



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 08.06.2004
COM(2004)409 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**a norma dell'articolo 11 della decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla
lotta contro il terrorismo**

{SEC(2004)688}

INDICE

1.	ANTEFATTI.....	3
2.	METODO E CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLA DECISIONE QUADRO.....	4
2.1.1.	Decisioni quadro basate sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea	4
2.1.2.	Criteri di valutazione.....	4
2.1.3.	Contesto della valutazione	5
3.	VALUTAZIONE	6

1. ANTEFATTI

Ai sensi dell'articolo 11 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo¹ (di seguito "decisione quadro"), la Commissione è tenuta a preparare una relazione scritta sulle misure adottate dagli Stati membri per adeguarsi a tale strumento.

Il paragrafo 1 del citato articolo fa obbligo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro entro il 31 dicembre 2002. A norma del paragrafo 2, entro gli stessi termini gli Stati membri trasmettono al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella rispettiva legislazione nazionale degli obblighi loro imposti dalla decisione quadro. Il Consiglio doveva esaminare, entro il 31 dicembre 2003, sulla base di una relazione messa a punto sulla scorta di tali informazioni e di una relazione scritta della Commissione, in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro.

La qualità e la tempestività delle informazioni nazionali influenzano inevitabilmente il valore e la puntualità della presente relazione. La Commissione ha richiamato gli Stati membri al loro dovere con lettera del 9 dicembre 2002. Al 31 dicembre 2002, però, solo cinque Stati membri (Austria, Germania, Irlanda, Italia e Portogallo) avevano inviato alla Commissione informazioni sul recepimento, e di queste solo due contenevano le relative disposizioni di attuazione. Redigere un documento in queste condizioni non avrebbe avuto alcun senso, la Commissione ha pertanto dovuto ammettere le risposte tardive e raccogliere informazioni complementari presso i referenti eventualmente indicati dagli Stati membri. Nel febbraio 2003 sono giunti i contributi di altri sette Stati membri (Belgio, Danimarca, Francia, Finlandia, Grecia, Spagna e Regno Unito), due dei quali limitati a semplici progetti di legge. La Svezia è stato il tredicesimo Stato membro a contribuire, il 5 novembre 2003. Mancano tuttora i contributi di Lussemburgo e Paesi Bassi.

Di conseguenza, sebbene il termine per presentare il testo delle disposizioni di attuazione di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della decisione quadro fosse il 31 dicembre 2002, si è tenuto conto delle informazioni aggiuntive pervenute fino alla data limite del 15 febbraio 2004. La presente relazione fa dunque il punto della situazione in termini di trasposizione sulla base dei testi di legge trasmessi alla Commissione entro quella data di riferimento. Con un documento di lavoro inerente alla presente relazione, i servizi della Commissione hanno elaborato un'analisi dettagliata delle misure nazionali prese per conformarsi alla decisione quadro, nonché una tabella specificante, sulla scorta delle informazioni ricevute dalla Commissione, le disposizioni nazionali di attuazione per ciascun articolo. In una relazione complementare, la Commissione terrà conto delle informazioni pervenute dopo la data di riferimento e aggiornerà, se del caso, le informazioni attinenti alle legislazioni nazionali.

¹ GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3.

2. METODO E CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLA DECISIONE QUADRO

2.1.1. Decisioni quadro basate sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea

La decisione quadro si basa sul trattato dell'Unione europea (TUE), in particolare sugli articoli 29, 31, lettera e) e sull'articolo 34, paragrafo 2, lettera b).

Lo strumento al quale una decisione quadro può essere più adeguatamente comparata è la direttiva². Entrambi gli strumenti normativi sono vincolanti per gli Stati membri sotto il profilo dei risultati da ottenere ma lasciano alle autorità nazionali la scelta della forma e dei mezzi. Per contro, le decisioni quadro non hanno efficacia diretta.

