



**Alessia Missiaggia**

(dottoranda di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

## **La dimensione religiosa nella lotta al terrorismo: il caso austriaco \***

*The religious dimension in fighting terrorism: the Austrian case \**

**ABSTRACT:** A seguito dell'attentato terroristico avvenuto a Vienna la notte del 2 novembre 2020, il governo austriaco ha approvato un innovativo pacchetto di misure con l'intento di contrastare la radicalizzazione e il terrorismo. Dopo aver introdotto il contesto che ha portato all'approvazione del citato strumento normativo, il contributo si propone di approfondire il contenuto di alcune sue specifiche norme. Concentrandosi su due tra le novità più rilevanti, il nuovo reato di associazione estremista a sfondo religioso e la modifica dell'*Islamgesetz* 2015, l'accento viene posto sul rapporto tra il nuovo pacchetto e la libertà di religione.

**ABSTRACT:** Following the terrorist attack that occurred in Vienna on the night of the 2nd of November 2020, the Austrian government has approved an innovative package of measures with the intent of countering radicalization and terrorism. After introducing the context that led to the approval of the abovementioned legal tool, the paper aims to explore the content of some specific laws introduced with it. Focusing on two of the most relevant innovations, the new crime of religiously motivated extremist association and the amendment to the Islam Act 2015, an emphasis is put on the relationship between the new package and the freedom of religion.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: la libertà di religione austriaca - 2. Le premesse al pacchetto antiterrorismo - 3. Le innovazioni in ambito penalistico - 4. In particolare, il paragrafo 247b: il reato di Islam politico - 5. Il reato di associazione estremista a motivazione religiosa. Un'analisi critica - 6. Il pacchetto antiterrorismo e la legge sui rapporti con la comunità religiosa islamica - 7. Conclusioni: l'impatto del pacchetto antiterrorismo sull'esercizio della libertà di religione.

### **1 - Introduzione: la libertà di religione austriaca**

Nel panorama articolato e complesso della sicurezza globale, l'Austria ha introdotto nel 2021 una novella legislativa volta a fronteggiare le minacce terroristiche che ancora oggi sono di assoluta attualità in Europa. Il così detto *Anti-Terror-Paket* rappresenta un capitolo significativo nella storia delle politiche di contrasto al terrorismo, avendo adottato una modalità innovativa per far fronte alla minaccia del terrorismo religiosamente motivato. Questa nuova via cui il governo austriaco ha voluto ricorrere pone però inevitabilmente delle domande sull'equilibrio tra le sempre più presenti istanze securitarie e il rispetto dei diritti fondamentali, tra tutti la libertà di religione.



Per comprendere appieno la portata e la rilevanza dell'*Anti-Terror-Paket*, nonché le sue criticità, è necessario preliminarmente compiere una quantomeno sintetica disamina della disciplina della libertà di religione in Austria e, più in generale, delle relazioni Stato-fattore religioso in quell'ordinamento.

Non si tratta di un'operazione di agevole realizzazione poiché siamo davanti a un sistema particolarmente frastagliato. In Austria la libertà di religione è garantita invero da tre diverse fonti: gli articoli 14 e 15 della *Staatsgrundgesetz*<sup>1</sup> (*StGG*) del 1867, l'articolo 63 del *Staatsvertrag von Saint - Germain - en Laye*<sup>2</sup> (*StoStGermain*) del 1919 e l'articolo 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)<sup>3</sup>; queste vanno a comporre il complesso quadro austriaco delle leggi costituzionali rilevanti in materia<sup>4</sup>. Alla CEDU infatti, in assenza di un vero e proprio catalogo di diritti, che invece è tipico della nostra Costituzione, l'ordinamento austriaco ha demandato il compito di integrare la *StGG* del 1867, che costituisce dunque insieme a essa l'elenco più complessivo *Grundrechte*<sup>5</sup>. Emergono quindi agevolmente le differenze con il sistema italiano dove vi è invece un unico articolo costituzionale<sup>6</sup>, il 19, che si occupa di garantire il diritto di libertà religiosa<sup>7</sup>. Nei contenuti, però, le

---

\* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.

<sup>1</sup> Legge fondamentale dello Stato, traduzione di chi scrive.

