

Proposta di decisione-quadro del Consiglio sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia

(2002/C 75 E/17)

COM(2001) 664 def. — 2001/0270(CNS)

(Presentata dalla Commissione il 29 novembre 2001)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare gli articoli 29, 31 e 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

membri per garantire l'attuazione di una normativa che copra in modo univoco l'intero fenomeno e permetta di lottare incisivamente contro il razzismo e la xenofobia.

- (1) Il razzismo e la xenofobia costituiscono violazioni dirette dei principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello stato di diritto, principi sui quali l'Unione europea è fondata e che sono comuni agli Stati membri.
- (2) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione riguardante l'attuazione ottimale delle disposizioni del trattato di Amsterdam relative allo stabilimento di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ⁽¹⁾, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere ⁽²⁾, la risoluzione 20 settembre 2000 ⁽³⁾ e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'aggiornamento semestrale del quadro di controllo ⁽⁴⁾ per valutare i progressi nell'instaurazione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea (secondo semestre 2000) sollecitano un'azione in questo campo.
- (3) All'azione comune 96/443/GAI del 15 luglio 1996, adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, riguardante le misure per contrastare il razzismo e la xenofobia ⁽⁵⁾, deve far seguito una nuova azione legislativa per ravvicinare maggiormente gli ordinamenti degli Stati membri e per superare gli ostacoli che si frappongono a un'efficace cooperazione giudiziaria, dovuti principalmente alle disparità di impostazione giuridica tra Stati membri.
- (4) Stando alla valutazione dell'azione comune del 1996 e al lavoro svolto in altre sedi internazionali, come il Consiglio d'Europa, sono già emerse alcune difficoltà in materia di cooperazione giudiziaria, per cui è necessario introdurre nuovi miglioramenti nelle legislazioni penali degli Stati
- (5) È necessario definire un'impostazione penale del fenomeno che sia comune all'Unione, per far in modo che gli stessi comportamenti razzisti e xenofobi costituiscano reati penali in tutti gli Stati membri e che siano previste pene effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti delle persone fisiche e giuridiche che hanno commesso reati del genere o ne sono responsabili.
- (6) La motivazione razzista o xenofoba va considerata una circostanza aggravante in sede di comminazione della sanzione per un reato ordinario. Oltre a esercitare un effetto dissuasivo, ciò costituirebbe una reazione diretta contro gli autori dei reati.
- (7) Il fatto che un reato razzista o xenofobo venga commesso nell'esercizio di un'attività professionale va considerato un'aggravante, trattandosi di un abuso che, in quanto tale, è particolarmente riprovevole.
- (8) Occorre fare in modo che le indagini e l'azione penale relative ai reati a sfondo razzista e xenofobo non siano subordinati a una denuncia o accusa ad opera delle vittime, spesso particolarmente vulnerabili e riluttanti a intentare un'azione giudiziaria.
- (9) È necessario promuovere la cooperazione giudiziaria in materia penale per combattere incisivamente i reati a sfondo razzista e xenofobo, fissando regole chiare circa la competenza e l'estradizione.
- (10) Vanno istituiti punti di contatto operativi per lo scambio di informazioni o servirsi in modo consono del meccanismo di cooperazione esistente all'uopo.
- (11) Tutti gli Stati membri hanno ratificato la convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione degli individui con riferimento all'elaborazione automatica dei dati personali. I dati personali elaborati nel quadro della presente decisione-quadro formeranno oggetto di una protezione conforme ai dettami di detta convenzione.

⁽¹⁾ GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

⁽²⁾ <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

⁽³⁾ GU L 146 del 17.5.2001, pag. 110.

⁽⁴⁾ COM(2000) 782 final.

⁽⁵⁾ GU L 185 del 24.7.1996, pag. 5.

