



Bruxelles, 9.12.2021  
COM(2021) 777 final

ANNEX

**ALLEGATO**

*della*

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE  
all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio**

## ALLEGATO

### **DECISIONE DEL CONSIGLIO sull'aggiunta dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio alle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 17, paragrafo 1,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 83, paragrafo 1, terzo comma,

vista l'approvazione del Parlamento europeo<sup>1</sup>,

considerando quanto segue:

- (1) Tutte le forme e le manifestazioni di odio e intolleranza, inclusi l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, sono incompatibili con i valori dell'Unione della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, sanciti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione europea ("TUE"). Tali valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.
- (2) L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. Essa mira a garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure che includono la prevenzione e la lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia.
- (3) A norma dell'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Tali sfere di criminalità sono elencate in detto articolo.
- (4) Nella sua forma attuale, tale elenco delle sfere di criminalità non consente di stabilire norme minime relative alla definizione dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio e alle pertinenti sanzioni.
- (5) La decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio<sup>2</sup> prevede sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive per l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio razziale e xenofobico, applicabili in tutta l'Unione. In virtù di tale

---

<sup>1</sup> GU C [...] del [...], pag. [...].

<sup>2</sup> Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale (GU L 328 del 6.12.2008, pag. 55).

decisione gli Stati membri sono tenuti a configurare come reato l'incitamento all'odio, vale a dire l'istigazione pubblica alla violenza o all'odio per motivi di razza, colore della pelle, religione, ascendenza o origine nazionale o etnica. Lo stesso obbligo si applica a tutti i reati, diversi dall'incitamento all'odio, commessi con una motivazione razziale o xenofoba.

- (6) La necessità di contrastare efficacemente l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio basati su motivi diversi da quelli contemplati dalla decisione quadro 2008/913/GAI, in particolare motivi legati al sesso, all'orientamento sessuale, all'età e alla disabilità, è stata indicata nelle strategie per l'Unione dell'uguaglianza, ossia la strategia per la parità di genere 2020-2025<sup>3</sup>, la strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025<sup>4</sup> e la strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030<sup>5</sup>.
- (7) L'UE e tutti i suoi Stati membri sono parti della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. L'articolo 16, sul diritto di non essere sottoposti a sfruttamento, violenza e maltrattamenti, stabilisce che le parti dovrebbero adottare tutte le misure legislative, amministrative, sociali, educative e di altra natura adeguate a proteggere le persone con disabilità. Le persone con disabilità dovrebbero essere protette, all'interno e all'esterno della loro dimora, contro ogni forma di sfruttamento, di violenza e di abuso. Le parti dovrebbero inoltre adottare tutte le misure adeguate ad impedire ogni forma di sfruttamento, di violenza e di maltrattamento. L'articolo 17, sulla protezione dell'integrità della persona, stabilisce che ogni persona con disabilità ha diritto al rispetto della propria integrità fisica e mentale su base di uguaglianza con gli altri.
- (8) Come riconosciuto anche a livello internazionale<sup>6</sup>, l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono caratterizzati dalla motivazione del pregiudizio, che spinge l'autore ad agire contro persone o gruppi che condividono o che si ritiene condividano caratteristiche protette. L'odio è una caratteristica specifica intrinseca di entrambi i fenomeni, che collega questo gruppo generale di reati.
- (9) L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio minano i diritti e i valori fondamentali su cui è fondata l'Unione, in particolare la dignità umana e l'uguaglianza. Inoltre arrecano danno non solo alle singole vittime, ma anche alle comunità in senso lato e alla società in generale, esercitando fra l'altro un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione. Ostacolano il pluralismo e la tolleranza, conducendo alla polarizzazione e incidendo negativamente sul dibattito pubblico e sulla vita democratica.

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025", del 5.3.2020, [COM\(2020\) 152 final](#).

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025", del 12.11.2020, [COM\(2020\) 698 final](#).

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030", del 3.3.2021, [COM\(2021\) 101](#).

