

Proposta di decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo

(2001/C 332 E/17)

COM(2001) 521 def. — 2001/0217(CNS)

(Presentata dalla Commissione il 19 settembre 2001)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce l'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) Il terrorismo costituisce una delle più gravi violazioni dei principi di dignità umana, libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi su cui si fonda l'Unione europea e che sono patrimonio comune degli Stati membri.
- (2) Tutti o alcuni Stati membri partecipano a una serie di convenzioni relative al terrorismo. La convenzione europea per la repressione del terrorismo ⁽¹⁾ del 27 gennaio 1977 stabilisce che i reati terroristici non possono essere considerati reati politici o reati ispirati da motivazioni politiche. Tale convenzione è stata oggetto della raccomandazione 1170 (1991) adottata il 25 novembre 1991 dal Comitato permanente a nome dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Le Nazioni Unite hanno adottato la convenzione per la repressione degli attentati terroristici mediante l'uso di esplosivi del 15 dicembre 1997 e la convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999.
- (3) A livello dell'Unione, il 3 dicembre 1998 il Consiglio ha adottato il piano d'azione del Consiglio e della Commissione relativo alle modalità ottimali di attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ⁽²⁾. Il problema del terrorismo è affrontato nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ⁽³⁾ e del Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000 ⁽³⁾. È inoltre menzionato nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'aggiornamento semestrale del

quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di «libertà, sicurezza e giustizia» nell'Unione europea (seconda metà del 2000) ⁽⁴⁾. La dichiarazione di La Gomera, adottata nel corso della riunione informale del Consiglio del 14 ottobre 1995, afferma che il terrorismo costituisce una minaccia alla democrazia, al libero esercizio dei diritti umani e allo sviluppo economico e sociale.

- (4) Il 30 luglio 1996, alla riunione dei paesi più industrializzati (G7) e della Russia svoltasi a Parigi, sono state perorate venticinque misure per combattere il terrorismo.
- (5) La convenzione che istituisce un ufficio europeo di polizia (convenzione Europol) sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea ⁽⁵⁾ menziona, segnatamente nell'articolo 2, la necessità di migliorare l'efficacia e la cooperazione delle autorità competenti negli Stati membri per la prevenzione e la lotta contro il terrorismo.
- (6) Le altre misure per la lotta contro il terrorismo adottate dall'Unione europea sono le seguenti: la decisione del Consiglio, del 3 dicembre 1998, che incarica l'Europol di occuparsi dei reati commessi o che possono essere commessi nell'ambito di attività terroristiche che si configurano come reati contro la vita, l'incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni ⁽⁶⁾; l'azione comune 96/610/GAI del 15 ottobre 1996, adottata dal Consiglio a norma dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sull'istituzione e l'aggiornamento costante di un repertorio delle competenze, capacità e conoscenze specialistiche nel settore dell'antiterrorismo, per facilitare la cooperazione fra gli Stati membri dell'Unione europea nella lotta al terrorismo ⁽⁷⁾; l'azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea ⁽⁸⁾ con competenze per i reati terroristici, segnatamente l'articolo 2; l'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea ⁽⁹⁾; e la raccomandazione del Consiglio, del 9 dicembre 1999, sulla cooperazione nella lotta contro il finanziamento dei gruppi terroristici ⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ COM(2000) 782 def.

⁽⁵⁾ GU C 316 del 27.11.1995, pag. 1.

⁽⁶⁾ GU C 26 del 30.1.1999, pag. 22.

⁽⁷⁾ GU L 273 del 25.10.1996.

⁽⁸⁾ GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

⁽⁹⁾ GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

⁽¹⁰⁾ GU C 373 del 23.12.1999, pag. 1.

⁽¹⁾ ETS n. 90.

⁽²⁾ GU C 19 del 23.01.1999, pag. 1.