- (12) Dato che garantire che il razzismo e la xenofobia siano passibili in tutti gli Stati membri di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive, nonché migliorare e incentivare la cooperazione giudiziaria rimuovendo potenziali ostacoli, sono obiettivi che non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente, in quanto sono necessarie norme comuni e compatibili, che è più facile attuare a livello dell'Unione, quest'ultima può adottare provvedimenti conformi al principio di sussidiarietà, quale definito dall'articolo 2 del trattato UE e dall'articolo 5 del trattato CE. A norma dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la presente decisione-quadro si limita al minimo richiesto per conseguire tali obiettivi a livello europeo e non trascende quanto necessario a tal fine.
- (13) La presente decisione-quadro lascia impregiudicate le prerogative conferite alla Comunità europea.
- (14) L'azione comune 96/444/GAI va abrogata, dato che con l'adozione del trattato di Amsterdam, della direttiva 2000/43 del Consiglio, del 29 giugno 2000, per l'attuazione del principio di parità di trattamento tra le persone, a prescindere dalla loro origine razziale o etnica ⁽¹⁾ nonché della presente decisione-quadro, essa risulta superata.
- (15) La presente decisione-quadro rispetta i diritti fondamentali ed è conforme ai principi sanciti in particolare dalla convenzione europea sui diritti dell'uomo, segnatamente agli articoli 10 e 11, nonché dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare dai capitoli II e VI,

DECIDE:

Articolo 1

Finalità

La presente decisione-quadro stabilisce disposizioni per ravvicinare le legislazioni e normative degli Stati membri nonché per intensificare la cooperazione tra le autorità — giudiziarie o altre — degli Stati membri, in ordine ai reati che comportano forme di razzismo e xenofobia.

Articolo 2

Campo d'applicazione

La presente decisione-quadro si applica ai reati che comportano forme di razzismo e xenofobia perpetrati:

- a) sul territorio degli Stati membri, o
- b) da cittadini di uno Stato membro qualora l'atto commesso sia rivolto contro singoli individui o gruppi dello Stato membro medesimo, o

- c) a vantaggio di una persona giuridica stabilita in uno Stato membro.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini della presente decisione-quadro si intende per:

- a) «razzismo e xenofobia», il convincimento che la razza, il colore, la discendenza, la religione o i convinimenti, l'origine nazionale o l'origine etnica siano fattori determinanti per nutrire avversione nei confronti di singoli individui o di gruppi;
- b) «gruppo razzista o xenofobo», un'organizzazione strutturata, costituita per un lasso di tempo, composta da più di due persone, che agiscano di concerto per perpetrare reati di cui all'articolo 4, lettere a)-e);
- c) «persona giuridica», qualsiasi entità provvista di questo status in virtù della legislazione vigente, ad esclusione degli Stati o di altri enti pubblici nell'esercizio dei loro poteri di pubblica autorità, nonché delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 4

Reati a sfondo razzista e xenofobo

Ciascuno Stato membro prende i provvedimenti necessari per fare in modo che i seguenti comportamenti intenzionali — quale che sia il modo di procedere — siano perseguibili quali reati penali:

- a) istigare pubblicamente alla violenza o all'odio in un intento razzista o xenofobo, o a qualsiasi altro comportamento razzista o xenofobo che possa arrecare danni sostanziali alle persone o ai gruppi contro cui è rivolto;
- b) proferire in pubblico insulti e minacce in un intento razzista o xenofobo;
- c) fare pubblicamente l'apologia, in un intento razzista o xenofobo, dei crimini di cui agli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale;
- d) negare o minimizzare pubblicamente i crimini di cui all'articolo 6 della carta del tribunale militare internazionale allegata all'intesa di Londra dell'8 aprile 1945, in modo atto a disturbare la quiete pubblica;
- e) diffondere o distribuire pubblicamente scritti, immagini o altri supporti che contengano espressioni di razzismo o xenofobia;

⁽¹⁾ GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.

- f) dirigere, sostenere o partecipare alle attività di un gruppo razzista o xenofobo, nell'intento di contribuire alle attività criminali dell'organizzazione.

Articolo 5

Istigazione, complicità, favoreggiamento e tentativo

Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per rendere punibile l'istigazione a commettere un reato descritto all'articolo 4, la partecipazione intenzionale al reato stesso o il tentativo di commetterlo.

