti politici, verso minoranze o soggetti socialmente deboli.

Rispetto alle condotte rientranti in questa categoria la Corte di Strasburgo sviluppa la sua giurisprudenza secondo due direzioni<sup>[2]</sup> differenti; da un lato dichiara irricevibili alcuni ricorsi per violazione dell’art. 17 Cedu (**divieto dell’abuso del diritto**): ovvero, il divieto di interpretare qualsiasi disposizione della Convenzione come implicante il diritto per un individuo di esercitare un’attività o compiere un atto mirante alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti dalla stessa Convenzione; dall’altro - quando non viene esclusa la protezione dell’art. 10 per violazione dell’art. 17 Cedu - la Corte europea procede ad un bilanciamento tra **il diritto alla libertà di espressione e la possibilità di limitare tale diritto per garantire uno degli scopi indicati all’art. 10 § 2 Cedu**. Secondo questa disposizione, infatti, la libertà di espressione ben può subire delle eccezioni per perseguire uno di questi fini (sicurezza nazionale, integrità territoriale o l’ordine pubblico, prevenzione dei reati, protezione della salute e della morale, protezione della reputazione o dei diritti altrui, impedimento della divulgazione di informazioni confidenziali e garanzia dell’autorità e dell’imparzialità del potere giudiziario), a condizione che queste limitazioni siano **espressamente previste dalla legge** e siano **necessarie in una società democratica**.

Il primo orientamento giurisprudenziale trova un riscontro nella sentenza *Garaudy c. Francia*,<sup>[3]</sup> in cui la Corte Edu ha sostenuto la non applicabilità del diritto alla libertà di espressione nel caso concreto, in quanto l’opera del ricorrente - scrittore condannato in Francia per contestazione di crimini contro l’umanità, diffamazione pubblica a danno della comunità ebraica e istigazione alla discriminazione e all’odio razziali - aveva per lo più una marcata natura negazionista che contrastava con i valori fondamentali della Convenzione<sup>[4]</sup>.

Quanto al secondo orientamento giurisprudenziale significativa è la recente sentenza *Perinçek c. Svizzera* - di cui si è già dato conto in questa *Rivista*<sup>[5]</sup> - che riguarda la vicenda di un uomo

politico turco che era stato condannato penalmente in Svizzera perché aveva pubblicamente negato che le atrocità commesse dall'Impero ottomano ai danni del popolo armeno a partire dal 1915 costituissero un genocidio. Nel ritenere che l'ingerenza nella libertà di espressione del ricorrente da parte della Autorità giurisdizionale svizzera non fosse “*necessaria in una società democratica*” e che quindi violasse l'art. 10 Cedu, la Grande camera ha affermato che si deve procedere ad un corretto temperamento tra **i diritti tutelati dagli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 10 Cedu** seguendo una serie di criteri che vengono qui enunciati analiticamente. Tra questi la natura delle dichiarazioni del ricorrente, il contesto nel quale avvengono le limitazioni, l'idoneità offensiva delle dichiarazioni, la presenza o l'assenza di una disciplina incriminatrice comune agli Stati membri, l'esistenza di obblighi internazionali di incriminazione, le motivazioni addotte dall'autorità nazionali per giustificare la limitazione e la proporzionalità di questa limitazione.

6. Alla luce di questo secondo orientamento giurisprudenziale della Corte europea, nella sentenza qui annotata la Cassazione afferma quindi che - nel interpretare le disposizioni interne in materia di propaganda discriminatoria così come di reati d'opinione e di diffamazione - è necessario procedere al bilanciamento tra la libertà di espressione e gli altri diritti con essa configgenti, attestandosi “*sul crinale della necessaria contestualizzazione dei fatti*” e dando quindi **particolare rilevanza alla natura delle frasi discriminatorie, al contesto in cui queste vengono pronunciate e alla loro concreta idoneità offensiva**. In altre parole, conformandosi alla giurisprudenza della Corte Edu in materia, il giudice di merito dovrà operare un'interpretazione della normativa interna che valorizzi la concreta pericolosità ed offensività delle condotte, attraverso la necessaria contestualizzazione delle stesse.

7. Il tentativo della S.C. di interpretare la disposizione dell'art. 3, co. 1, lett. a) l. n. 654/1975 alla luce della giurisprudenza della Corte Edu in tema di c.d. **discorsi d'odio** - seppur lodevole - non risulta tuttavia nell'economia della motivazione decisivo per la decisione del caso concreto. Nella sentenza annotata, infatti, la Cassazione, con argomentazioni che riteniamo non persuasive, ha escluso la condotta del ricorrente dal campo di applicazione del reato di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale.

---

[1] Cass. pen., sez. VI, n. 13234. Nello stesso senso anche Cass. pen., sez. I, 22 novembre 2012, n. 47894.

[2] Ne dà conto M. Oetheimer, sub *art. 10*, in (diretto da) S. Bartole-P. De Sena-V. Zagrebelsky, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, p. 414.

[3] C. eur. dir. uomo, sez. IV, dec. 24 giugno 2003, *Garaudy c. Francia*.

[4] Cfr. anche C. eur. dir. uomo, sez. V, dec. 7 giugno 2011, *Gollnisch c. Francia*; C. eur. dir. uomo, sez. I, 20 febbraio 2007, *Pavel Ivanov c. Russia*; C. eur. dir. uomo, sez. II, dec. 16 novembre 2004, *Norwood c. Regno Unito*.

[5] Cfr. [M. Montanari, Libertà di espressione e dignità delle vittime in un caso di negazionismo del genocidio armeno: si pronuncia la Grande camera della Corte Edu, in questa Rivista, 21 ottobre 2015](#). Si veda inoltre - con riguardo allo stesso caso ma deciso dalla seconda sezione - [M. Montanari, La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sul problematico bilanciamento tra diritto alla libertà di espressione e l'esigenza di reprimere il negazionismo del genocidio armeno, in questa Rivista, 7 gennaio 2014](#). [P. Lobba, Un "arresto" della tendenza repressiva europea sul negazionismo, in questa Rivista, 15 gennaio 2014](#).

