

SCHEMA DI LETTURA n. 96

TITOLO:	Atto comunitario n. 19: Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale
NUMERO ATTO	COM(2014) 27
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	27/01/2014
ASSEGNATO IL	11/02/2014
COMM.NE DI MERITO	2 ^a
COMM.NI CONSULTATE	1 ^a , 3 ^a , 14 ^a
OGGETTO	Valutazione del grado di recepimento da parte degli Stati membri delle disposizioni contenute nella decisione quadro 2008/913/GAI

ANNOTAZIONI:

La presente Relazione analizza in modo sintetico il livello di attuazione di ciascun articolo della [decisione quadro 2008/913/GAI](#) sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

La Relazione è stata redatta in ottemperanza all'articolo 10 della predetta decisione quadro, che ne prevedeva la stesura entro tre anni dal termine di recepimento, fissato il 28 novembre 2010.

Nel fare il punto sul grado di attuazione da parte degli Stati membri delle disposizioni richiamate la Commissione europea si è basata, tra l'altro, sulle misure notificate dagli Stati membri¹ e sulle informazioni tecniche fornite dagli stessi.

1) Decisione quadro 2008/913/GAI

Adottata nel 2008 al termine di un complesso negoziato durato sette anni, che ha evidenziato le diversità tra i vari ordinamenti degli Stati membri in materia di tutela della libertà di espressione e delle relative limitazioni, la decisione quadro mira a definire un'impostazione penale comune per contrastare i reati basati sul razzismo e sulla xenofobia.

Più nel dettaglio, i reati a cui fa riferimento la decisione quadro sono i **reati di stampo razzista e xenofobo** quelli di **istigazione e complicità** e quelli riconducibili alla **motivazione razzista e xenofoba**.

¹ Le misure nazionali di recepimento dei singoli Stati sono contenute nel [Documento di lavoro](#) della Commissione, allegato alla Relazione.

Per quanto riguarda i **reati di stampo razzista e xenofobo**, l'articolo 1, paragrafo 1, della decisione quadro vi riconduce:

- l'**istigazione pubblica alla violenza e all'odio**, anche mediante diffusione di scritti, immagini e altro materiale;
- l'**apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana** dei crimini di genocidio o contro l'umanità e dei crimini di guerra quali sono definiti nello [Statuto della Corte penale internazionale](#)²;
- l'**apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana** e dei crimini contro la pace, dei crimini di guerra e contro l'umanità, di cui all'articolo 6 dello [Statuto del Tribunale militare internazionale](#)³, quando questi comportamenti sono posti in essere in modo atto a istigare alla violenza o all'odio.

I reati summenzionati devono essere punibili se diretti contro un gruppo di persone o un membro di tale gruppo "*definito in riferimento alla razza, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica*".

La decisione quadro chiede agli Stati membri che i reati previsti, così come l'istigazione di tali reati e la complicità nel porli in essere, siano resi punibili con "*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*" (articolo 3, comma 1). Inoltre, per i reati di cui all'articolo 1 chiede di applicare una pena detentiva della durata massima compresa tra uno e tre anni (articolo 3, comma 2). Tuttavia, lascia agli Stati membri la possibilità di punire "*solo*" i comportamenti "*atti a turbare l'ordine pubblico*" o quelli "*minacciosi, offensivi e ingiuriosi*" (articolo 1, paragrafo 2) e, per quanto riguarda l'apologia, la negazione o la minimizzazione, solo se queste sono riferite a crimini accertati da una sentenza passata in giudicato emessa da un tribunale nazionale e/o da un tribunale internazionale o solo da quest'ultimo (articolo 1, paragrafo 4).

Relativamente ai reati riconducibili alla **motivazione razzista e xenofoba**, la decisione quadro prevede che gli Stati membri considerino tale motivazione come circostanza aggravante o, in alternativa, che essa sia presa in considerazione dal giudice nel decidere quale sanzione infliggere (articolo 4).