⁽³⁾ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

- (7) L'imponente lavoro svolto dalle organizzazioni internazionali, e specialmente dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa, deve essere integrato promuovendo un maggiore ravvicinamento all'interno dell'Unione europea. I profondi cambiamenti della natura del terrorismo, l'inadeguatezza delle forme tradizionali di cooperazione giudiziaria e di polizia nella lotta contro tale fenomeno e le lacune giuridiche esistenti devono essere combattute con nuove misure che stabiliscano, segnatamente, norme minime relative agli elementi costitutivi del reato e alle sanzioni in materia di terrorismo.
- (8) Dal momento che gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere realizzati sufficientemente dagli Stati membri, mentre, considerata l'esigenza di reciprocità, possono essere realizzati meglio a livello dell'Unione, questa, conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 2 del trattato UE e come definito dall'articolo 5 del trattato CE, può adottare delle misure. Conformemente al principio di proporzionalità di cui al medesimo articolo, la presente decisione quadro non va al di là di quanto necessario per raggiungere tali obiettivi.
- (9) Vanno adottate misure che si applichino non solo agli atti terroristici compiuti in uno Stato membro ma anche a quelli che colpiscono gli Stati membri in altro modo. Mentre le misure in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria costituiscono strumenti appropriati per combattere il terrorismo all'interno dell'Unione e a livello internazionale, possono essere assunte iniziative integrative per accrescere l'impatto della lotta contro gli atti terroristici e assicurare la coerenza delle relazioni esterne dell'Unione.
- (10) La definizione degli elementi costitutivi del terrorismo deve essere la stessa in tutti gli Stati membri, e includere anche i reati commessi da organizzazioni terroristiche. Inoltre, devono essere previste pene e sanzioni commisurate alla gravità dei reati per le persone fisiche o giuridiche che hanno commesso tali reati o ne sono responsabili.
- (11) Il fatto che un reato sia stato commesso con particolare ferocia, colpisca un gran numero di persone, sia di natura particolarmente grave e persistente o sia commesso contro persone — comprese le persone che fruiscono di una protezione internazionale — che rappresentano un bersaglio per i terroristi, per via della loro posizione rappresentativa in quanto membri del potere esecutivo o legislativo o perché si occupano di terrorismo nell'ambito della loro attività professionale, deve essere considerato una circostanza aggravante.
- (12) Il fatto che dei terroristi rinuncino alle loro attività terroristiche e forniscano alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni utili per combattere il terrorismo deve essere considerato una circostanza attenuante.
- (13) Devono essere stabilite norme giurisdizionali per garantire che il reato sia perseguito.
- (14) Occorre tener conto della convenzione europea sull'estradizione del 13 dicembre 1957 per agevolare i procedimenti penali quando il reato è commesso in uno Stato membro che non autorizza l'estradizione dei suoi cittadini.
- (15) Al fine di migliorare la cooperazione e conformemente alle norme relative alla tutela dei dati, e in particolare alla convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale⁽¹⁾, gli Stati membri devono prestarsi a vicenda la più ampia assistenza giudiziaria. Devono essere istituiti punti operativi di contatto per lo scambio delle informazioni o devono essere adeguatamente utilizzati a tal fine i meccanismi di cooperazione esistenti.
- (16) Le vittime di taluni tipi di reati terroristici, come le minacce e l'estorsione, possono essere piuttosto vulnerabili. Pertanto, ciascuno Stato membro dovrà adoperarsi affinché le indagini e l'azione penale non dipendano dalla querela o dalla denuncia della vittima del reato.
- (17) La presente decisione quadro rispetta i diritti fondamentali e si conforma ai principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ed in particolare dal capo VI,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

Articolo 1

Oggetto

La presente decisione quadro si pone l'obiettivo di stabilire norme minime, relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni per le persone fisiche e giuridiche che hanno commesso o sono responsabili di atti terroristici, che siano commisurate alla gravità di tali reati.

Articolo 2

Campo d'applicazione

La presente decisione quadro si applica ai reati terroristici:

- a) commessi o preparati, del tutto o in parte, in uno Stato membro;
- b) commessi da un cittadino di uno Stato membro;

⁽¹⁾ ETS n. 108.

c) commessi a beneficio di una persona giuridica avente sede in uno Stato membro;

d) commessi contro le istituzioni o la popolazione di uno Stato membro.