**RITENUTO IN FATTO**

1. In data **23.4.2013** la Corte di Appello di Trieste, sull'appello proposto dall'imputato, confermava la sentenza con cui il Tribunale di Udine il **3.12.2010** aveva condannato S/ S alla pena di euro 3000 di multa per il reato di cui all'art. 3 co. 2 lett. a) della l. n. 654/1975 perché, con un volantino di promozione elettorale stampato e diffuso in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo, tenutesi il 6 e 7 giugno 2013, propagandava idee fondate sulla superiorità di una razza rispetto alle altre e sull'odio razziale, facendo ricorso, in particolare, allo slogan "*basta usurai -basta stranieri*" con sottinteso, ma evidente riferimento a persona di religione ebraica ed esplicito riferimento a persone di nazionalità non comunitaria e, sul retro del volantino, alla rappresentazione grafica esplicativa dello slogan di un'Italia assediata da soggetti di colore dediti allo spaccio di stupefacente, da un Abramo Lincoln attorniato da dollari, da un cinese produttore di merce scadente, da una donna e un bambino Rom sporchi e pronti a depredare e da un soggetto musulmano con una cintura formata da candelotti di dinamite pronti per un attentato terroristico. In Udine, in data anteriore e prossima al 6 giugno 2009.

2. Avverso tale provvedimento ha proposto ricorso per Cassazione, a mezzo del proprio difensore, S. S deducendo i motivi di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione, come disposto dall'art. 173, comma 1, disp. att., cod. proc. pen.:

a. Carezza di motivazione ex art. 606 lett. e) cod. proc. pen. in ordine alla sussistenza degli elementi costitutivi del reato di cui all'art. 3 co. 2 lett. a) l. 654/1975;

Il ricorrente evidenzia che la Corte d'Appello di Trieste ha confermato la responsabilità dell'imputato richiamandosi alla motivazione del giudice di primo grado, ma sostiene che manchi del tutto la motivazione per la quale il volantino elettorale oggetto di valutazione nel presente procedimento dovrebbe ritenersi discriminatorio e dunque tale da integrare il reato punito dalla legge 654/75.

Viene evidenziato che siamo di fronte ad un volantino elettorale composto da 2 facciate, necessariamente collegate una all'altra. Nella prima, vi è la foto del candidato alle elezioni europee con lo slogan "*Basta usurai, basta stranieri*". Nella seconda si vede una donna raffigurante l'Italia ed una serie di caricature riferibili a reati (non tutte, vedasi Abramo Lincoln) e a gruppi o etnie.

E' chiaro, ad avviso del ricorrente, che si tratta di un volantino elettorale, diffuso in periodo febbrile di attività politica, ove il messaggio alla cittadinanza deve essere breve-significativo-riassuntivo. Il volantino è completato dal simbolo

del partito e dall'indirizzo del *blog* di riferimento contenente le linee guida della campagna elettorale.

Secondo la tesi proposta in ricorso se Salmè avesse voluto proporre un volantino discriminatorio avrebbe escluso dall'immagine ogni tipo di riferimento ad attività delinquenti, avrebbe cioè fatto disegnare semplicemente gli zingari, i cinesi, gli americani, gli africani sotto una scritta: "*Fuori gli stranieri dall'Italia*".

Questa semplice considerazione sarebbe, secondo il ricorrente, di capitale importanza per comprendere che il candidato Salmè non stigmatizza il consesso mondiale dei non italiani, ma unicamente gli stranieri che delincono in Italia.

Di contro la Corte d'Appello avrebbe travisato completamente l'idea veicolata dal volantino laddove afferma a p. 4 dell'impugnata sentenza che: "*il messaggio non potrebbe essere più chiaro, tratteggiati in modo assolutamente univoco, vengono identificati per essere autori di specifiche e spesso gravi attività illecite, alle quali quelle etnie sarebbero per definizione dedite*".

Si sostiene, tuttavia, che si tratterebbe di una interpretazione del giudicante del tutto sfornita di una qualsivoglia argomentazione.

Si farebbe "parlare" il volantino, facendo dire allo stesso cose completamente estranee alla sua natura.

Condividere tale interpretazione –si sostiene- significherebbe avallare l'idea che un candidato alle elezioni europee possa non pubblicamente stigmatizzare le condotte delittuose degli stranieri, ad esempio quelle dei terroristi islamici.

Il giudice nel provvedimento impugnato verrebbe meno –secondo la tesi proposta in ricorso- all'obbligo motivazionale prescritto dal diritto positivo, limitandosi a descrivere ciò che vede e interpretandolo in modo del tutto avulso dal contesto delle elezioni, a fronte del fatto notorio che la politica della destra italiana abbia tra i suoi cardini la protezione dei cittadini dalle condotte delittuose dei cittadini stranieri.

Non si tratterebbe, dunque, di un volantino contro altre etnie ma contro i delinquenti di altre etnie.

**b.** Erronea applicazione della legge penale ex art. 606 lettera b) c.p.p. con riferimento all'art. 3 comma 2 lettera a) legge n. 654/75.

Secondo il ricorrente la Corte territoriale incorrerebbe in un errore di diritto laddove ritiene che il reato contestato sia integrato, materialmente e soggettivamente, dalla condotta dell'imputato.

L'errore di diritto si paleserebbe soprattutto con riferimento all'elemento soggettivo del reato.

Il ricorrente richiama il precedente di questa sez. 3 n. 13234/2008 ove si sanciva che non potesse essere considerata discriminazione quella posta in essere nei confronti di nomadi che si rendono responsabili di reati ("la discriminazione per

l'altrui diversità è cosa diversa dalla discriminazione per l'altrui criminalità") e che in una competizione politica particolarmente accesa quella della sicurezza dei cittadini è tema che crea spesso forti tensioni emotive, specialmente quando viene in risalto a seguito di gravi fatti criminosi, e non si può dal contesto di un discorso estrapolare una frase poco opportuna per attribuire all'autore idee razziste senza esaminare il contesto nel quale tale frase è stata pronunciata e senza la valutazione degli elementi indicati a discolpa dell'autore della frase.

Sul punto, si ricorda in ricorso che la giurisprudenza di legittimità, affermata la natura di reato di pericolo della condotta di incitamento alla discriminazione razziale, chiarisce che: 1) la nozione di "discriminazione razziale" equivale all'adozione di comportamenti che non si limitino ad esprimere sentimenti di generico rifiuto o di antipatia, per quanto censurabili possano ritenersi, ma (secondo la nozione di "discriminazione" contenuta nell'art. 1, Convenzione New York del 07.03.1966, resa esecutiva in Italia con L. 654/75) che abbiano "lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico sociale e culturale ed in ogni altro settore della vita pubblica"; 2) l'essenza del reato (sul piano giuridico-applicativo) si sostanzia in una condotta che esprima un atteggiamento di odio razziale, espressione di adesione a talune dottrine o tendenze che professano l'inferiorità di alcune etnie e, quindi, la superiorità delle altre, in vista della limitazione di esercizio dei diritti fondamentali ad individui perché diversi per razza, etnia, nazionalità o religione; 3) la nozione di "incitamento" deve avere un contenuto fattivo di istigazione ad una condotta, quantomeno intesa come comportamento generale, e realizza un *quid pluris* rispetto ad una manifestazione di opinioni, ragionamenti, convincimenti personali. Cioè: l'incitamento deve fare nascere ed alimentare lo stimolo che spinge all'azione di discriminazione (recepito ciò, da qui la modifica che il Legislatore, qualche anno or sono, volle alla legge de qua, con sostituzione dei termini diffusione e incitamento, con propaganda ed istigazione).