<sup>2</sup> Trattato di Saint Germain en Laye, traduzione di chi scrive.

<sup>3</sup> **J. HELLERMANN**, *Multikulturalität und Grundrechte - am Beispiel der Religionsfreiheit*, in *Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft: 34. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung "Öffentliches Recht"*, a cura di C. GRABENWARTER, Richard Boorberg Verlag, Stoccarda, 1994, p. 132.

<sup>4</sup> L'Austria non dispone di una Costituzione "unica"; è invece dotata di un insieme di leggi che hanno rango di diritto costituzionale. Tra queste, appunto, la *StGG*, il *StoStGermain* e la CEDU, che nel diritto austriaco è direttamente applicabile. Si veda **R. MACHACEK, P. WILLIBALD, G. STADLER**, *70 Jahre Republik - Grund- und Menschenrechte in Österreich: Grundlagen, Entwicklung und internationale Verbindungen*, Kehl Engel Verlag, Vienna, 1991, p. 33. **H.R. KLECATSKY**, *Bundesverfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht*, in *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, a cura di H. SCHAMBECK, Duncker & Humblot, Berlino, 1980, p. 96.

<sup>5</sup> In Austria ci si riferisce ai diritti ricompresi all'interno dello spettro costituzionale con il termine *Grundrechte*, che potrebbe essere tradotto in "diritti fondamentali". Nello scorso decennio la Corte costituzionale austriaca si è espressa sulla questione ricomprendendo nell'elenco dei *Grundrechte* non solo quelli enunciati nelle leggi costituzionali (quindi anche dalla CEDU), ma anche quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. *Verfassungsgerichtshof (VfGH)*, 14 marzo 2013, U466/11 ua.

<sup>6</sup> Vige l'articolo 9 CEDU, chiaramente, anche in Italia. Rispetto però al contesto austriaco, nel nostro Paese, come ha chiarito la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il giudice di merito non può disapplicare direttamente la norma in contrasto con le disposizioni della CEDU ma deve, obbligatoriamente, sollevare questione di incostituzionalità. Qui la differenza quando si afferma, invece, che la CEDU integra direttamente il quadro delle fonti austriache. Sulla vigenza della CEDU nell'ordinamento italiano si rinvia a **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso nella Convenzione dei Diritti dell'Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, ETS, Pisa, 2018, p. 69 ss, e la biografia ivi riportata.

<sup>7</sup> In termini monografici, sulla libertà di religiosa, si veda **G. CATALANO**, *Il diritto*



differenze non sono così marcate: in entrambi i casi a tutti viene garantita la piena libertà di fede, nonché la possibilità di esercitarla in pubblico o in privato<sup>8</sup>. Inoltre, analogamente all'Italia dove vige il limite del buon costume per quanto attiene all'esercizio del culto, l'Austria ha similmente previsto che i riti religiosi non debbano essere contrari alla morale.

Infine, continuando la panoramica delle fonti, così come la Costituzione italiana ha previsto due appositi articoli, il 7 e l'8, con cui si regolano i rapporti tra le confessioni religiose e lo Stato, anche in Austria si trova una norma analoga all'interno della *StGG*. L'intero *Staatskirchenrecht*, ossia il sistema con cui lo Stato si rapporta con le confessioni religiose, trova fondamento all'articolo 15 con cui si sancisce il diritto delle *gesetzliche anerkannte Kirche* e *Religionsgesellschaften* (Chiese e società religiose legalmente riconosciute) di esercitare in pubblico la propria confessione e gestire liberamente gli "affari interni".

L'ecclesiastico italiano si trova ora dinanzi a un concetto inedito: quello di Chiesa e società religiosa legalmente riconosciuta. Si tratta del massimo grado di riconoscimento possibile di cui è in grado di beneficiare una confessione religiosa in Austria, secondo un sistema che differisce notevolmente da quello pattizio italiano: ogni confessione religiosa che raggiunge questa condizione ottiene infatti una legge, redatta appositamente, con cui vengono regolati i suoi rapporti con lo Stato e attraverso cui la propria rappresentanza ottiene lo *status* di ente pubblico<sup>9</sup>.