La decisione quadro prevede, inoltre, la **responsabilità delle persone giuridiche** in relazione ai reati contemplati posti in essere a loro vantaggio da "*qualsiasi soggetto che agisca a titolo individuale o in quanto parte di un organo delle persona giuridica*" o nel caso in cui "*l'omessa direzione o vigilanza*" da parte del soggetto in questione abbia reso possibile tali reati. Chiede quindi agli Stati membri di infliggere anche in questo caso "*sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, comprese ammende penali o non penali ed eventuali altre sanzioni*", tra le quali rientrano l'esclusione di agevolazioni o sovvenzioni pubbliche, l'interdizione dall'esercizio di un'attività commerciale, il collocamento sotto sorveglianza giudiziaria e la liquidazione giudiziaria (articolo 5).

La decisione quadro non pregiudica l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali sanciti dal Trattato sull'Unione europea⁴, tra cui la libertà di espressione e di associazione, così come i principi fondamentali presenti nei vari ordinamenti costituzionali ivi comprese la libertà di espressione anche a mezzo stampa e mediante altri mezzi di comunicazione (articolo 7).

Circa l'**avvio delle indagini e delle azioni penali** gli Stati membri dovranno garantire che queste non siano subordinate ad una denuncia da parte della vittima, quantomeno nei casi più gravi (articolo 8).

² Articoli 6, 7 e 8.

³ Questi comprendono quelli commessi dalle potenze dell'Asse nel corso del secondo conflitto mondiale.

⁴ Si ricorda che la decisione quadro è stata approvata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Attualmente tali diritti sono sanciti dall'articolo 6 del [Trattato sull'Unione europea](#) (versione consolidata).

Infine, la decisione quadro conferisce a ciascuno Stato **competenza giurisdizionale** qualora i reati siano commessi interamente o in parte sul suo territorio, o da uno dei suoi cittadini o a vantaggio di una persona giuridica avente sede sul suo territorio (articolo 9).

2) Il recepimento della decisione quadro

La Commissione premette che, nell'esaminare il recepimento della decisione quadro, particolare attenzione è stata posta al rispetto dei diritti fondamentali contemplati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, allegata al Trattato di Lisbona, con particolare riferimento alla libertà di espressione e di associazione.

L'analisi condotta evidenzia che allo stato attuale "*diversi Stati non hanno recepito in pieno o correttamente tutte le disposizioni della decisione quadro*"⁵. Eccezion fatta per le previsioni riguardanti le sanzioni penali, per le quali le misure nazionali risultano in linea con quelle contenute nella decisione quadro, esistono evidenti lacune nell'attuazione delle misure riguardanti soprattutto i reati di negazione, apologia, o minimizzazione grossolana dei crimini previsti, la motivazione razzista e xenofoba dei reati, la responsabilità delle persone giuridiche e la giurisdizione.

In particolare, per quanto riguarda la **negazione, l'apologia o la minimizzazione** del genocidio, dei crimini contro l'umanità e di quelli di guerra definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale⁶, a fronte di 8 Stati membri (tra cui Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Cipro e Slovacchia) che considerano reati questi tre tipi di comportamento, ben 13 Stati (tra cui Regno Unito, Belgio, Germania e Paesi Bassi⁷) non prevedono disposizioni penali al riguardo. In altri Stati si menzionano espressamente solo alcuni di questi comportamenti (l'"*apologia*" in Francia, Spagna, Italia e Polonia, la "*negazione*" in Portogallo, e in Romania entrambe, seppur con limitazioni⁸). Inoltre, in Spagna e in Italia si fa riferimento al solo crimine di genocidio. Per quanto riguarda i crimini definiti dallo Statuto del Tribunale militare internazionale⁹, solo 6 Stati membri (tra cui Belgio, Repubblica ceca, Germania, Ungheria e Lettonia), fanno riferimento al "*regime nazista*" e alla "*Germania nazista*", come autori dei crimini. In particolare, il Belgio menziona solo il "*genocidio*", mentre la Repubblica ceca e l'Ungheria il "*genocidio*" e altri crimini di guerra. Ben 15 Stati membri (tra cui Belgio, Danimarca, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Regno Unito, Portogallo, Finlandia) non prevedono disposizioni specifiche che qualifichino come reato l'apologia, la negazione o la minimizzazione dell'Olocausto. In alcuni di essi (Paesi Bassi, Finlandia e Regno Unito), tali comportamenti sono oggetto di condanna sulla base di disposizioni di diritto penale riferite in generale all'istigazione, ai contrasti etnici o all'incitamento all'odio.