Sempre sulla necessità di questo *quid pluris* vengono anche richiamati precedenti costituiti da sentenze di questa Corte Suprema (sez. 3, n. 13234, 13.12.2007, dep. 28.03.2008; sez. 6, 24.08.2001, n. 31655; 13234/2008) e di merito (Trib. Vicenza, n. 569 del 22.10.2004, Baretta +Altri, confermata da Corte d'Appello di Venezia — Sez. I Sentenza N. 1747 del 13.11.2008, Baretta+Altri; Trib. Brescia — Sez. II Sentenza N. 3920 del 19.11.2007, Bortot+1; Gup Trib. Trapani Sentenza N. 22 del 16.06.2005, Fonte+Altri; Trib. Pordenone Sentenza N. 712 del 04.12.2007, Da Pieve+Altri; Trib. Treviso Sentenza n. 492 del 06.06.2000, Gentilini, Tribunale Verona 27/05/08 n. 1137/08 (il famoso "caso Adel Smith").

Secondo la tesi proposta in ricorso il volantino *de quo* sarebbe, con tutta evidenza, un invito alla cittadinanza ad opporsi legalmente, tramite l'elezione del candidato Salmè al Parlamento Europeo e la sensibilizzazione istituzionale di quest'ultimo (in merito all'annoso e problematico tema della presenza di immigrati extracomunitari clandestini e/o criminali), al detto status quo delinquenziale. Nessuna espressione di concreta istigazione (né tantomeno al semplice incitamento) alla discriminazione potrebbe essere colta.

Il ricorrente ritiene, dunque, non fondata l'impostazione uscita dal giudizio di primo e secondo grado per difetto degli estremi oggettivi e soggettivi della peculiare fattispecie di cui all'art. 3, L. 654/75 e succ. modif., difettando la volontà discriminatoria (sia in senso di superiorità razziale che di odio etnico, religioso, etc.), le condotte di incitamento ad atti a sfondo razzista (violenza e/o provocazione per fini razziali, etnici, nazionali o religiosi) e a maggior ragione quel *quid pluris* idoneo a convincere e portare terzi ai medesimi atteggiamenti illeciti; neppure vi è traccia di affermazioni in punto di pretesa supremazia o inferiorità di una razza funzionali a possibili compressioni di diritti fondamentali.

Il Giudice dell'Appello avrebbe dunque erroneamente ritenuto perfezionato il reato contestato in quanto non solo difetta l'elemento materiale ma altresì il peculiare elemento soggettivo richiesto dalla fattispecie p. e p. dall'art. 654/75.

Il ricorrente chiede pertanto che questa Corte Suprema voglia annullare la sentenza impugnata con ogni provvedimento consequenziale.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

**1.** Il ricorso è fondato, per i motivi che si andranno a specificare, e pertanto l'impugnata sentenza va annullata senza rinvio perché il fatto non sussiste.

**2.** I fatti sono incontestati.

Nel corso della campagna elettorale per le consultazioni per il rinnovo del Parlamento Europeo, tenutesi il 6 e 7 giugno 2013, il candidato S. S., odierno ricorrente, faceva stampare e diffondeva un volantino in cui:

- su un lato compariva la propria foto sovrastata dalla scritta "Vota S.", sotto la quale si leggeva, a grandi caratteri, la frase "BASTA USURAI, BASTA STRANIERI". Sotto, il simbolo del partito di appartenenza (Destra Sociale - Fiamma Tricolore), con una mano che vi appone una croce e scrive di fianco "S.". Più in basso, l'URL del blog del candidato (<http://s.myblog.it>);

- sull'altro lato, in alto la scritta: "Elezioni europee 6-7 giugno 2009 DIFENDI L'ITALIA - VOTA S.". Più sotto, sei caricature che raffigurano: a) un

cittadino dai tratti somatici asiatici che vende prodotti "made in China"; b) un Abramo Lincoln con tanti dollari che gli svolazzano intorno; c) un uomo di colore che offre droga; d) un arabo con una cintura di candelotti di dinamite pronto a farsi esplodere; e) una donna italiana con un bambino in braccio e, di fianco, una mendicante rom che allunga le mani in direzione dello stesso. Sotto, come nell'altra facciata, il simbolo del partito di appartenenza (Destra Sociale – Fiamma Tricolore), con una mano che vi appone una croce e scrive di fianco "S...". Più in basso, l'URL del blog del candidato (<http://...myblog.it>);

Il problema, esclusivamente giuridico, che si è posto al Collegio è stato di stabilire se il combinato disposto delle scritte di cui si è detto e del messaggio scaturente dalle descritte immagini caricaturali potesse integrare il reato contestato di cui **all'art. 3, co. 2 (rectius. co. 1) , lett. a) della l. n. 654/1975** con riferimento alla **propaganda di idee fondate sulla superiorità di una razza rispetto alle altre ed all'odio razziale**. E, come si vedrà, la risposta è stata negativa.

**3.** Nell'ambito del nostro ordinamento interno, le disposizioni penali che puniscono le manifestazioni di discriminazione razziale prendono le mosse dalla ratifica della **Convenzione di New York del 7 marzo 1966**, intervenuta con la legge 13 ottobre 1975, n. 654.

Gli Stati firmatari della Convenzione di New York, con l'articolo 4, assunsero l'obbligo di "dichiarare crimini punibili dalla legge, ogni diffusione di idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale, ogni incitamento alla discriminazione razziale, nonché ogni atto di violenza, od incitamento a tali atti diretti contro ogni razza o gruppo di individui di colore diverso o di diversa origine etnica, come ogni aiuto apportato ad attività razzistiche, compreso il loro finanziamento", nonché a "dichiarare illegali ed a vietare le organizzazioni e le attività di propaganda organizzate ed ogni altro tipo di attività di propaganda che incitino alla discriminazione razziale e che l'incoraggino, nonché a dichiarare reato punibile dalla legge la partecipazione a tali organizzazioni od a tali attività".