All'epoca in cui la *StGG* era stata approvata, nel 1867, l'articolo 15 costituiva non solo il meccanismo di accesso a questa condizione, ma anche alla possibilità per i fedeli di una confessione di beneficiare anche del diritto di libertà di religione collettiva; oggi che il sistema delle fonti è stato integrato, come si anticipava pocanzi, dal *StvStGermain* e dalla CEDU, ciò non vale più e anche alle confessioni non riconosciute viene garantita la massima libertà religiosa, sia individuale, sia collettiva.

L'art. 15 rimane però la disposizione cardine nell'introdurre la *Korporative Religionsfreiheit*, vale a dire la libertà di religione estesa tanto alla dimensione collettiva *tout court* quanto alle rappresentanze delle confessioni religiose; queste, tramite il descritto meccanismo del riconoscimento, giungono a collaborare con le istituzioni pubbliche al fine di gestire aspetti della vita dei propri fedeli che attengono anche, ma non solo, all'ambito strettamente spirituale. Alla rappresentanza di una

---

di libertà religiosa, ristampa, Cacucci, Bari, 2007; M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale*, ETS, Pisa, 2012; D. LOPRIENO, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>8</sup> S. SCHIMA, *Die Entfaltung der Religionsfreiheit in Österreich von der Dezemberverfassung bis heute. Einblicke in die letzten 150 Jahre*, in *Islam, Recht und Diversität*, a cura di S. HINGHOFER-SZALKAY, H. KALB, Verlag Österreich, Vienna, 2018, p. 29.

<sup>9</sup> H. KLECATSKY, *Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Recht im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich*, in *Arbeitsleben und Rechtsordnung. FS G. Schnorr zum 65. Geburtstag*, a cura di O. MARTINEK, G. WACHTER, Manz, Vienna, 1988, p. 519.



confessione viene demandato, per esempio, il compito di occuparsi dell'istruzione religiosa all'interno delle scuole pubbliche, ovvero di fornire assistenza spirituale in ospedali, istituti di pena e nell'esercito.

Il tema del riconoscimento, e dello *Staatskirchenrecht* più in generale, è particolarmente importante per i fini che si propone questo lavoro. Il pacchetto antiterrorismo austriaco presenta infatti un carattere innovativo perché agisce su diversi fronti con un approccio più che mai eterogeneo e, tra le leggi su cui incide, si ritrova anche l'*Islamgesetz*, la legge che regola i rapporti tra la rappresentanza austriaca della confessione islamica e lo Stato.

All'interno delle confessioni che hanno potuto beneficiare del riconoscimento in Austria vi è invero anche l'Islam che, ormai più di un secolo addietro, nel 1912, ha ottenuto la qualifica di società religiosa riconosciuta accedendo al massimo grado di collaborazione con l'Impero prima e con la Repubblica austriaca, poi<sup>10</sup>. La relazione tra il governo di Vienna e l'Islam è proprio uno degli aspetti più rilevanti toccati da questo nuovo pacchetto normativo, forse mutato, come si vedrà, in senso irreversibile.

## 2 - Le premesse al pacchetto antiterrorismo

Il pacchetto antiterrorismo austriaco si colloca nel filone delle politiche attuate dagli Stati per fronteggiare la minaccia del terrorismo religiosamente motivato. Come ampiamente risaputo, fin dall'inizio del ventunesimo secolo la lotta a questo fenomeno, che prima si era manifestato solo marginalmente, ha costituito una sfida per tutti gli ordinamenti occidentali<sup>11</sup>.

Non deve quindi sorprendere che i Paesi maggiormente colpiti, uno tra tutti la Francia, si siano mostrati particolarmente attivi su questo fronte nell'ultimo ventennio<sup>12</sup>. Stupisce invece di più osservare come la lotta alla radicalizzazione di matrice religiosa sia divenuta prioritaria anche sulla scena austriaca, sebbene il Paese non sia mai stato

---

<sup>10</sup> La prima legge sull'Islam è stata approvata nel 1912 in seguito all'annessione della Bosnia Erzegovina all'Impero e al conseguente aumento esponenziale della quota di musulmani tra i suoi cittadini. Per la legge del 1912 si veda **R. POTZ**, *Die Anerkennung der islamischen Glaubengemeinschaft in Österreich*, in *Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte*, a cura di J. SCHWARTLÄNDER, Matthias-Grünwald-Verlag, Mainz, 1993, p. 135, e **J. BAIR**, *Rechtshistorische Grundlagen des Islamgesetz*, in *Islam, Recht und Diversität*, a cura di S. HINGHOFER-SZALKAY, H. KALB, cit., p. 55.

