

" Art. 604 bis Codice Penale - Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa1 "

[I]. Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, e' punito:

a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaga idee fondate sulla superiorita' 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.

[II]. E' vietata ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Chi partecipa a tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi, o presta assistenza alla loro attivita', e' punito, per il solo fatto della partecipazione o dell'assistenza, con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Coloro che promuovono o dirigono tali organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi sono puniti, per cio' solo, con la reclusione da uno a sei anni.

[I]. Si applica la pena della reclusione da due a sei anni se la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondano in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanita' e dei crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale.

*Competenza:* Trib. monocratico

*Arresto:* non consentito (1° comma lett. a); facoltativo (1° comma, lett. b, 3° comma); obbligatorio (2° comma);

*Fermo:* non consentito

*Custodia cautelare in carcere:* non consentita (1° comma, 2° comma secondo periodo); consentita (2° comma terzo periodo e 3° comma);

*Altre misure cautelari personali:* consentite (1° comma, lett. b, 2 e 3° comma);

*Procedibilità:* d'ufficio

[1] *Articolo inserito dall'art. 2, comma 1, lett. i) d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21.*

## **RIFERIMENTI NORMATIVI:**

D.lgs. 1 marzo 2018, n. 21; l. 20 novembre 2016, n. 167; l. 16 giugno 2016, n. 115; L. 24 febbraio 2006, n. 85; d.l. 26 aprile 1993 n. 122 conv. con mod. nella l. 25 giugno 1993, n. 205; L. 13 ottobre 1975, n. 654

## **FOCUS NOVITÀ**

Publicato nella Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo 2018 il decreto legislativo 1 marzo 2018, n. 21, rubricato “Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103”. Con il presente decreto, attuazione della delega contenuta nell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103 –“Riforma Orlando” , in materia di “riserva di codice”, confluiscono nel codice penale, diverse norme incriminatrici che fino ad ora erano previste nella legislazione speciale penale.

L'art. 2, comma 1, lett. *i*, del d.lgs. n. 21, cit., ha inserito nel titolo XII del libro II, al Capo III, una nuova sezione "Sezione *I-bis* - Dei delitti contro l'eguaglianza", nel quale è disciplinato con l'inserimento del nuovo articolo 604-*bis* c.p., il delitto di Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa e con il nuovo art. 604-*ter* c.p., ha introdotto le circostanze aggravanti per i reati commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità.

Le modifiche entrano in vigore il 6 aprile 2018.

[a cura della Redazione]

## 1. Inquadramento

L'art. 604 bis c.p. - inserito nel codice penale in virtù del d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, in vigore dal 6 aprile 2018, attuativo della cd. riserva di codice - ricalca testualmente l'art. 3 della l. 13 ottobre 1975, n. 654 (che il d.lgs. 21/2018 ha abrogato) e si colloca nella neo introdotta sezione *I-bis* intitolata ai delitti contro l'uguaglianza.

L'art. 3 l. 654 cit. è stato il frutto del recepimento nell'ordinamento interno della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965, entrata in vigore il 4 gennaio 1969. La normativa nazionale è stata oggetto di ripetuti interventi, che ne hanno delineato l'assetto attuale, trasmigrato nel codice penale: sono punite condotte di propaganda, istigazione, commissione di atti di discriminazione razziale, etnica, nazionale o religiosa, ovvero di istigazione a commettere o di commissione di atti di violenza per i medesimi motivi ovvero, ancora, di partecipazione o direzione di gruppi di qualsivoglia genere che mirino all'incitamento rispetto ad analoghe forme di discriminazione o violenza.

Tra gli interventi legislativi sulla norma, va ricordata la legge 16 giugno 2016, n. 115, con cui è stato introdotto, all'interno dell'art. 3 della legge n. 654, un nuovo comma 3-*bis* (poi integrato dalla l. 20 novembre 2016, n. 167) che prevede un inasprimento di pena quando l'istigazione o l'incitamento riguardino la negazione, la grave minimizzazione o l'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale agli artt. 6, 7, e 8, ratificato dall'Italia con la legge n. 232 del 1999. Tale disposizione è oggi prevista dal comma 3 dell'art. 604 *bis*.

Data la continuità normativa, il presente commento farà riferimento alla giurisprudenza ed alla dottrina formatesi sull'art. 3 l. 654/1975 e successive modifiche. L'art. 8 del d.lgs. 21/2018, proprio al fine di coordinare l'abrogazione delle norme di parte speciale con la loro contestuale introduzione nel codice penale, stabilisce che «*dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i richiami alle disposizioni abrogate dall'articolo 7, ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale*».