L'articolo 3, nel **testo originario di cui alla 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* in GU n.337 del 23-12-1975 - Suppl. Ordinario) prevedeva che: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione è punito con la reclusione da uno a quattro anni: **a) chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale; b) chi incita in qualsiasi modo alla discriminazione, o incita a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza, nei confronti di**

*persone perché appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale. E' vietata ogni organizzazione o associazione avente tra i suoi scopi di incitare all'odio o alla discriminazione razziale. Chi partecipi ad organizzazioni o associazioni di tal genere, o presti assistenza alla loro attività è punito per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da uno a cinque anni. Le pene sono aumentate per i capi e i promotori di tali organizzazioni o associazioni".*

Un più organico intervento legislativo a carattere antidiscriminatorio fu poi operato 18 anni più tardi con la cosiddetta **Legge Mancino del 1993** (Decreto legge 26 aprile 1993, n. 122 *Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa* in GU n.97 del 27-4-1993) convertito con modificazioni dalla Legge 25 giugno 1993, n. 205 (in G.U. 26/06/1993, n.148) grazie al cui art. 1 co. 1 la norma subì un primo *restyling* venendo così modificata: **1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione, è punito con la reclusione da uno a quattro anni: a) chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico; b) chi, in qualsiasi modo, incita alla discriminazione o all'odio, o incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. 2. La pena di cui al comma 1 è aumentata se il fatto è commesso col mezzo della stampa o con altro mezzo di propaganda, ovvero in pubbliche riunioni. 3. E' vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione, all'odio 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 uno a cinque anni o, se l'organizzazione, associazione, movimento o gruppo ha tra i propri scopi l'incitamento alla violenza, con la reclusione da due a sette anni. Le pene sono aumentate per i capi e i promotori di tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi."**

Con la *Legge Mancino* del 1993 venivano dunque modificati i limiti edittali della disposizione di cui all'originario comma 1 ed estesa la sanzione penale alle discriminazioni religiose. Come si dirà, poi, più avanti, venne anche introdotta una specifica circostanza aggravante riguardante la discriminazione razziale.

Nell'ambito di una più complessa e articolata riforma dei reati di opinione, **la legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione** in Gazz. Uff. 13 marzo 2006, n. 60) all'art. 13, ha ulteriormente modificato l'art. 3 della legge 654/1974 novellando la norma **nel testo vigente all'epoca dei fatti - e tuttora-** prevedendo, per la parte che qui interessa, che: **"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 **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; **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 ;

4. Quanto alla previsione **sub a)**, che riguarda il caso all'odierno esame, va detto che questa Corte di legittimità, a proposito della sostituzione del concetto di "diffusione" delle idee razziste con quello di "propaganda" di tali idee, e del concetto di "incitamento" con quello di "istigazione", ha escluso una discontinuità contenutistica del paradigma della condotta criminosa rispetto alla normativa antecedente.

In particolare, con la pronuncia di questa sez. 3 n. 35781 del 7 maggio 2008, Mereu, rv. 241072 si è condivisibilmente affermato che, in tema di atti di discriminazione razziale ed etnica, anche a seguito delle modifiche apportate dall'art. 13 della l. 24 febbraio 2006, n. 85 all'art. 3, comma primo, lett. a) della l. 13 ottobre 1975, n. 654 (come modificato dall'art. 1 del d.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv. con modd. in l. 25 giugno 1993, n. 205), **sussiste continuità normativa** tra le corrispondenti fattispecie incriminatrici, in quanto la condotta consistente nel "propagandare" idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico era già ricompresa in quella, originariamente prevista, consistente nel "diffondere" in qualsiasi modo le medesime idee.

Nella sentenza si è ulteriormente precisato che, con la novella del 2006, si è semplicemente modificato in misura più favorevole il trattamento sanzionatorio, senza che possa riscontrarsi alcuna soluzione di continuità normativa "tra la ipotesi di incitamento e quella di istigazione a commettere atti di discriminazione (...). Infatti, secondo il comune significato delle parole, istigazione altro non è che l'incitamento a commettere atti riprovevoli, sicché anche l'incitamento a commettere atti di discriminazione per motivi razziali, adoperato dal legislatore del 1993, equivaleva alla istigazione, considerato che la discriminazione razziale continua a essere riprovevole nella successione delle leggi penali di cui si discute. In sostanza, la sostituzione del verbo "incitare" col verbo "istigare" non è altro che una precisazione linguistica che non modifica per nulla la portata incriminatrice della norma".

Pertanto, al di là del più mite trattamento sanzionatorio, il ricorso alle espressioni "istigazione" e "propaganda" al posto delle espressioni "incitamento" e "diffusione" non modifica, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il quadro

legislativo di riferimento. Sul punto, si tornerà, tuttavia, più avanti, per una necessaria precisazione.

5. Siamo di fronte ad un reato plurioffensivo, in quanto sono almeno due i beni-interesse protetti: l'ordine pubblico inteso come diritto alla tranquillità sociale, e la dignità umana. Con una preminenza, tuttavia, che dottrina e giurisprudenza riconoscono al secondo. Due sono quindi i soggetti passivi: quelli che siano eventualmente singolarmente individuati nel caso concreto e l'intero gruppo etnico. In tal senso non assume, evidentemente, alcun rilievo la circostanza che la condotta sia diretta a discriminare non delle persone specificamente individuate, ma, in maniera indifferenziata, tutti gli appartenenti ad una determinata comunità.

Si tratta di un reato di pura condotta, o di pericolo astratto, a nulla rilevando che l'azione abbia prodotto degli effetti, cioè che nell'immediatezza del fatto l'incitamento o la propaganda siano o meno stati recepiti.

Per quanto concerne l'elemento oggettivo del reato, non importa il modo o il mezzo con i quali le idee vengono divulgate, mentre è necessario, perché il reato si perfezioni, che l'espressione discriminatoria sia percepita da un'altra persona. Solo in tal caso il pensiero diviene penalmente rilevante e come tale sanzionabile.

Non rileva, d'altra parte, trattandosi di un reato di pericolo, che i soggetti passivi percepiscano l'espressione come un'offesa alla propria dignità.

L'offensività dell'espressione va relazionata di volta in volta con l'etnia verso cui si dirige e deve altresì rivelare il sentimento di superiorità della razza o dell'etnia di appartenenza del soggetto attivo ovvero di odio per la razza o l'etnia di appartenenza del soggetto passivo.

Il razzismo può anche essere "implicito", non dovendo necessariamente esternarsi sotto forma di atti flagranti accompagnati da chiare ed esplicite manifestazioni di idee.

La norma in esame pone, tuttavia, non pochi problemi interpretativi in quanto non conteneva (e non contiene) alcuna definizione di razzismo, di discriminazione o di odio razziale, termini questi che si prestano ad una pluralità di significati.

6. La nozione di **discriminazione** è descritta dal punto di vista normativo nell'art. 1 della Convenzione di New York, secondo il quale essa *"sta ad indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica"*.