Circa la **motivazione razzista e xenofoba**, in 15 Stati membri (tra cui Repubblica ceca, Danimarca, Grecia, Spagna, Italia, Lettonia, Romania) essa è considerata dai codici penali circostanza aggravante per tutti i tipi di reato; in 8 Stati (tra cui Belgio, Germania, Regno Unito, Francia e Portogallo) solo per determinati reati, quali l'omicidio e altri reati violenti. Di questi

⁵ Si ricorda che in base al protocollo n. 36 annesso ai Trattati, che contiene alcune disposizioni transitorie, prima del 1° dicembre 2014 non sono applicabili le competenze della Commissione europea in materia di avvio di procedure di infrazione per il mancato recepimento della decisione quadro, adottata prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

⁶ Si precisa che le disposizioni della decisione quadro possono essere recepite senza fare esplicito riferimento allo Statuto, purché le legislazioni nazionali contemplino definizioni di tali crimini che rispecchiano quelle contenute nello Statuto stesso.

⁷ In Germania e nei Paesi Bassi viene applicata la stessa giurisprudenza riguardante la negazione o minimizzazione dell'Olocausto.

⁸ In Romania la negazione è contemplata solo se praticata attraverso la distribuzione di materiali.

⁹ Anche in questo caso si precisa che le disposizioni della decisione quadro possono essere accolte anche senza menzionare esplicitamente lo Statuto stesso, purché si faccia chiaro riferimento ai crimini perpetrati dai paesi europei dell'Asse, tra cui l'Olocausto.

Stati il Belgio, la Germania e il Regno Unito hanno comunicato anche che i giudici prendono in considerazione la motivazione razzista al momento dell'emissione della sentenza. In 3 Stati (Polonia, Portogallo e Slovenia) si rimanda a disposizioni generali di diritto penale nelle quali si tiene conto della motivazione complessiva dell'autore di reato. Altri Stati, quali Irlanda e Lussemburgo, hanno notificato solo che i giudici hanno la possibilità di tenere conto di questa aggravante.

Per quanto concerne l'**istigazione** ai reati contemplati dall'articolo 1 della decisione quadro, praticamente tutti gli Stati disciplinano la questione mediante norme generali di carattere orizzontale, e nessuno di essi ha dedicato norme specifiche al riguardo.

Relativamente alla **responsabilità delle persone giuridiche** nella maggior parte degli Stati membri (eccetto Grecia, Spagna, Italia e Slovacchia) essa è prevista dalla legislazione per i discorsi di incitamento all'odio ed è disciplinata da disposizioni orizzontali del codice penale. Inoltre, laddove la decisione quadro prevede la responsabilità delle persone giuridiche per i reati commessi da *tutte* le persone fisiche che agiscono a loro vantaggio, in alcuni Stati (Belgio, Danimarca, e Lussemburgo) le leggi nazionali non sono chiare al riguardo e in altri prevedono disposizioni meno stringenti.

Per quanto attiene la **competenza giurisdizionale**, tutti gli Stati membri contemplano il principio di territorialità per reati commessi interamente o in parte nel loro territorio o da uno dei loro cittadini. Tuttavia le lacune riscontrate riguardano i reati commessi mediante i sistemi informatici, ad esempio i discorsi di incitamento all'odio su *Internet*. Solo Cipro ha recepito interamente le previsioni della decisione quadro in base alle quali ciascuno Stato membro deve garantire la propria competenza giurisdizionale qualora l'autore del reato o il materiale ospitato sul sistema informatico siano situati sul proprio territorio. La maggior parte degli altri Stati (Repubblica ceca, Lussemburgo, Ungheria, Austria) non hanno trasmesso informazioni dettagliate.