2.1.2. Criteri di valutazione

Per valutare sulla base di criteri oggettivi se una decisione quadro è stata pienamente attuata da uno Stato membro, si devono applicare, *mutatis mutandis*, alle decisioni quadro alcuni criteri generali inizialmente elaborati per le direttive. Tali criteri sono, ad esempio:

1. la forma e i mezzi di attuazione dei risultati da conseguire devono essere scelti in modo da garantire l'efficacia reale delle direttive, tenuto conto del loro scopo³;
2. è necessario che ciascuno Stato membro dia alle direttive un'esecuzione pienamente rispondente alle esigenze di chiarezza e certezza del diritto e trasponga quindi le direttive in norme interne di natura cogente⁴;
3. il recepimento non richiede necessariamente che l'atto da applicare sia formulato in modo identico; pertanto un contesto giuridico generale (ad esempio idonee misure preesistenti) può essere sufficiente, sempre che la piena applicazione della direttiva sia garantita in maniera sufficientemente chiara e precisa⁵;
4. le direttive vanno attuate entro il termine ivi prescritto⁶.

Entrambi gli strumenti sono vincolanti sotto il profilo dei risultati da raggiungere. Ciò può essere definito come una situazione *de jure* o *de facto* che rende giustizia agli interessi che, in conformità del trattato, lo strumento intende tutelare⁷.

² Articolo 249 del trattato CE.

³ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive: causa 48/75 Royer, punto 518, Raccolta 1976, pag. 497.

⁴ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive: causa 239/85 Commissione/Belgio, punto 3659, Raccolta 1986, pag. 3645. Si veda anche la causa 300/81 Commissione/Italia, punto 456, Raccolta 1983, pag. 449.

⁵ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive, ad esempio causa 29/84 Commissione/Germania, punto 1673, Raccolta 1985, pag. 1661.

⁶ Cfr. la giurisprudenza in materia di attuazione delle direttive: causa 52/75 Commissione/Italia, punto 284, Raccolta 1976, pag. 277; più in generale, si vedano le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, ad esempio COM(2001) 309 def.

La valutazione generale, prevista all'articolo 11, della misura in cui gli Stati membri si sono conformati alla decisione quadro è, per quanto possibile, basata sui criteri sopra menzionati.

2.1.3. Contesto della valutazione

Una considerazione preliminare riguarda il contesto (giuridico) e il follow-up della relazione di valutazione. La Commissione ha facoltà, nell'ambito del primo pilastro, di avviare una procedura per inadempimento contro uno Stato membro. Poiché non è prevista la medesima possibilità nell'ambito del TUE, la natura e la finalità della presente relazione differiscono ovviamente da quelle che caratterizzano una relazione sull'attuazione di una direttiva del primo pilastro da parte degli Stati membri. Nonostante ciò, giacché la Commissione è pienamente associata ai lavori del terzo pilastro⁸, appare coerente conferirle il compito di effettuare una valutazione oggettiva delle misure attuative, che consenta al Consiglio di valutare a sua volta in quale misura gli Stati membri abbiano adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla decisione quadro.

In secondo luogo, la decisione quadro non deve essere vista come una serie di disposizioni frammentarie, bensì come un insieme: un sistema globale i cui elementi sono inevitabilmente intrecciati. In sostanza, gli Stati membri sono tenuti a incorporare nei loro ordinamenti il concetto di “reato terroristico”, in particolare di “finalità terroristica” che figura per altro implicitamente negli articoli 2 (Reati riconducibili a un'organizzazione terroristica) e 3 (Reati connessi alle attività terroristiche). Tale requisito discende dall'obbligo di cui all'articolo 5, paragrafo 2, di punire i reati terroristici con una reclusione più severa di quella prevista dal diritto nazionale per i reati “comuni” equivalenti. Anche gli obblighi derivanti dall'articolo 9, che prevede una competenza extraterritoriale allargata senza possibilità di fare dichiarazioni e istituisce un meccanismo di fattori prioritari cui attenersi in caso di conflitto positivo di competenze, superano gli obblighi comunemente imposti da una decisione quadro. Benché strutturalmente analoga ad altri strumenti intesi a armonizzare un settore particolare del diritto penale, la presente decisione quadro è dunque diversa da quelli che non fanno obbligo di incorporare “reati specifici” se il comportamento da incriminare già rientra in una fattispecie di reato⁹. In questi casi possono essere rispettati, applicando le norme generali in materia, anche gli obblighi relativi alle pene.