Nell'ordinamento italiano, una nozione di discriminazione pressoché identica viene fornita dall'art. 43 d.lgs. 286/1998 (Testo unico sull'immigrazione), sia pure in esclusiva correlazione alla normativa in cui tale disposizione è collocata: *"Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica"*.

La medesima nozione di discriminazione è stata successivamente meglio puntualizzata nella direttiva n. 43 del 2000, introdotta nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 9 luglio 2003, n 215.

In base a tale direttiva si ha **discriminazione diretta** quando, a causa della propria razza o origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga. Si ha invece **discriminazione indiretta** quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza ed origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (art. 2 D.Lgs. citato). L'anzidetto decreto, applicabile sia al settore pubblico che a quello privato, considera come discriminazioni anche le molestie o i comportamenti indesiderati (art. 2, comma 3).

La giurisprudenza di questa Corte regolatrice si è sforzata negli anni di offrire il proprio contributo alla puntualizzazione del concetto. E' stato, ad esempio, affermato che, quando si parla di "sentimento di avversione o di discriminazione fondato sulla razza, l'origine etnica o il colore", ci si riferisce a "un sentimento immediatamente percepibile come connotato alla esclusione di condizioni di parità" (sez. 5, n. 11590 del 28 gennaio 2010, rv. 246892. Oppure si è identificata la discriminazione come un "pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza" (sez. 5, n. 49694 del 28 dicembre 2009, rv. 245828).

La dottrina ha da più parti evidenziato come, a circoscrivere la nozione di discriminazione rilevante ai fini che qui interessano, si adoperi spesso il richiamo al sentimento di superiorità della razza di appartenenza e, specularmente, di inferiorità della razza o dell'etnia cui la condotta è rivolta.

Nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, la discriminazione è descritta in modo assai generico e ampio come il "trattare in modo differente, salvo giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovano in

situazioni comparabili" (CEDU, Willis c. Regno Unito, ric. n. 36042/97, par. 48; cfr. anche CEDU, Zarb Adami c. Malta, ric. n. 17209/02, par. 71).

Il fondamento della nozione fornita dalla Corte di Strasburgo è costituito dall'art. 14 della Convenzione dei diritti dell'uomo, il quale afferma che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

Il **razzismo** è una forma particolare di discriminazione perché indica la razza come fattore determinante per lo sviluppo della società e, di conseguenza, presuppone l'esistenza di razze superiori ed inferiori: le prime destinate al comando, le seconde alla sottomissione (cfr. la pur risalente ma ancora attuale sez. 1, n. 3791 del 30.9.1993, Freda, rv. 196583).

Si è precisato in un più recente arresto di questa Corte (sez. 3, n. 13234 del 13.12.2007 dep. il 28.3.2008, Brigantini, rv. 239461, che il razzismo si attua o con la persecuzione o con la discriminazione e che odiare significa manifestare un'avversione tale da desiderare la morte o una grave danno per la persona odiata, per cui non si può qualificare come odio qualsiasi sentimento di avversione o di antipatia.

**7.** Richiamate tali nozioni, va a questo punto detto, quanto alle norme in contestazione, che certamente, come si diceva, vi è continuità normativa nella sanzione, nel senso che la "propaganda di idee" fondate sulla superiorità di una razza rispetto all'altra è certamente ricompresa nella "diffusione in qualsiasi modo" delle stesse idee.

Tuttavia è evidente che il concetto di propaganda è più ristretto rispetto a quello di "diffusione in qualsiasi modo" di cui al testo previgente. Propagandare, infatti, come ha precisato anche la Corte Costituzionale nell'ormai lontana sentenza n. 87 del 1966 non significa semplicemente divulgare ~~le~~ idee da poter portare a conoscenza di altri, ma implica un *quid pluris* consistente in un'azione più specifica il cui risultato è rivolto ad influire sulla psicologia e sull'altrui comportamento e pertanto implica che la diffusione debba essere idonea a raccogliere consensi intorno all'idea divulgata.

Nel solco di quanto già affermato nella citata sentenza 13234/08 ritiene, dunque, il Collegio che mentre la sostituzione all'art. 3 del verbo "incita" con "istiga" di cui alla previsione sub b. ha un valore meramente terminologico, data la sostanziale equivalenza dei due termini, l'uso sub a. del verbo "propaganda" in

luogo di "diffonde" restringe la fattispecie originaria perché implica che la diffusione debba essere idonea a raccogliere consensi intorno all'idea divulgata.

Propagandare un'idea, infatti, in altri termini significa divulgarla al fine di condizionare o influenzare il comportamento o la psicologia di un vasto pubblico in modo da raccogliere adesioni intorno all'idea propagandata

Il concetto qui interessa ed assume un ruolo decisivo nella decisione perché -va sempre tenuto presente- al Salmè è stato contestato con il suo volantino elettorale di avere "propagandato idee fondate sulla superiorità di una razza rispetto all'altra"

Perché si realizzi il reato - va aggiunto- è sufficiente il **dolo generico** perché lo scopo di condizionare la pubblica opinione è insito nella condotta propagandistica; è sufficiente cioè che l'agente sia consapevole del contenuto dell'idea che volontariamente propaganda e della idoneità oggettiva a condizionare l'altrui opinione.

**8. Punto nodale dell'odierno decidere, tuttavia, è che la discriminazione si debba fondare sulla qualità del soggetto (zingaro, nero, ebreo, ecc.) e non sui suoi comportamenti.**

Il Collegio condivide il *dictum* della citata sent. 13234/2008 -che va qui ribadito- che **la discriminazione per l'altrui diversità è cosa diversa dalla discriminazione per l'altrui criminalità.**

In definitiva, dunque, un soggetto può anche essere legittimamente discriminato per il suo comportamento, senza che si incorra in sanzione penale, ma non per la sua qualità di essere diverso.

Presupposto della configurabilità del reato di propaganda di idee discriminatorie previsto dall'art.3, comma primo lett. a), della L. n. 654 del 1975, in altri termini, è l'effettiva sussistenza di un'idea discriminatoria fondata sulla diversità determinata da pretesa superiorità razziale o da odio etnico.

Il caso oggi in esame, tuttavia, è del tutto diverso da quello esaminato nel precedente di questa sezione del 2008 più volte citato. E conseguentemente, pur affermandosi il medesimo principio di diritto, diverse saranno anche le conclusioni cui si perverrà.