Articolo 3

Reati terroristici

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che i seguenti reati, definiti in base ai diritti nazionali, commessi da singoli individui o da gruppi di persone contro uno o più paesi, contro le loro istituzioni o popolazioni, a scopo intimidatorio e al fine di sovvertire o distruggere le strutture politiche, economiche o sociali del paese, siano punibili come reati terroristici:

- a) l'omicidio;
- b) le lesioni personali;
- c) il sequestro di persona e la cattura di ostaggi;
- d) le estorsioni;
- e) i furti e le rapine;
- f) l'occupazione abusiva o il danneggiamento di infrastrutture statali e pubbliche, mezzi di trasporto pubblico, luoghi pubblici e beni;
- g) la fabbricazione, il possesso, l'acquisto, il trasporto o la fornitura di armi e esplosivi;
- h) la diffusione di sostanze contaminanti o atte a provocare incendi, inondazioni o esplosioni che arrechi danno alle persone, ai beni, agli animali e all'ambiente;
- i) l'intralcio o l'interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse fondamentali;
- j) gli attentati mediante manomissione dei sistemi di informazione;
- k) la minaccia di commettere uno dei reati di cui sopra;
- l) la direzione di un'organizzazione terroristica;
- m) la promozione, il sostegno e la partecipazione a un'organizzazione terroristica.

2. Ai fini della presente decisione quadro, per organizzazione terroristica si intende un'organizzazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere i reati terroristici di cui al paragrafo 1, lettere da a) a k).

Articolo 4

Istigazione, aiuto, favoreggiamento e tentativo

Gli Stati membri prendono le misure opportune per garantire che l'istigazione, l'aiuto, il favoreggiamento e il tentativo di commettere reati terroristici siano punibili.

Articolo 5

Pene e sanzioni

1. Gli Stati membri prendono le misure opportune per garantire che i reati terroristici di cui all'articolo 3 e 4 siano punibili con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

2. Gli Stati membri prendono le misure opportune per garantire che i reati terroristici di cui all'articolo 3 siano punibili con pene detentive la cui durata massima non sia inferiore a quanto segue:

- a) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a): venti anni
- b) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera l): quindici anni
- c) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere c), g), h) e i): dieci anni
- d) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera m): sette anni
- e) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera f) e j): cinque anni
- f) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b): quattro anni
- g) per i reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), e) e k): due anni.

3. Gli Stati membri prendono le misure opportune per garantire che vi sia la possibilità di infliggere sanzioni complementari o alternative come la prestazione di servizi per la comunità, la limitazione di alcuni diritti civili o politici e la pubblicazione integrale o parziale della sentenza relativa ai reati e ai comportamenti di cui agli articoli 3 e 4.

4. Gli Stati membri prendono le misure opportune per garantire che possano essere inflitte anche sanzioni pecuniarie per i reati e i comportamenti terroristici di cui agli articoli 3 e 4.

Articolo 6

Aggravanti

Fatte salve le circostanze aggravanti previste dalle legislazioni nazionali, gli Stati membri garantiscono che le pene e le sanzioni di cui all'articolo 5 siano aumentate nel caso in cui i reati terroristici

- a) siano commessi con particolare ferocia;
- b) colpiscano un gran numero di persone o siano di natura particolarmente grave e persistente o

- c) siano commessi a danno di capi di Stato, ministri di un governo nazionale, altre persone che fruiscono di una protezione internazionale, parlamentari eletti, membri di un'amministrazione regionale o locale, giudici, magistrati, dipendenti dell'amministrazione giudiziaria o penitenziaria e membri delle forze di polizia.

Articolo 7

Attenuanti

Gli Stati membri garantiscono che le pene e le sanzioni di cui all'articolo 5 siano ridotte nel caso in cui gli autori dei reati:

- a) rinuncino all'attività terroristica
- b) forniscano alle autorità amministrative e giudiziarie informazioni utili per:
 - i) prevenire o attenuare gli effetti del reato,
 - ii) individuare o consegnare alla giustizia gli altri criminali,
 - iii) acquisire elementi di prova o
 - iv) prevenire futuri reati terroristici.

Articolo 8

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati o comportamenti terroristici di cui agli articoli 3 e 4 commessi a loro beneficio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, il quale detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica stessa, basata:

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica;
- b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica;
- c) sull'esercizio di poteri di controllo in seno a tale persona giuridica.

2. Oltre che nei casi di cui al paragrafo 1, gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di reati o la tenuta di comportamenti terroristici di cui agli articoli 3 e 4 a beneficio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali

contro le persone fisiche che abbiano commesso i reati o tenuto i comportamenti di cui agli articoli 3 e 4.

Articolo 9

Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi del paragrafo 1 dell'articolo 8 siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico,
- b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria,
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento,
- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che alle persone giuridiche responsabili ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 8 siano applicate sanzioni o misure efficaci, proporzionate e dissuasive.