<sup>11</sup> **S. FERRARI**, *Individual Religious Freedom and National Security in Europe After 11 September*, in *Brigham Young University Law Review*, n. 2, 2004.

<sup>12</sup> Sugli interventi francesi si veda, *ex multis*, **A. TIRA**, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul "rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 16 del 2021, e la bibliografia ivi riportata



particolarmente soggetto ad attacchi jihadisti e neppure alla minaccia degli stessi<sup>13</sup>.

Ciò, però, è valso fino alla sera del 2 novembre 2020, quando a Vienna si è verificato uno degli attentati più sanguinosi consumati sul suolo europeo negli anni recenti. La dinamica ha visto un singolo individuo aprire il fuoco sulla folla, sparando circa ottanta colpi, nel centro della capitale austriaca, in un quartiere piuttosto frequentato e non lontano dalla sinagoga della città<sup>14</sup>. Il bilancio conclusivo dell'azione criminale è stato di quattro vittime e ventidue feriti.

L'attentato, e dunque il pacchetto antiterrorismo che ne è seguito, si collocano invero solo al culmine di un percorso risalente ad almeno una decina di anni prima, che ha visto la graduale emanazione di molteplici leggi che non solo hanno portato alla creazione di nuove fattispecie di reato, ma che si sono occupate anche della gestione della convivenza col fattore religioso. Come si avrà infatti modo di approfondire successivamente, l'Austria, già a partire dall'11 settembre 2001, ha in particolare rivisto il proprio rapporto con la confessione islamica, restringendone progressivamente le prerogative.

Introdurre questo lavoro di presentazione del pacchetto austriaco di contrasto al terrorismo sedicente islamico ponendo gli accadimenti del 2 novembre 2020 come gli unici fattori che lo avrebbero generato sarebbe dunque fuorviante; tuttavia, è indubbio che questi ne abbiano sicuramente accelerato l'iter di approvazione. Allo stesso modo, è importante sottolineare come questo insieme di norme si collochi all'interno di una precisa linea politica che da un lungo tempo si focalizzava sulla necessità di reprimere il terrorismo di matrice religiosa.

Sebbene i *media* austriaci<sup>15</sup> abbiano presentato il pacchetto come conseguenza diretta dell'attentato, la previsione di un nuovo strumento per agire più efficacemente contro la radicalizzazione, e quindi il terrorismo, era già stata infatti proposta dall'ÖVP, il partito popolare austriaco e all'epoca partito di maggioranza, durante la campagna elettorale. Nel suo programma, in vista delle elezioni del 2019, si rimarcava la necessità di elaborare delle disposizioni che vietassero l'Islam politico, rendendolo dunque un reato<sup>16</sup>, e lo sanzionassero con la

---

<sup>13</sup> Questa inclinazione si ritrova in diversi atti del governo di Vienna. Ne è un esempio il cd. pacchetto integrazione approvato dal governo austriaco nel 2017 con cui si sono introdotte una serie di prescrizioni per i migranti arrivati in Austria che però, a detta dello stesso governo, si poneva anche come strumento di prevenzione della radicalizzazione, cfr. **M.S. OKUR**, *Sprache und Integration. Die Rolle von Sprachpolitik in der Integration von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten sowie Asylwerber\*innen in Österreich am Beispiel des Integrationsgesetz*, Universität Wien, Vienna, 2021, p. 69.