Articolo 6

Sanzioni

1. Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che i reati di cui agli articoli 4 e 5 siano passibili di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprese pene detentive suscettibili di portare all'extradizione nei casi più gravi.
2. Ciascuno Stato membro prende i provvedimenti necessari per garantire che i reati di cui all'articolo 4, lettere b)-e) siano passibili, quanto meno nei casi più gravi, di pene detentive che possono dar luogo all'arresto o all'extradizione.
3. Ciascuno Stato membro prende i provvedimenti necessari per garantire che i reati di cui all'articolo 4, lettere a) e f) siano passibili di pene detentive di una durata massima non inferiore a due anni.
4. Ciascuno Stato membro prende i provvedimenti necessari per garantire che pene sussidiarie o alternative, come il lavoro di interesse generale, la privazione di determinati diritti civili o politici o la pubblicazione integrale o parziale di una sentenza possano sanzionare i reati di cui agli articoli 4 e 5.
5. Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che le infrazioni di cui agli articoli 4 e 5 siano passibili di ammende o di ingiunzioni di pagamenti a fini di beneficenza.
6. Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire il sequestro e la confisca di qualsiasi materiale o strumento usato per commettere i reati di cui agli articoli 4 e 5, nonché dei proventi da tali reati.

Articolo 7

Circostanza aggravante per i reati a sfondo razzista

Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che la sanzione possa essere inasprita qualora l'autore di un reato di cui agli articoli 4 e 5 agisca nell'esercizio di un'attività professionale e la vittima si trovi a dipendere da tale attività.

Articolo 8

Motivazione razzista e xenofoba

Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che la motivazione razzista e xenofoba possa essere considerata un'aggravante nel comminare la sanzione per reati diversi da quelli di cui agli articoli 4 e 5.

Articolo 9

Responsabilità delle persone giuridiche

1. Gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei comportamenti di cui agli articoli 4 e 5 commessi per loro conto da chiunque agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, ovvero eserciti un potere direttivo al suo interno del seguente tipo:

- a) un potere di rappresentanza della persona giuridica,
- b) un'autorità decisionale a nome della persona giuridica,
- c) un'autorità per esercitare un controllo all'interno della persona giuridica,

2. A prescindere dai casi di cui al paragrafo 1, gli Stati membri prendono i provvedimenti necessari per garantire che una persona giuridica possa essere ritenuta responsabile qualora l'insufficiente vigilanza o controllo da parte di una persona di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile commettere un reato contemplato dagli articoli 4 e 5 a vantaggio della persona giuridica in questione, ad opera di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità della persona giuridica ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude azioni penali contro le persone fisiche autrici di un reato o complici di un comportamento di cui agli articoli 4 e 5.

Articolo 10

Sanzioni nei confronti di persone giuridiche

1. Gli Stati membri prendono i necessari provvedimenti per garantire che una persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1 sia passibile di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprese ammende penali o non ed eventuali altre sanzioni quali:

- a) esclusione dal beneficio di agevolazioni o sovvenzioni pubbliche;
- b) interdizione temporanea o permanente di esercitare attività commerciali;
- c) collocamento sotto sorveglianza giudiziaria;
- d) provvedimento di liquidazione giudiziaria;
- e) chiusura temporanea o definitiva di sedi servite a commettere il reato.

2. Gli Stati membri prendono i necessari provvedimenti per garantire che una persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2 sia passibile di sanzioni o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 11

Avvio dell'azione legale

Ciascuno Stato membro deve garantire che le indagini su reati penali di cui agli articoli 4 e 5 o l'azione penale non siano subordinate a una denuncia o accusa ad opera della vittima del reato, quanto meno ove reati di cui all'articolo 4, lettere a), e) e f) siano stati perpetrati sul suo territorio.

Articolo 12

Competenza

1. Ciascuno Stato membro stabilisce la propria competenza nei confronti dei reati di cui agli articoli 4 e 5 ove essi siano stati commessi:

- a) interamente o in parte sul suo territorio;
- b) da uno dei suoi cittadini e che l'atto sia rivolto contro individui o gruppi dello Stato membro medesimo;
- c) a vantaggio di una persona giuridica avente la sua sede sociale sul territorio di tale Stato membro.