Nel caso di cui alla sentenza 13234/2008 - in cui la Corte ha annullato con rinvio, demandando al giudice il compito di accertare se la condotta contestata agli imputati, consistita nell'aver pubblicizzato una petizione contro i campi nomadi abusivi fosse stata determinata da un'idea discriminatoria basata sulla semplice diversità etnica ovvero su un pregiudizio, non sanzionabile - gli imputati, quali rappresentanti di un partito politico, avevano assunto l'iniziativa di invitare i cittadini veronesi a sottoscrivere una petizione, rivolta alle autorità comunali, del

seguinte tenore: *"I sottoscritti cittadini veronesi con la presente chiedono lo sgombero immediato di tutti i campi nomadi abusivi e provvisori e che l'amministrazione non realizzi nessun nuovo insediamento nel territorio comunale"*. L'iniziativa era stata altresì pubblicizzata con varie interviste alla stampa e con manifesti del seguente tenore: *"No ai campi nomadi. Firma anche tu per mandare via gli zingari"*. Il contenuto del manifesto era diretto a propagandare la petizione, tanto è vero che esso conteneva l'invito a firmare ed indicava i luoghi dove erano stati sistemati i banchetti per la raccolta delle firme

Il caso sembra analogo a quello odierno, ma non lo è.

In quello, a differenza che nel volantino che ci occupa, a prescindere dal contesto ambientale, appariva palese la discriminazione degli "zingari" per il solo fatto di essere tali, in quanto in tale documento non si indica alcuna plausibile ragione a sostegno dell'allontanamento. Ed infatti, prima la Corte di Appello di Venezia quale giudice del rinvio e poi nuovamente questa Corte Suprema (sez. 4, n. 41819 del 10.7.2009, Bragantini ed altri, rv. 246158) affermavano che è configurabile il reato di propaganda di idee discriminatorie, previsto dall'art. 3, comma primo lett. a), della L. n. 654 del 1975, nell'affissione di manifesti sui muri della città del seguente tenore: *"No ai campi nomadi. Firma anche tu per mandare via gli zingari"*.

Anche in altra più recente pronuncia di questa Corte (sez. 1, n. 47894 del 22.11.2012, Giuliana Emilio, rv. 254074, si è condivisibilmente affermato che integra il reato di propaganda di idee discriminatrici, previsto dall'art. 3 comma primo lett. a) della l. n. 654 del 1975, l'intervento di un consigliere comunale contenente affermazioni fondate sull'odio e la discriminazione razziale ai danni delle Comunità Rom e Sinti nel corso di una seduta consiliare.

Il diverso caso oggi in esame, invece, ad avviso del Collegio, in maniera alquanto grossolana, vuole veicolare un messaggio di avversione politica verso una serie di comportamenti illeciti che, con una generalizzazione che appare una forzatura anche agli occhi del destinatario più sprovveduto, vengono attribuiti a soggetti appartenenti a determinate razze o etnie: il cinese che vende prodotti contraffatti, l'uomo di colore che spaccia stupefacenti, la rom che tenta di rapire il bambino, l'arabo che si fa esplodere in un attentato terroristico. E poi Abramo Lincoln, con i suoi dollari, a rappresentare la finanza e le banche, probabilmente da mettere in relazione alla scritta "basta usurai".

Proprio **la presenza della caricatura di Abramo Lincoln**, peraltro, lascia intendere che il senso del messaggio non possa essere quello di propagandare la superiorità di una razza rispetto all'altra o l'odio razziale. Anche nella mente del

più razzista degli ideatori del volantino non si vede, infatti, su cosa potrebbe fondarsi una pretesa superiorità di etnia o un odio razziale verso un simbolo del popolo statunitense.

9. Va evidenziato poi come, ai fini della valutazione complessiva del fatto, non possa essere indipendente la valutazione del **contesto** in cui lo stesso è avvenuto.

Il bene giuridico protetto, come si diceva in precedenza, non è costituito solo dall'ordine pubblico, il quale, anzi, per taluni ha rilevanza solo indiretta, ma dalla **tutela della dignità umana** come risulta dalla nozione di discriminazione recepita dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 215 del 2003 nel quale si fa esplicito riferimento alla dignità della persona.

Peraltro, che il bene giuridico protetto dalle norme incriminatrici in tema di discriminazione sia in via principale la dignità dell'uomo, appare ormai sufficientemente chiaro sia alla dottrina che alla giurisprudenza, di questa Corte Suprema e non solo, anche perché è su questa base che viene correntemente evidenziato come debba essere operato un necessario bilanciamento fra beni tutti di rilievo costituzionale – da un lato quello della libertà di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost.; dall'altro quello della pari dignità degli uomini ex art. 3 Cost. ~~29~~

Ed invero, sia in ambito nazionale che nella sfera di competenza della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, i principali problemi sono emersi in riferimento al **rapporto intercorrente tra libertà di manifestazione del pensiero e pari dignità degli uomini**.

Il punto dolente sta nell'equilibrio e nei confini fra questi due principi, entrambi solennemente riconosciuti in ambito nazionale e sovranazionale.

Questa Corte di legittimità ha in più occasioni affermato il principio secondo il quale il diritto di libera manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) incontra dei limiti e necessita di volta in volta di un bilanciamento laddove esso si ponga in contrasto con il principio di pari dignità di tutti i cittadini (art. 3 Cost.).

Con la sentenza di questa sez. 3 n. 37581/2008, nello specifico, si è dichiarata manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 3 l. 13 ottobre 1975, n. 654 laddove esso (nel testo previgente, ma si è detto della continuità normativa) vietava la diffusione in qualsiasi modo di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale, per asserito contrasto con l'art. 21 Cost., sull'assunto che la libertà di manifestazione del pensiero e quella di ricerca storica cessano quando travalicano in istigazione alla discriminazione ed alla violenza di tipo razzista (nella motivazione della sentenza, questa Corte ha ulteriormente precisato che la libertà costituzionalmente garantita dall'art. 21 non ha valore assoluto ma

deve essere coordinata con altri valori costituzionali di pari rango, quali quelli fissati dall'art. 3 e dall'art. 117, comma primo, Cost.).

Per analoghi motivi, sez. 5, n. 31655/2001 aveva ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 21 Cost., dell'art. 3, comma 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, che vietava la partecipazione, la promozione e la direzione di organizzazioni di ogni tipo aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, sul presupposto che l'incitamento avesse un contenuto fattivo di istigazione ad una condotta che realizza un *quid pluris* rispetto alla mera manifestazione di opinioni personali.

La stessa Corte Costituzionale, in più occasioni, ha peraltro precisato che la libertà di manifestazione del pensiero non può spingersi oltre il limite segnato da altri principi costituzionali fondamentali.

Il caso all'odierno esame, che non trova precedenti significativamente sovrapponibili nella giurisprudenza di questa Corte, va invece inquadrato tra quelli dei cosiddetti *hate speeches*, ovvero i discorsi che inneggiano all'odio, tipicamente pronunciati, per lo più da esponenti politici, verso gruppi minoritari o soggetti socialmente deboli, che hanno costituito oggetto di plurime pronunce da parte della Corte EDU e di approfondimento da parte di autorevole dottrina.