<sup>14</sup> *Fünf Tote nach Terroranschlag*, in *wien.ORF.at*, 3 novembre 2020, <https://wien.orf.at/stories/3074196/> (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>15</sup> *Nach Anschlag Regierung plant Anti-Terror Paket*, in *wien.ORF.at*, 11 novembre 2020, <https://orf.at/stories/3189381/> (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>16</sup> Sarebbe sicuramente interessante comprendere esattamente in quale maniera Kurz intendesse, all'epoca della campagna elettorale, rendere un reato l'Islam politico e quale comportamenti ambisse a sanzionare con questo.



pena detentiva<sup>17</sup>. Inoltre, l'ÖVP prospettava l'introduzione di un'aggravante per i crimini a motivazione religiosa. Simili obiettivi sono stati ricompresi anche nel programma di governo della coalizione formata dal partito popolare austriaco e dal partito dei verdi per la legislatura 2020 - 2024, dove si prospettava lo sviluppo di "un piano di azione contro l'estremismo politico di matrice religiosa (islam politico)"<sup>18</sup>.

Se ne evince, quindi, che l'annuncio del governo, datato 11 novembre 2020, di impegnarsi a presentare al Parlamento un pacchetto di misure indirizzate a contrastare, ma soprattutto prevenire, il terrorismo, non si pone solo come conseguenza dell'attentato, ma rientra all'interno di un chiaro indirizzo politico impostato già durante la campagna elettorale.

L'allora cancelliere Sebastian Kurz ha spiegato, in occasione della presentazione dell'*Anti-Terror-Paket*, che lo scopo di questo strumento è agire contro «l'Islam politico, il quale costituisce la base del terrore»<sup>19</sup>. Kurz, in tale occasione, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di fronteggiare la minaccia di coloro che sono stati reclusi in passato per reati legati al terrorismo, ma che costituiscono ancora un pericolo per la società. Il cancelliere si riferiva sicuramente ai *foreign fighters*<sup>20</sup> ritornati in Austria: la legislazione dei Paesi europei permette infatti di incriminare, e quindi condannare, coloro che si sono recati all'estero al fine di unirsi alle schiere del sedicente Stato Islamico, con pene però talvolta esigue. Per esempio, il reato di viaggi a fini terroristici<sup>21</sup> è punito in Austria con la reclusione da sei mesi a cinque anni<sup>22</sup>.

Le parole di Kurz riguardavano però anche tutti coloro che, condannati per altri reati connessi al terrorismo, rimanendo la loro condotta molto distante da un attentato vero e proprio, non sono sanzionati con pene detentive particolarmente elevate, pur restandone notevole la pericolosità sociale. D'altronde, se agire giuridicamente contro l'aspirante terrorista quando ha già posto in essere un attentato è chiaramente troppo tardi, specie nel caso del terrorismo di matrice jihadista, per cui chi realizza l'attentato ha spesso come obiettivo il

---

<sup>17</sup> Programma ÖVP per le elezioni nazionali del 2019, punto 14, [https://www.dievolkspartei.at/Download/100\\_Projekte.pdf](https://www.dievolkspartei.at/Download/100_Projekte.pdf) (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>18</sup> Programma di governo 2020 - 2024, p. 158, <https://www.dievolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm2020.pdf> (ultimo accesso marzo 2023) traduzione di chi scrive.

<sup>19</sup> Bundeskanzler Kurz: *Terrorismus und politischen Islam mit allen Mitteln bekämpfen*, Bundeskanzleramt, 11 novembre 2020, <https://www.bundeskanzleramt.gov.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/bundeskanzler-kurz-terrorismus-und-politischen-islam-mit-allen-mitteln-bekaempfen.html> (ultimo accesso ottobre 2022), traduzione di chi scrive.

<sup>20</sup> Sul fenomeno cfr., tra tutti, T. HEGGHAMMER, *The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad*, in *Quarterly Journal: International Security*, vol. 35 n. 3, inverno 2010/11, pp. 53-94.

<sup>21</sup> § 278g, *Strafgesetzbuch (StGB)*.

<sup>22</sup> L'esiguità della pena appare ancor più evidente se confrontata con il panorama italiano, dove chi organizza viaggi con finalità di terrorismo (art. 270 *quater*.1) è punito con la reclusione da cinque a otto anni.



martirio, la tutela penale va necessariamente anticipata a un momento antecedente rispetto a quello in cui effettivamente la lesione del bene tutelato dall'ordinamento si verifica. Ciò, però, aveva spinto il legislatore austriaco a prevedere pene lievi per quelle condotte che fungono da mera preparazione a una vera e propria attività terroristica.