Pertanto, anche se la valutazione può e deve riferirsi ai singoli articoli, è impossibile prescindere dagli uni o dagli altri. L'attuazione incompleta o la non attuazione di un articolo o parte di esso avrà ripercussioni su disposizioni connesse che, prese di per sé, potrebbero apparire conformi con i requisiti della decisione quadro, incidendo così sull'intero sistema. Poiché però sussistono ancora delle divergenze, la valutazione terrà conto, ove necessario, del contesto giuridico penale dei singoli Stati membri.

⁷ Cfr. PJG Kapteyn e PAG. Verloren van Themaat “Introduction to the Law of the European Communities”, terza edizione, 1998, pag. 328.

⁸ Articolo 36, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea.

⁹ Per esempio, il “furto di una carta di credito” cui fa riferimento l'articolo 2, lettera a) della decisione quadro del Consiglio del 28 maggio 2001 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti potrebbe rientrare nella disposizione generale del codice penale sul reato di furto.

3. VALUTAZIONE

Ben pochi sono gli Stati membri che hanno trasmesso per tempo alla Commissione tutti i testi delle disposizioni di attuazione. La valutazione fattuale e le conclusioni che ne conseguono si basano quindi, talvolta, su informazioni incomplete. Non è pervenuto nessun contributo dal Lussemburgo né dai Paesi Bassi e la Grecia non ha inviato nessuna informazione specifica. Ciò premesso, la situazione sul fronte della trasposizione delle disposizioni specifiche nei dodici altri Stati membri è la seguente:

Articolo 1: Otto Stati membri considerano penalmente perseguibili in quanto fattispecie appartenenti a una categoria a parte i reati terroristici, anche se divergono le modalità e l'estensione dell'attuazione e l'Irlanda sta modificando la legge in tal senso. L'Italia e il Regno Unito contemplano solo un numero limitato di reati specificamente terroristici e qualificano i reati commessi per finalità di terrorismo di circostanza aggravante (in Italia) oppure applicando una definizione generale di terrorismo (Regno Unito). La Germania non avrebbe recepito la disposizione correttamente.

Articolo 2: La maggior parte degli Stati membri già dispone o disporrà di una legislazione che incrimina gli atti terroristici riconducibili a un'organizzazione terroristica. In Svezia e Danimarca (salvo alcuni casi di partecipazione) non sono specificamente considerati reati l'appartenenza a un'organizzazione terroristica, la sua direzione e la partecipazione alle sue attività sebbene in alcuni casi i responsabili di tali comportamenti siano punibili in quanto autori o coautori del reato terroristico in questione.

Articolo 3: Solo quattro Stati membri risultano avere leggi pienamente conformi con gli obblighi previsti nel presente articolo. L'Irlanda potrebbe conformarsi con l'entrata in vigore della nuova legge. Gli altri Stati membri che hanno trasmesso informazioni alla Commissione saranno in grado di recepire tale disposizione solo parzialmente.

Articolo 4: Solo alcuni Stati membri dispongono di previsioni specifiche al riguardo, tuttavia sembrerebbe che applicando norme generali in materia di complicità e reati incolti potrebbero conformarsi implicitamente con l'articolo, a condizione di aver dato piena attuazione agli articoli precedenti.