## 2. Soggetti

## 2.1. Soggetto attivo

I reati previsti dall'art. 604 bis sono **reati comuni**, che possono essere commessi da chiunque.

## 3. Materialità

L'articolo 604 *bis* prevede **otto fattispecie**,

1. La prima, riferita a chi propagandi idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico.
2. La seconda, riferita a chi istighi a commettere atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
3. La terza, riferita a chi commetta atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
4. La quarta, riferita a chi istighi a commettere violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
5. La quinta, riferita a chi commetta violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
6. La sesta, riferita a chi partecipa ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
7. La settima, riferita a chi presta assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
8. La ottava, riferita a chi promuove o dirige dette organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi.

### 3.1. Condotte previste

### 3.2. Definizioni

Quanto alla **propaganda**, essa – come sostenuto dalla Corte costituzionale (Corte Cost n. 87 del 1966) – non è una semplice divulgazione di idee da poter portare a conoscenza di altri, ma consiste in un'azione più specifica il cui risultato è rivolto ad influire sulla psicologia e sull'altrui comportamento e, pertanto, implica che la diffusione sia idonea a raccogliere consensi intorno all'idea espressa come propria e divulgata (Visone, cit.). Si tratta di un reato di opinione, per tale intendendosi una fattispecie che incrimini la manifestazione, l'espressione di un certo contenuto di pensiero (Spena, cit.)

L'**istigazione** non si concretizza in un semplice sostegno o in una mera adesione, ma presuppone un'attività diretta a convincere terzi a porre in essere la condotta violenta o discriminatoria.

### 3.3. Natura e caratteristiche dei reati

In ordine alla condotta di **propaganda**, la Corte di cassazione (*Cass. III n. 36906/2015*) ha sostenuto che si tratta di **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 del secondo; che **due sono i soggetti passivi**: quelli che siano eventualmente

singolarmente individuati nel caso concreto e l'intero gruppo etnico, il che importa l'irrilevanza della circostanza che la condotta sia diretta a discriminare non delle persone specificamente individuate, ma, in maniera indifferenziata, tutti gli appartenenti ad una determinata comunità.

**L'istigazione e la propaganda sono reati di pura condotta 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, mentre è necessario, perchè il reato si perfezioni, che l'espressione discriminatoria sia percepita da un'altra persona, non occorrendo, tuttavia, che il soggetto passivo percepisca l'espressione come un'offesa alla propria dignità (*Cass. III, n. 37581/2008*).

Secondo la giurisprudenza, anche il reato di **incitamento alla violenza e ad atti di provocazione** previsto dall'art. 3, comma 1, lett. b) è un **reato di pericolo** che si perfeziona indipendentemente dalla circostanza che l'istigazione sia accolta dai destinatari, essendo tuttavia necessario valutare la **concreta ed intrinseca capacità della condotta a determinare altri a compiere un'azione violenta** con riferimento al contesto specifico ed alle modalità del fatto (*Cass. I, n. 42727/2015*; nella specie, la Corte ha avallato l'interpretazione dei giudici di merito, che avevano ritenuto integrato il reato per la pubblicazione – nella bacheca di un profilo face-book – della foto di un ministro di colore accompagnata dalla frase «*Mai nessuno che se la stupri, così tanto per capire cosa può provare la vittima di questo efferato reato, vergogna*»).

### **3.4. I motivi della condotta**

Secondo la giurisprudenza, la discriminazione, per essere tale, deve fondare sulla diversità determinata da pretesa superiorità razziale o da odio etnico e non dall'inclinazione delinquenziale della presunta vittima, che può essere legittimamente discriminata per il suo comportamento (*Cass. III, n. 36906/2015*, vicenda concernente l'autore di un volantino elettorale che aveva additato alcuni stranieri come pericolosi, del quale è stata esclusa la responsabilità perché l'avversione manifestata non riguardava l'etnia in se, ma le attività criminose che vengono solitamente collegate a quelle etnie).

### **3.5. Le modifiche normative**

La Corte di cassazione ha sostenuto che vi è continuità normativa tra il testo anteriore alle modifiche *ex l. 85/2006* e quello successivo, laddove la sostituzione, nel comma 1, lett. a) dell'art. 3 cit., della parola «*diffonde*» con quella «*propaganda*» e della parola «*incita*» con quella «*istiga*» non comporta, ai fini della configurabilità del reato, sostanziali novità atteso che, quanto all'"incitamento", la differenza semantica rispetto all'"istigazione" appare del tutto inesistente, mentre, quanto al "propagandare", tale condotta si differenzia soltanto per specificazione da quella costituita dalla generica "diffusione", nella quale doveva quindi già ritenersi compresa, trattandosi di diffusione caratterizzata, fin dall'originaria formulazione della norma, dalla finalità di incitare al mutamento delle idee e dei comportamenti del pubblico.