Anche la CEDU, per cui pure il diritto di libera manifestazione del pensiero (libertà di espressione: art. 10 della Convenzione) è stato sempre considerato di fondamentale importanza, si è trovata ad affermarne reiteratamente la necessità del bilanciamento con il divieto di discriminazione, solennemente affermato dall'art. 14 della Convenzione.

Tale necessità si è posta in sede europea, per lo più, come si anticipava, in occasione della diffusione mediatica di notizie riguardanti l'informazione su fenomeni di razzismo; e, nel solco di una tradizione giurisprudenziale consolidata e maggiormente aperta verso la libertà di manifestazione del pensiero, la Corte di Strasburgo ha tendenzialmente affermato che anche la diffusione delle idee più riprovevoli è necessaria, in una democrazia matura, affinché l'opinione pubblica possa valutarne criticamente i contenuti (cfr., fra gli altri, il caso *Jersild c. Danimarca*, del 23 settembre 1994). Peraltro, anche in vicende nelle quali vi era stata un'espressa presa di posizione in favore di ideologie *lato sensu* razziste o negazioniste è capitato che la Corte EDU esprimesse il principio secondo cui impedire o sanzionare dichiarazioni di stampo negazionista o riduttivo rispetto a fenomeni di genocidio viola l'art. 10 della Convenzione (così nel recente caso *Perinçek c. Svizzera* del 17.12.2013, in riferimento, in particolare, alle atrocità commesse dall'Impero ottomano ai danni del popolo armeno a partire dal 1915, nel quale peraltro è

chiamato in causa anche il divieto dell'abuso del diritto, di cui all'art. 17 della Convenzione).

Non sono mancate, però, pronunce in cui la Corte di Strasburgo si è discolpata da siffatto orientamento, ritenendo ad esempio che la condanna inflitta da uno Stato firmatario a un esponente politico che aveva diffuso un programma a sfondo antisلمico non violasse l'art. 10 della Convenzione (caso Feret c. Belgio del 2009, decisione che tuttavia è stata adottata con una maggioranza di quattro voti contro tre), o altre pronunce nelle quali, più in generale, la Corte EDU ha escluso la lesione dell'art. 10 Conv. in relazione ad altri casi di condanne per gli *hate speeches* (es. caso Incal c. Turchia del 9/6/1998; vds. anche caso Elbakan c. Turchia).

In realtà, come non ha mancato di sottolineare la dottrina, la Corte EDU ha fatto quasi sempre prevalere, sul piatto della bilancia, il diritto alla libera manifestazione del pensiero, tranne che in relazione al fenomeno del c.d. negazionismo e limitatamente ai casi in cui lo stesso riguardi la Shoah.

Da più parti viene ricordato come i giudici di Strasburgo, in una pronuncia del 2003 (Garaudy c. Francia, n. 65831 del 24/6/2003) su ricorso dello scrittore Roger Garaudy, condannato in Francia per contestazione di crimini contro l'umanità, diffamazione pubblica a danno della comunità ebraica, istigazione alla discriminazione e all'odio razziali, ebbero a precisare che la maggior parte del contenuto e il tono generale dell'opera del ricorrente, e dunque il suo scopo, avevano "una marcata natura negazionista e contrastano quindi con i valori fondamentali della Convenzione, quali espressi nel suo Preambolo, ossia la giustizia e la pace " e a dire che il ricorrente tentava "di fuorviare l'art. 10 della Convenzione dalla sua vocazione utilizzando il suo diritto alla libertà di espressione per fini contrari alla lettera ed allo spirito della Convenzione". E aggiungevano che i predetti fini, se fossero tollerati, contribuirebbero alla distruzione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione

**10.** Dunque l'orientamento dei giudici della Corte di Strasburgo non può dirsi del tutto consolidato e univoco nel bilanciamento fra gli opposti principi-interessi in gioco.

La linea di tendenza generale è nel senso di porre l'accento sul contesto nell'ambito del quale s'inserisce il caso concreto. Non senza tenere, tuttavia, nel debito conto, la necessità di porre un limite alla libera esternazione del pensiero laddove si prospetti la lesione o messa in pericolo di altri valori costituzionalmente garantiti. E la propaganda di idee fondate sulla discriminazione razziale travalica questo limite perché ha come fine la limitazione dei diritti civili e politici di altri individui appartenenti alla stessa società civile.

Tuttavia – e si torna al problema che ci ha impegnato- si tratta di vedere quand'è che si realizza una propaganda penalmente rilevante in relazione all'art. 3 l. 654/1975.

Ebbene, anche questa Corte Suprema ritiene di dover attestarsi sul crinale della necessaria **contestualizzazione dei fatti**, nel solco, peraltro, di quella giurisprudenza di legittimità che, in materia di reati di opinione e/o di diffamazione, ha da sempre evidenziato tale necessità.

In particolar modo, così come affermato da una trentennale giurisprudenza in materia di diritto di critica politica in relazione al possibile reato di diffamazione, non può non tenersi conto del **particolare clima in cui si svolgono le competizioni elettorali**. Questa Corte –va ricordato- ha reiteratamente affermato, nel corso degli anni che il linguaggio della polemica politica può assumere toni più pungenti ed incisivi rispetto a quelli comunemente adoperati nei rapporti interpersonali tra privati (cfr. ex plurimis sez. 5 n. 12013 del 21 ottobre 1999, Casanova, rv. 214870; sez. 5, n. 38747 del 14 ottobre 2008, Tognoni).

Le espressioni utilizzate nell'ambito della c.d. critica politica assumono naturalmente connotazioni soggettive ed opinabili, in quanto si confrontano varie concezioni contrapposte per il raggiungimento di fini pubblici. Ne consegue che, in tale contesto la valutazione dei comportamenti e dei giudizi fortemente critici nei confronti degli avversari politici o l'uso di argomenti forti per veicolare il proprio programma deve essere compiuta tenendo presente il preminente interesse generale al libero svolgimento della vita democratica (cfr. sez. 5, n. 45163 del 18 dicembre 2001, n. 45163, Campobasso, rv. 221013).

Questa Corte di legittimità, peraltro, anche nella sua giurisprudenza in materia di discriminazione razziale ha sempre cercato di applicare il principio che, nel possibile contrasto fra la libertà di manifestazione del pensiero e la pari dignità dei cittadini, va data preminenza a quest'ultima solo in presenza di condotte che disvelino una concreta pericolosità per il bene giuridico tutelato.