Articolo 5: Sebbene solo due Stati membri lo riferiscano esplicitamente nelle informazioni fornite alla Commissione, saranno tutti apparentemente in grado di rispettare gli obblighi di cui al paragrafo 1. Otto Stati membri sono già riusciti, o riusciranno a breve, a conformarsi al paragrafo 2. Per Germania, Spagna, Irlanda e Regno Unito non è possibile concludere che siano state disposte sanzioni più severe per tutti i reati in questione. Con riguardo al paragrafo 3, sette Stati membri contemplano le sanzioni richieste per la direzione di un'organizzazione terroristica e altri tre, pur non considerando penalmente perseguibile tale attività, potrebbero conformarsi parzialmente alla disposizione. La Spagna vi si adegua soltanto per quanto riguarda la direzione di un'organizzazione che semplicemente minacci di commettere atti di terrorismo. Venendo alla partecipazione alle attività di un'organizzazione terroristica, sono otto gli Stati membri che rispettano pienamente le condizioni richieste, mentre quattro altri si conformano solo in parte.

Articolo 6: Sei Stati membri contemplano specificamente le circostanze particolari di cui al presente articolo nel rispettivo ordinamento, gli altri invece non riferiscono nessuna misura specifica intesa ad attuare tale disposizione facoltativa.

Articolo 7: Otto Stati membri già dispongono, o disporranno una volta ultimato il processo legislativo, di leggi in virtù delle quali le persone giuridiche possono essere ritenute responsabili di reati terroristici. Solo quattro di questi Stati, però, hanno fornito informazioni sufficienti a dimostrare che saranno in grado di conformarsi all'articolo 7, paragrafo 2. Le informazioni trasmesse da Spagna, Austria Svezia e Regno Unito non consentono di concludere che l'articolo sia stato pienamente attuato.

Articolo 8: Sette Stati membri contemplano o contempleranno sanzioni comprendenti ammende penali o non penali applicabili alle persone giuridiche. La maggior parte di essi applica anche la totalità o parte delle sanzioni facoltative indicate nell'articolo.

Articolo 9: Tutti gli Stati membri saranno presumibilmente in grado di conformarsi con il presente articolo per quanto riguarda l'applicazione del principio di territorialità di cui ai paragrafi 1, lettere a) e b) e 4. Con riguardo alla competenza extraterritoriale, la maggior parte degli Stati membri dispone o disporrà di regole che, in gradi diversi, ricomprendono il principio di personalità attiva e passiva, come richiesto al paragrafo 1, lettere c) e e). Soltanto l'Austria ha esplicitamente trasposto l'articolo 9, paragrafo 1, lettera d); farà seguito l'Irlanda e si direbbe che anche Italia, Portogallo e Finlandia siano in regola con la disposizione. Otto Stati membri hanno adottato o adotteranno disposizioni per conformarsi all'articolo 9, paragrafo 3, e altri tre saranno in grado di conformarsi in parte. Da ultimo, esclusa l'Irlanda che trasporrà parzialmente l'articolo 9, paragrafo 2, nessun altro Stato membro sembra aver integrato nell'ordinamento nazionale i criteri necessari per risolvere i conflitti positivi di competenza di cui alla citata disposizione.

Articolo 10: Soltanto l'Austria ha fornito informazioni sufficienti a dimostrare la conformità con l'articolo 10, paragrafo 1, sebbene sia probabile che, ai fini delle indagini e dell'azione penale, in tutti gli Stati membri i reati terroristici siano considerati reati contro la cosa pubblica. Otto Stati membri hanno fornito informazioni sulle eventuali misure messe in atto per assistere le famiglie della vittime, di cui all'articolo 10, paragrafo 2.

Articolo 12: La Commissione non ha ricevuto informazioni specifiche sulla trasposizione a Gibilterra.

In considerazione di quanto precede, la Commissione invita gli Stati membri, che non abbiano ancora provveduto, a garantire il tempestivo e completo recepimento della decisione quadro nel diritto nazionale e a comunicarle senza indugio le misure adottate, corredate del testo delle disposizioni regolamentari e amministrative in vigore.