Ecco, allora, che il pacchetto antiterrorismo tenta di rovesciare la tendenza previgente, inasprendo, per esempio, le pene per i reati di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, al fine di privare il terrorismo dei propri mezzi di sostentamento.

Il nuovo pacchetto di leggi si intende occupare altresì di radicalizzazione e della sua possibile prevenzione. Nel mirino del governo vi sono non solo gli aspiranti terroristi e i *foreign fighters*, ma anche le associazioni islamiste e i cosiddetti predicatori d'odio: il Ministro per l'integrazione Raab, durante la conferenza stampa di presentazione del progetto, ha ribadito l'importanza di poter chiudere più facilmente associazioni islamiche e moschee quando queste assumano posizioni estremiste. Inoltre, il governo auspicava la creazione di un registro all'interno del quale iscrivere gli *imam* stranieri.

### 3 - Le innovazioni in ambito penalistico

Il pacchetto, approvato dal Consiglio dei ministri il 16 dicembre 2020 e poi dal Parlamento il 7 luglio 2021, si è concretizzato, come si diceva, in uno strumento trasversale che incide su più materie, ricomprendendo infatti, a un tempo, modifiche alla disciplina sulla cittadinanza, a quella sui simboli, alla legge sull'Islam, nonché al codice penale e al codice di procedura penale<sup>23</sup>. Similarmente alla Francia, con la legge *confortant le respect des principes de la République*, il pacchetto austriaco si rivela estremamente eterogeneo. Lo scopo che il governo austriaco ha inteso realizzare con questo strumento non è solo, infatti, combattere il terrorismo inasprendo le pene e prevedendo nuove figure di reato, ma agire su tutti i fronti potenzialmente coinvolti. Ciò lo differenzia da altre analoghe normative sue contemporanee, come, per esempio, la legge federale svizzera sempre del 2020, sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Integrationsministerin Raab: "Wir werden die Aushöhlung unserer demokratischen Rechten nicht dulden", Bundeskanzleramt, 16 dicembre 2020, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/integrationsministerin-raab-wir-werden-die-aushoehlung-unserer-demokratischen-rechte-nicht-dulden.html> (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>24</sup> Per il testo normativo: Legge federale del 25 settembre 2020 sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo, RU 2021 565, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2021/565/it> (ultimo accesso dicembre 2023). Sulla legge si veda P.M. ZUMSTEG, *Das geplante Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) - Verfassungsgrundlage und Verfahrensrecht*, in *Sui Generis*, Rivista telematica (<https://sui-generis.ch/>), 2021.



Cominciamo da questi ultimi aspetti. Accanto all'introduzione di nuovi reati, la *Terror-Bekämpfung-Gesetz*<sup>25</sup> (*TeBG*), una delle novelle più rilevanti incluse nel pacchetto, prevede l'inserimento di una nuova aggravante, la quale si accosta a quelle già contemplate dal paragrafo 33 del codice penale. Come conseguenza di tale emendamento, costituisce oggi un motivo di aggravio di pena l'aver agito per motivi estremisti di carattere religioso<sup>26</sup>.

Degna di nota è la circostanza, evidenziata nella relazione annessa alla legge, per cui questa previsione considera unicamente come aggravante l'estremismo religioso e non quello politico-ideologico. Come facilmente comprensibile, nonché prevedibile, ciò ha condotto a diverse critiche, fino a far sollevare dubbi sulla costituzionalità della norma stessa<sup>27</sup>. Contro tali censure il governo ha replicato osservando come, in primo luogo, il paragrafo 33 costituisce un mero elenco esemplificativo e che, di conseguenza, possono esservi contemplate anche aggravanti non esplicitamente menzionate. Inoltre, se è vero che effettivamente l'estremismo non può essere ristretto solo a quello di carattere religioso, tuttavia la storia recente ha dimostrato che particolare attenzione deve essere attualmente dedicata a questo tipo di fanatismo.