2. Nello stabilire la propria competenza ai sensi del paragrafo 1, lettera a), ciascuno Stato membro provvede a garantire che la sua competenza si estenda a reati commessi mediante un sistema di informazione e:

- a) l'autore commetta il reato quando è fisicamente presente sul territorio del paese in questione, a prescindere dal fatto che il reato comporti o no l'uso di materiale razzista ospitato su un sistema di informazione presente sul territorio medesimo;
- b) il reato comporti l'uso di materiale razzista ospitato su un sistema di informazione situato sul proprio territorio, a prescindere dal fatto che l'autore commetta o no il reato allorché è fisicamente presente sul territorio dello Stato in questione.

3. Uno Stato membro può decidere di disapplicare o di applicare solo in casi o circostanze specifici la regola sulla competenza di cui al paragrafo 1, lettere b) e c).

4. Gli Stati membri comunicano al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione la propria decisione di avvalersi del paragrafo 3, eventualmente precisando i casi o le circostanze specifici nei quali la loro decisione si applica.

Articolo 13

Estradizione e azione penale

1. Uno Stato membro che, a norma della legislazione nazionale, non estradi i propri cittadini, prende i necessari provvedimenti per stabilire la sua competenza nei confronti dei reati di cui agli articoli 4 e 5, ove vengano commessi da propri cittadini sul territorio di un altro Stato membro.

2. Ciascuno Stato membro che, ove un suo cittadino sia sospettato di aver commesso in un altro Stato membro un reato di cui agli articoli 4 e 5, non lo estradi verso un altro Stato membro per il solo motivo della sua nazionalità, investe del caso le proprie autorità competenti affinché possano essere intentate eventuali azioni penali.

Per permettere l'azione penale, lo Stato membro in cui il reato è stato commesso deve trasmettere alle autorità dell'altro Stato membro i fascicoli, le informazioni e gli oggetti relativi al reato, in conformità delle procedure di cui all'articolo 6, paragrafo 2 della convenzione europea sull'extradizione, del 13 dicembre 1957. Lo Stato membro richiedente viene informato in merito all'avvio e all'esito di qualsiasi azione penale.

3. Ai fini del presente articolo, il termine «cittadino» di uno Stato membro va interpretato conformemente alle dichiarazioni fatte dallo Stato in questione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere b) e c) della convenzione europea sull'extradizione.

Articolo 14

Reati politici

Ciascuno Stato membro garantisce che i comportamenti di cui agli articoli 4 e 5 non vengano assimilati a reati politici, al fine di giustificare un rifiuto di dar seguito a una domanda di mutua assistenza giudiziaria o di estradizione.

Articolo 15

Scambio di informazioni

1. Gli Stati membri designano punti di contatto operativi o possono servirsi delle strutture operative esistenti per scambiare informazioni e per stabilire tra di loro altri contatti, ai fini dell'applicazione della presente decisione-quadro.

2. Gli Stati membri comunicano al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il nome del o dei propri servizi che fungono da punto di contatto, in conformità del paragrafo 1. Il segretariato generale notifica questi punti di contatto agli altri Stati membri.

3. Ciascuno Stato membro prende i necessari provvedimenti per fornire informazioni a un altro Stato membro, al fine di consentirgli di avviare, in conformità del proprio ordinamento nazionale, un procedimento giudiziario o un procedimento di confisca, qualora risulti che materiale di qualsiasi tipo, contenente espressioni di razzismo o xenofobia, sia immagazzinato in uno Stato membro per essere distribuito o diffuso in un altro Stato membro. All'uopo, si può ricorrere ai punti di contatto operativi di cui al paragrafo 1.

Articolo 16

Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente decisione-quadro entro il 30 giugno 2004.

2. Gli Stati membri comunicano al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo di ogni disposizione adottata e li informano di qualsiasi altra misura presa per conformarsi alla presente decisione-quadro.

3. Sulla scorta di questi elementi, entro il 30 giugno 2005 la Commissione sottopone un rapporto al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento della presente decisione-quadro, rapporto eventualmente accompagnato da proposte legislative.

4. Il Consiglio valuta in quale misura gli Stati membri si siano conformati alla presente decisione-quadro.

Articolo 17

Abrogazione dell'azione comune 96/443/GAI

L'azione comune 96/443/GAI è abrogata.

Articolo 18

Entrata in vigore

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