Articolo 10

Giurisdizione

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 3 e 4 laddove i reati siano stati commessi o i comportamenti siano stati tenuti:

- a) interamente o in parte sul proprio territorio,
- b) da un suo cittadino, fermo restando che la legge di tale Stato membro può esigere che i reati e i comportamenti in questione siano punibili anche nel paese in cui siano stati commessi o tenuti,
- c) a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede principale nel territorio di tale Stato membro,
- d) contro le sue istituzioni o la sua popolazione.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c) o d).

3. Gli Stati membri devono informarne il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione, precisando, ove necessario, i casi e le circostanze specifiche cui si applica tale decisione.

Articolo 11

Estradizione ed esercizio dell'azione penale

1. Lo Stato membro che, sulla base del proprio ordinamento giuridico, non autorizza l'estradizione dei propri cittadini deve adottare le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati o i comportamenti di cui agli articoli 3 e 4 qualora siano commessi da suoi cittadini sul territorio di un altro Stato membro o contro le istituzioni o la popolazione di un altro Stato membro.

2. Lo Stato membro che non autorizza, unicamente a causa della sua nazionalità, l'estradizione di un suo cittadino in un altro Stato membro, nel quale egli è sospettato di uno dei reati o comportamenti terroristici di cui agli articoli 3 e 4, deve all'occorrenza deferire il caso alle proprie autorità competenti per eventualmente intraprendere l'azione penale.

Per rendere possibile l'azione penale, lo Stato membro in cui è stato commesso il reato o è stato adottato il comportamento trasmette la documentazione, le informazioni e le prove relative al reato conformemente alle procedure di cui all'articolo 6, paragrafo 2 della convenzione europea d'estradizione del 13 dicembre 1957. Lo Stato membro richiedente è informato dell'inizio del procedimento e del suo esito.

3. Ai fini del presente articolo si intende per «cittadino» di uno Stato membro chi risponda alle caratteristiche stabilite da qualsiasi dichiarazione resa da tale Stato in forza dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere b) e c) della convenzione europea d'estradizione.

Articolo 12

Cooperazione tra Stati membri

1. Gli Stati membri, conformemente alle convenzioni e agli accordi bilaterali o multilaterali applicabili, si prestano la più ampia assistenza reciproca nei procedimenti penali relativi ai reati e ai comportamenti terroristici di cui agli articoli 3 e 4.

2. Nei casi in cui più Stati membri abbiano giurisdizione sui reati terroristici, tali Stati si consultano a vicenda nell'intento di coordinare le loro iniziative per pervenire ad un'azione penale efficace. Essi sfruttano pienamente i meccanismi di cooperazione giudiziaria e gli altri meccanismi esistenti.

Articolo 13

Scambio di informazioni

1. Gli Stati membri stabiliscono dei punti di contatto operativi, utilizzando strutture operative già esistenti o istituendoli

appositamente, per lo scambio di informazioni e per altri contatti tra gli Stati membri ai fini dell'applicazione della presente decisione quadro.

2. Ciascuno Stato membro informa il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione in merito al proprio punto di contatto operativo di cui al paragrafo 1. Il Segretariato generale notifica tali informazioni agli altri Stati membri.

3. Quando uno Stato membro dispone di informazioni relative alla preparazione di un reato terroristico che riguarda un altro Stato membro, deve fornire tali informazioni a tale altro Stato membro. A tal fine possono essere utilizzati i punti di contatto operativi di cui al paragrafo 1.

Articolo 14

Protezione e assistenza alle vittime

Ciascuno Stato membro si adopera affinché le indagini e le azioni penali relative ai reati terroristici sui quali ha giurisdizione non dipendano dalla querela o dalla denuncia della vittima del reato, almeno nei casi in cui applica l'articolo 8, paragrafo 1, lettera a).

Articolo 15

Attuazione e relazioni

Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 31 dicembre 2002.

Gli Stati membri trasmettono al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni da essi adottate e le informazioni su ogni altra misura presa per conformarsi alla presente decisione quadro.

Sulla base di tali informazioni la Commissione presenta, entro il 31 dicembre 2003, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della presente decisione quadro accompagnata, ove necessario, da proposte legislative.

Il Consiglio valuta in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Articolo 16

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il terzo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.