Sempre nell'ambito delle modifiche apportate al codice penale, si ha anche l'introduzione del paragrafo 52b, il quale si occupa di sorveglianza giudiziaria in caso di reati contro lo Stato e di terrorismo. Le motivazioni che hanno portato all'emanazione di questa nuova norma si possono rinvenire direttamente, come si illustrerà, nell'attentato del 2 novembre: lo scopo è infatti quello di regolare il reinserimento in società di coloro che sono già stati condannati e detenuti per determinati reati, compresi quelli di associazione con finalità di terrorismo, atti terroristici, finanziamento del terrorismo, addestramento a fini terroristici, istruzioni per il compimento di reati di terrorismo, viaggi a scopo terroristico. L'Austria prevede l'istituto della liberazione condizionale, in base al quale coloro che hanno già scontato metà della loro pena possono essere rilasciati quando si può presumere che non commetteranno un nuovo reato<sup>28</sup>. La liberazione condizionale viene in ogni caso concessa quando sono stati scontati due terzi della pena, salvo vi sia il grave pericolo che il condannato commetta un nuovo reato. Nel caso della liberazione condizionale viene fissato un periodo di prova che ha una durata differente a seconda della pena da scontare.

Ebbene, con il paragrafo 52b viene disposta la sorveglianza giudiziaria per tutta la durata del periodo di prova. Nell'ambito di questo programma il tribunale, avvalendosi anche di una conferenza di

---

<sup>25</sup> Legge sulla lotta al terrorismo, traduzione di chi scrive.

<sup>26</sup> § 33, quinto comma, *StGB*.

<sup>27</sup> *Erläuterung Terror-Bekämpfung-Gesetz*, parlament.gv.at, 12 maggio 2021, p. 3, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_00849/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00849/index.shtml) (ultimo accesso marzo 2023).

<sup>28</sup> *Bedingte Entlassung aus einer Freiheitsstrafe*, oesterreich.gv.at, 29 marzo 2022, [https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente\\_und\\_recht/strafrecht/8/1/Seite.2460707.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/dokumente_und_recht/strafrecht/8/1/Seite.2460707.html) (ultimo accesso ottobre 2023).





esperti, può disporre che, al fine di evitare la recidiva, il soggetto si sottoponga a programmi di deradicalizzazione e, se necessario, anche a un trattamento psicoterapeutico<sup>29</sup>. Il paragrafo in esame dispone inoltre che i citati periti valutino l'andamento del periodo di prova prevedendo, se necessario, ulteriori misure e l'eventuale prolungamento dello stesso. Per verificare il rispetto delle prescrizioni impartite dal giudice può altresì essere ordinato al soggetto sottoposto a sorveglianza giudiziaria di indossare strumenti di controllo elettronici.

Quest'ultima modifica altro non è che il tentativo da parte del governo di fronteggiare la minaccia rappresentata da coloro che, seppur abbiano scontato la loro pena per reati connessi al terrorismo, sono ancora radicalizzati e costituiscono conseguentemente un pericolo. La necessità di trovare una soluzione a questo problema si è resa particolarmente rilevante in Austria anche in relazione a quanto emerso dalle indagini seguite all'attentato del 2 novembre. L'attentatore, Kujtim Fezjulai, in passato aveva infatti tentato di recarsi in Siria per unirsi alle file dello Stato Islamico; arrestato però dalle autorità turche, era stato quindi estradato in Austria e qui condannato per il reato di viaggio a fini terroristici. Ancora minorenne, aveva scontato parte della pena, per poi beneficiare dell'istituto della liberazione condizionale di cui sopra.

Appare d'altra parte importante osservare come Fezjulai avesse seguito, sia durante la sua reclusione, sia nel corso del periodo di prova i percorsi di deradicalizzazione previsti e che l'esito di questi fosse stato considerato dalle autorità preposte come positivo<sup>30</sup>. Quello che avrebbe avuto bisogno di una revisione, in principio, è quindi il programma di deradicalizzazione che viene svolto negli istituti di detenzione, prima ancora del controllo effettuato al momento della loro conclusione. In particolare, va sottolineato che l'intero svolgimento dei percorsi di risocializzazione di detenuti condannati per reati di estremismo è affidato a un'associazione non governativa, la *DERAD*, che si fonda sostanzialmente su donazioni di privati senza contatti con le autorità pubbliche.