A conclusione di questa analisi la Commissione ha annunciato che intende avviare dei dialoghi bilaterali con gli Stati membri al fine di garantire il corretto recepimento della decisione quadro, pur sempre nel rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali, in particolare la libertà di espressione e di associazione.

L'Esecutivo europeo propone anche delle buone pratiche per rafforzare l'attuazione della decisione quadro. Queste prevedono la costituzione di speciali unità di polizia e uffici presso i Ministeri, nonché la formazione mirata di poliziotti, giudici e pubblici ministeri, lo sviluppo di programmi di sostegno alle vittime, un sistema coerente di raccolta dati a livello europeo e una maggiore cooperazione internazionale per i reati commessi a mezzo di internet.

3) La normativa italiana

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, sono state esaminate, oltre al codice penale, le seguenti fonti: la [Legge 9 ottobre 1967, n. 962](#) (Prevenzione e repressione del delitto di genocidio), la [Legge 13 ottobre 1975, n. 654](#) (Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale) e [Decreto legge 26 aprile 1993, n. 122](#) (misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa)¹⁰.

Stando alle informazioni trasmesse dal nostro Paese, la Commissione europea ha individuato due importanti lacune nel recepimento della decisione quadro. Esse riguardano le disposizioni concernenti l'apologia, la negazione o la minimizzazione grossolana dei crimini definiti dallo Statuto della Corte penale internazionale e di quelli definiti dallo Statuto del Tribunale militare internazionale, commessi dalle potenze dell'Asse nel secondo conflitto mondiale. Nel primo caso l'Italia **punisce solo l'apologia** e non richiede, contrariamente alla

¹⁰ Convertito dalla Legge 25 giugno 1993, n. 205.

decisione quadro, che tale condotta sia posta in essere *"in modo atto ad istigare la violenza e l'odio"*. Il secondo caso, invece, **non trova riscontro nella normativa italiana**.

Un'altra criticità riscontrata dalla Commissione europea riguarda i reati di istigazione alla violenza o all'odio nei confronti di una o più persone definite con riferimento *"alla razza, al colore, alla religione, all'ascendenza o all'origine nazionale o etnica"*. La normativa italiana non fa riferimento ai requisiti del *"colore"* e dell'*"ascendenza"*. Inoltre, laddove la decisione quadro rende punibili i reati di istigazione commessi anche attraverso *"diffusione e la distribuzione pubblica di scritti, immagini e altro materiale"*, la normativa italiana fa un generico riferimento alla *"divulgazione di idee"*.

Anche le disposizioni riguardanti la giurisdizione territoriale non trovano, secondo la Commissione europea, un adeguato recepimento. Infatti, mentre la decisione quadro prevede la competenza giurisdizionale di ogni Stato per i reati commessi nel proprio territorio o da uno dei suoi cittadini, la normativa italiana contempla solo i reati commessi nel territorio nazionale, e non si applica ai reati di incitamento all'odio commessi al di fuori del territorio dai propri cittadini.

Correttamente recepite risultano invece le disposizioni in materia di motivazione razzista e xenofoba che, come già accennato nel paragrafo precedente, in Italia è considerata aggravante per tutti i tipi di reato.

Si segnala che alcune delle suddette criticità riscontrate potrebbero essere superate dal [Disegno di legge n. 54](#), attualmente all'esame del Senato, riguardante la *"Modifica all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale"*. Scopo del disegno di legge è quello di contrastare le forme di "negazionismo" riferite soprattutto al fenomeno del genocidio degli Ebrei e di altre minoranze etniche.

17 marzo 2014

A cura di Patrizia Borgna

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)