(*Cass. I, n. 34713/2016*).

## **4. Elemento psicologico**

### **4.1. Il dolo**

La **propaganda e l'istigazione alla commissione di atti discriminatori** di cui al comma 1, lett. a)

sono reati a **dolo generico** (*Cass. III, n. 36906/2015; Cass. III, n. 37581/2008*).

**L'istigazione** di cui al comma 1, lett. b), **la commissione di atti di discriminazione, di violenza o di provocazione alla violenza** per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi sono reati a **dolo specifico** (*Cass. I, n. 42727/2015; Cass. sez. fer., n. 38877/2015; Cass. V, n. 25756/2015, Cass. III, n. 37581/2008*).

## 4.2. La colpa

I reati di cui all'art. 604 bis non sono **punibili a titolo di colpa**

## 5. Consumazione e tentativo

### 5.1. 5.1 Consumazione

V. § 3.3.

## 6. Circostanze

### 6.1. L'aggravante di cui al comma 3 bis dell'art. 3 l. 654/1975 (oggi comma 3 dell'art. 604 bis c.p.)

Il comma 3 *bis* dell'art. 3 l. 654 cit. - oggi comma 3 dell'art. 604 *bis* - prevede una disposizione introdotta con la L. 16 giugno 2016, n. 115, poi integrata dalla l. 20 novembre 2016, n. 167 (con l'inserimento delle condotte di minimizzazione grave e apologia).

Tale norma prevede un inasprimento di pena nel caso in cui la propaganda, l'istigazione o l'incitamento si fondano sulla negazione, sulla grave minimizzazione o sull'apologia della Shoah o dei crimini di genocidio, contro l'umanità o di guerra e sempre che le condotte siano poste in essere in modo che ne derivi concreto pericolo di diffusione.

Secondo l'opinione dominante in dottrina, si tratta di una **circostanza aggravante** e non di una fattispecie autonoma (Daniele, De Flammineis, Puglisi, Visone, cit.; contra Scotto Rosato cit.), mentre non vi è contrasto in ordine alla natura di fattispecie di **pericolo concreto**.

I delitti cui può applicarsi l'aggravante in questione non sono tutti quelli contemplati dall'art. 3, l. n. 654/1975, bensì solo quelli che si estrinsecano in una forma di manifestazione del pensiero (propaganda, istigazione, incitamento). La circostanza – che comporta l'irrogazione della pena della reclusione da 2 a 6 anni – non è, dunque, applicabile agli atti di discriminazione violenta e non, mentre lo è alle condotte associative dell'art. 3 comma 3. (Visone, cit.).

## 7. Pene accessorie

Restano in vigore le pene accessorie per questi delitti (obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività, obbligo di permanenza in casa entro orari determinati, sospensione della patente di guida o del passaporto, divieto di detenzione di armi, divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale) previste dall'art. 1 del d.l. n. 122/1993.

## 8. Casistica

1. È stata ritenuta atto discriminatorio - integrante il reato di cui all'art. 3, comma 1 lett. a) l. 654 cit.- la condotta di un esercente il quale si era rifiutato di servire degli avventori extracomunitari (nella specie, nordafricani) solo perché tali, a nulla rilevando che la condotta fosse solo occasionale o che fosse motivata dal soggettivo convincimento che detti avventori potessero rappresentare un pericolo a cagione della loro appartenenza ad una categoria di soggetti ritenuti per la maggior parte clandestini, nullafacenti e senza fissa dimora (*Cass. III, n. 37733/2006*).

2. La Cassazione ha escluso la rilevanza penale di un volantino elettorale nel quale campeggiava lo slogan «*Basta usurai-Basta stranieri*» ed immagini caricaturali che rappresentavano la penisola italiana attorniata da un Abramo Lincoln circondato da dollari a profusione, da soggetti di colore “impegnati” a spacciare sostanze stupefacenti; da un uomo di fattezze orientali, produttore di merce scadente; da una donna rom pronta a “depredare” una donna italiana (raffigurata con un bambino in braccio); da un musulmano “imbottito” di candelotti di dinamite, in procinto di “farsi esplodere” (*Cass. III, n. 36906/2015*).

3. È configurabile il reato di propaganda di idee discriminatorie, previsto dall'art. 3, comma 1 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*». (*Cass. IV, n. 41819/2009*).