In altri termini, si è cercato di affermare che il bilanciamento di principi di rango costituzionale, che è in qualche modo sempre insito nell'analisi delle fattispecie criminose in esame, non deve portare a una compressione del principio di libera espressione sulla sola base di una valutazione astratta della pericolosità, quanto meno in quei casi nei quali il tipo di condotta contemplata nel paradigma della norma sanzionatrice non sia intrinsecamente caratterizzato da una carica offensiva suscettibile di recare pregiudizio al valore egualitario e non discriminatorio del principio di cui all'art. 3 Cost.

Si tratta, come visto, di una chiave ermeneutica che ben si armonizza anche con le indicazioni di principio provenienti dalla Corte EDU.

Tale opzione interpretativa è evidente soprattutto nella giurisprudenza di questa Corte regolatrice attinente l'aggravante introdotta dall'art. 3 del d.l. 122/1993, che, nel testo modificato in sede di conversione, è prevista, con una pena aumentata fino alla metà " per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità".

Si è condivisibilmente affermato in proposito (sez. 5, n. 11590 del 28 gennaio 2010, Singh, rv. 246892) che l'aggravante in questione sussiste allorché l'azione si manifesti come consapevole esteriorizzazione, immediatamente percepibile, nel contesto in cui è maturata, avuto anche riguardo al comune sentire, di un sentimento di avversione o di discriminazione fondato sulla razza, l'origine etnica o il colore e cioè di un sentimento immediatamente percepibile come connaturato alla esclusione di condizioni di parità.

Nel caso di specie, la Suprema corte ha escluso l'aggravante nei confronti dell'imputato – il quale aveva proferito l'espressione "italiano di m (...)" – affermando che il riferimento all'italiano, nel comune sentire, non può essere correlato ad una situazione di inferiorità suscettibile di essere discriminata e dare, quindi, luogo ad un pregiudizio corrente di inferiorità, bensì riguarda la persona singola verso la quale si abbia disistima.

E' stato poi costantemente affermato, anche di recente, ad esempio che integra gli estremi dell'aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso l'espressione "*sporco negro*", in quanto idonea a coinvolgere un giudizio di disvalore sulla razza della persona offesa (cfr., ex multis, sez. 5, n. 22570 del 28.1.2010, Scocozza, rv. 247495; sez. 5 n. 30525 del 4 febbraio 2013, Del Dotto, rv, 255558).

Il principio che se ne desume è che, affinché l'aggravante in questione sia configurabile, non può considerarsi sufficiente una semplice motivazione interiore dell'azione, ma occorre che questa, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto nel quale si colloca, si presenti come intenzionalmente diretta e almeno potenzialmente idonea a rendere percepibile all'esterno ed a suscitare in altri il sentimento di odio razziale o comunque a dar luogo, in futuro o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori.

Si deve peraltro escludere che possa automaticamente ricondursi alla nozione di "odio" ogni e qualsiasi sentimento o manifestazione di generica antipatia, insofferenza o rifiuto, pur se riconducibile a motivazioni attinenti alla razza, alla nazionalità, all'etnia o alla religione, e si deve considerare, quanto alla "discrimi-

nazione", che la relativa nozione non può essere intesa come riferibile a qualsivoglia condotta che sia o possa apparire contrastante con un ideale di assoluta e perfetta integrazione, non solo nei diritti ma anche nella pratica dei rapporti quotidiani, tra soggetti di diversa razza, etnia, nazionalità o religione, ma deve essere tratta esclusivamente dalla definizione contenuta nell'art. 1 della Convenzione di New York del 7 marzo 1966, resa esecutiva in Italia con la legge 654/1975, di cui si è detto in precedenza (cfr. sul punto sez. 5 n. 44295 del 17 novembre 2005, Paoletich, rv. 232539).

Concludendo, il giudice di merito sarà chiamato di volta in volta a valutare nel caso concreto, dandone adeguatamente conto in motivazione, se l'azione sottoposta al suo giudizio, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto nel quale si colloca, nonché in relazione al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, costituisca reato. Egli dovrà, in proposito, operare un'interpretazione della normativa in esame che valorizzi la concreta pericolosità e offensività delle condotte, attraverso una necessaria contestualizzazione delle stesse, in modo da raggiungere un soddisfacente punto di equilibrio fra i principi di rango costituzionale della libertà di espressione e della pari dignità e non discriminazione.

**11.** Nel caso che ci occupa tale valutazione, che non pare essere stata operata dai giudici di merito, avrebbe avuto un esito favorevole all'imputato.

Appare evidente, infatti, che il messaggio del volantino era quello di propagandare un'avversione non verso i soggetti sullo stesso raffigurati in maniera caricaturale, ma verso le attività illecite dagli stessi posti in essere.

Siamo di fronte, evidentemente, ad un messaggio politico che risente di un pregiudizio per cui determinate attività delittuose vengono poste in essere prevalentemente dai membri di determinate etnie.

Si tratta, peraltro, di un pregiudizio che da sempre viene agitato nelle campagne elettorali al fine di recuperare consenso in situazioni locali in cui da parte dell'elettorato viene una richiesta di maggiore sicurezza.

Tuttavia, nel necessario bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti di cui si è detto, da operare di volta in volta rispetto al caso concreto, appare nell'occasione prevalere il diritto alla libera manifestazione, del proprio pensiero politico, nell'ambito di una competizione elettorale.

Il messaggio veicolato attiene all'idea, che il candidato vuole sottoporre all'elettorato, secondo cui va posto un freno alle attività finanziarie riconducibili alla finanza statunitense e alla presenza di stranieri sul territorio italiano, cui egli ricollega l'incremento di tutta una serie di attività delittuose.

L'odierno ricorrente non appare pregiudizialmente ostile a determinate etnie in quanto tali. Nella sua visione lo è perché ricollega alle stesse lo svolgimento di determinate attività illecite.

Il messaggio, in sé, non facendo peraltro riferimento ad alcuna modalità violenta perché si concretizzi quel "basta stranieri" scritto sul volantino, alla luce dei principi giuridici di cui si è detto, non pare propagandare l'odio razziale, derivandone che viene a mancare uno degli elementi costitutivi della fattispecie del reato contestato. E pertanto, non risultando dalla sentenza della Corte territoriale alcun elemento potenziale da acquisire che possa portare ad una diversa conclusione, la sentenza impugnata va annullata senza rinvio perché il fatto non sussiste.

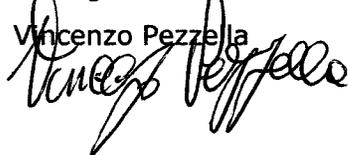
**P.Q.M.**

Annulla senza rinvio la sentenza impugnata perché il fatto non sussiste.

Così deciso in Roma il 23 giugno 2015.

Il Consigliere estensore

Vincenzo Pezzella



Il Presidente

Amedeo Franco