<sup>6</sup> Cfr. ad esempio la raccomandazione n. R (97) 20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sui "discorsi d'odio" e la decisione n. 9/09 del Consiglio ministeriale dell'OSCE sulla lotta contro i reati generati dall'odio, del 2 dicembre 2009.

- (10) La libertà di espressione e d'informazione è sancita dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e costituisce uno dei cardini di una società democratica. La configurazione come reato dell'incitamento all'odio è necessaria per proteggere i diritti e le libertà altrui e risponde realmente agli obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione. Qualsiasi normativa dell'Unione che imponga agli Stati membri di configurare come reato l'incitamento all'odio e che incida in tal modo sul diritto alla libertà di espressione dovrebbe essere proporzionata e rispettare l'essenza del diritto alla libertà di espressione.
- (11) L'incitamento all'odio può portare non solo a conflitti, ma anche a reati generati dall'odio. Entrambi si diffondono al di là delle frontiere nazionali. L'incitamento all'odio è facilmente riprodotto e ampiamente condiviso online attraverso internet, compresi i social media, e offline attraverso trasmissioni televisive, eventi pubblici, la stampa e i discorsi politici. I reati generati dall'odio possono essere commessi o facilitati da reti formate da membri di diversi paesi che ispirano, organizzano o compiono attacchi fisici. Più in generale, i reati generati dall'odio hanno un effetto di ricaduta in tutti gli Stati membri che contribuisce a creare un clima di paura e può innescare conflitti sociali.
- (12) L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio sono diffusi in tutta l'Unione e sono aumentati negli ultimi anni. In particolare, la pandemia di COVID-19 ha accentuato il senso di insicurezza, isolamento e paura. Ciò ha creato un terreno fertile per l'incitamento all'odio e offre inoltre una giustificazione per colpire popolazioni già emarginate, dando luogo anche a reati generati dall'odio.
- (13) L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio minano le fondamenta stesse di una società democratica e pluralista e i valori comuni sanciti dall'articolo 2 TUE. La particolare gravità di tali comportamenti, tenuto conto del loro impatto sui diritti e sui valori fondamentali e della loro natura transfrontaliera, richiede un'azione comune a livello dell'Unione. È necessaria una risposta comune dell'Unione sul piano del diritto penale per affrontare efficacemente le sfide poste dall'incitamento all'odio e dai reati generati dall'odio. Ciò garantirebbe anche una protezione coerente delle vittime dei reati generati dall'odio, nonché l'accesso alle misure speciali di protezione previste per le vittime più vulnerabili della criminalità. Un approccio comune dovrebbe inoltre rafforzare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, resa indispensabile dalla dimensione transfrontaliera di questi fenomeni.
- (14) L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio rispondono pertanto ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE e possono essere identificati come una "sfera di criminalità" che si aggiunge a quelle già elencate in tale disposizione.
- (15) Pertanto l'estensione dell'elenco delle sfere di criminalità di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio è necessaria come primo passo per consentire, in una seconda fase, l'adozione di un diritto derivato sostanziale che stabilisca norme minime relative alle definizioni dell'incitamento all'odio e dei reati generati dall'odio e alle sanzioni pertinenti.
- (16) La presente decisione non dovrebbe incidere sulle azioni che possono essere intraprese in una seconda fase. In particolare non pregiudica né anticipa l'ambito di applicazione e il contenuto del diritto derivato che dovrà essere successivamente proposto.

- (17) La proposta della Commissione relativa a tale diritto derivato dovrebbe essere elaborata in linea con i principi del "Legiferare meglio", con una valutazione d'impatto e un'ampia consultazione. In particolare la Commissione dovrebbe consultare gli Stati membri, in sede di preparazione di tale diritto derivato, anche in merito alle specificità dei quadri legislativi nazionali in materia di diritto penale e diritti fondamentali,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

L'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio rappresentano una sfera di criminalità ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

*Articolo 2*

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*