4. Si è ritenuto che la frase «*italiano di merda*» non fosse stata pronunciata consapevolmente per finalità di discriminazione, di odio nazionale, razziale o di conflitto tra persone a causa della etnia, non risultando che l'imputato avesse manifestato, nel contesto in cui erano state profferite, odio e sentimenti simili connaturati ad una situazione di inferiorità degli italiani. Anche perché non si può ritenere che il riferimento all'"italiano", nel comune sentire, nel nostro territorio, in cui l'"italiano" è stragrande maggioranza e classe dirigente, sia correlato ad un sentimento che può dare luogo ad un pregiudizio corrente di inferiorità (*Cass. V, n. 11590/2010*).

5. Quanto alla condotta associativa, è stato ritenuto sussistere il reato di cui al comma 2 dell'art. 3, in presenza di una struttura fondata sulla condivisione di idee razziste, che utilizzava la gestione di un blog per tenere i contatti tra gli aderenti, fare proselitismo, anche mediante diffusione di documenti e testi inneggianti al razzismo, programmare azioni dimostrative o violente, raccogliere elargizioni economiche a favore del forum, censire episodi o persone (*Cass. III, n. 33179/2013*).

## 9. Profili processuali

### 9.1. Gli istituti

**Tutte le fattispecie previste dall'articolo in commento sono procedibili d'ufficio** e di competenza del **Tribunale collegiale** (*ex artt. 33 bis, comma 1, lett. p), c.p.p. e 6 d.l. 122 1993*).

Per la **promozione e l'organizzazione delle entità di cui al comma 2** e per la **propaganda, l'istigazione o l'incitamento quando aggravate come da disposizione di cui al comma 3** è possibile disporre **intercettazioni ed applicare la custodia in carcere**;

per la **promozione e l'organizzazione delle entità di cui al comma 2** è previsto l'**arresto obbligatorio in flagranza** (art. 380, comma 2, lett. l), c.p.p.); per le fattispecie di cui al comma 1 n. 2), al comma 2 quanto alla condotta di mera partecipazione e per la **propaganda, l'istigazione o l'incitamento di cui al comma 3** è previsto l'**arresto facoltativo in flagranza**.

**Le misure diverse dalla custodia in carcere sono applicabili per i reati di cui al comma 1, lett.**

**b) ed al comma 2 quanto alla condotta di mera partecipazione.**

## **Bibliografia**

Cappitelli, *Nota a Cassazione penale*, 23 giugno 2015, n.36906, sez. III - *Il reato di propaganda di idee fondate sull'odio razziale o etnico all'esame della giurisprudenza di legittimità*, in *Cass. Pen.*, fasc.3, 2016, 1011; Daniele, *Negazionismo e libertà di espressione: dalla sentenza Perinçek c. Svizzera alla nuova aggravante prevista nell'ordinamento italiano - Per una democrazia tollerante, anziché "militante"*, in *Diritto Penale Contemporaneo* - Fasc. 10/2017; De Flammineis, *Riflessioni sull'aggravante del "negazionismo": offensività della condotta e valori in campo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 17 ottobre 2016; Ievolella, *Nota a Cassazione penale*, 23 giugno 2015, n.36906, sez. III - *Il reato di propaganda di idee fondate sull'odio razziale o etnico all'esame della giurisprudenza di legittimità; 'Basta stranieri': slogan shock per il volantino elettorale. Cade l'accusa di razzismo*, in *Dir. e Giust.* fasc.32, 2015, 106; Leopizzi, *L'attuazione del principio della "riserva di codice" in materia penale (d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21)*, in *Ilpenalista*, 23 marzo 2018; Panizzo, *Nota a Cassazione penale*, 10 luglio 2009, n.41819, sez. IV - *quando la propaganda politica diviene propaganda razzista*, in *Cass. pen.*, fasc.6, 2010, pag. 2353; Puglisi, *A margine della c.d. "aggravante di negazionismo": tra occasioni sprecate e legislazione penale simbolica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 15 luglio 2016; Scotto Rosato, *Osservazioni critiche sul "nuovo" reato di negazionismo*, in *Diritto Penale Contemporaneo* 3/2016; Siliberti, *Osservazioni a Cass. Pen.*, 22 maggio 2015, sez. I, n. 42727, in *Cass. pen.*, , fasc.5, 2016, 2021; Spena, *Libertà di espressione e reati di opinione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc.2-3, 2007, 689; Visone, *L'aggravante di negazionismo, tra vincoli di matrice sovranazionale e legislazione simbolica*, in *Gazzetta Forense*, n. 4/2016, 815;

*Paola Borrelli*

**Utente:** Univ. degli Studi di Bologna Univ. degli Studi di Bologna  
[www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it) - 13.05.2018

---

© Copyright Giuffrè 2018. Tutti i diritti riservati. P.IVA 00829840156