Premettendo che il tema dei percorsi di deradicalizzazione in carcere meriterebbe un ben più ampio approfondimento rispetto a quello che vi si può dedicare in questa sede, sorge spontaneo interrogarsi su perché il governo, nel redigere questo nuovo pacchetto antiterrorismo, non abbia affrontato minimamente la questione. Lo strumento repressivo appare come quello prediletto, ma il solo ricorso a questo non può essere visto come panacea per il problema rappresentato dai radicalizzati. Chi ha scontato la propria pena non può essere soggetto all'infinito a misure di sicurezza, senza considerare poi che queste non potrebbero essere

---

<sup>29</sup> Il paragrafo 51 *StGB* prevede la possibilità in capo al giudice sia di ordinare al condannato di osservare una serie di prescrizioni come l'obbligo di dimora, l'astenersi dal bere alcolici ovvero il dovere di imparare una certa professione o di sottoporsi a un trattamento sanitario.

<sup>30</sup> *Untersuchungskommission zum Terroranschlag vom 02.11.2020*, 11 febbraio 2021, p. 5, <https://www.bmi.gv.at/downloads/Endbericht.pdf> (ultimo accesso ottobre 2023).



previste nel caso in cui non si accedesse all'istituto della liberazione condizionata<sup>31</sup>. Una revisione del programma di risocializzazione del reo, provvedendo a ricomprendere nella struttura statale chi se ne occupa e destinando maggiori fondi a questi fini, avrebbe dovuto essere considerato nel quadro di una politica legislativa volta ad affrontare la situazione di chi, radicalizzato e condannato per reati minori, si troverà in un breve lasso di tempo a essere, come è normale che sia, riammesso in libertà.

La previsione dell'istituzione di una conferenza di esperti, sostanzialmente coloro che hanno partecipato al programma di rieducazione del reo, al fine di ottenere un parere sulla scarcerazione preventiva, può essere accolta positivamente. Tuttavia, tra i suoi scopi dovrebbe esserci anche l'identificazione della via più preferibile per procedere alla rieducazione del detenuto. Così come concepita dal legislatore, invece, tale iniziativa costituisce esclusivamente un ulteriore strumento di controllo e non di promozione.

#### 4 - In particolare, il paragrafo 247b: il reato di Islam politico

Un primo esame della *TeBG* mostra come gran parte delle modifiche apportate sul fronte penalistico attengano principalmente all'inasprimento di istituti già esistenti. La vera innovazione apportata dal pacchetto antiterrorismo si rinviene però all'articolo 1 della stessa *TeBG*, con cui si introduce un nuovo reato all'interno del codice penale. Con il paragrafo 247b viene ora sanzionata la partecipazione ad associazioni estremiste a motivazione religiosa. La norma utilizza il termine *Verbindung*, che può essere tradotto come collegamento, legame o connessione; tuttavia, nella nota allegata alla bozza di legge il governo ricorre al termine *Verband*, il quale in tedesco significa associazione<sup>32</sup>. Il concetto di *Verbindung*, peraltro, è già presente anche in altre disposizioni del codice penale, come i paragrafi 246 (Associazione contro lo Stato) e 279 (Associazione armata): con associazione si deve dunque intendere un insieme di persone in cui sia presente un minimo grado di organizzazione.

Un'associazione estremista a motivazione religiosa è tale quando, secondo la nuova previsione, «tenta costantemente di sostituire, illegalmente, gli elementi essenziali dello Stato democratico costituzionale con un ordine sociale e statale fondato esclusivamente sulla religione, impedendo l'attuazione di leggi, ordinanze o altre decisioni sovrane ovvero arrogandosi diritti a sfondo religioso o

---

<sup>31</sup> *Untersuchungskommission zum Terroranschlag vom 02.11.2020*, 11 febbraio 2021, p. 15, <https://www.bmi.gv.at/downloads/Endbericht.pdf> (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>32</sup> *Erläuterung Terror-Bekämpfung-Gesetz*, in *parlament.gv.at*, 12 maggio 2021, p. 13, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_00849/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00849/index.shtml) (ultimo accesso ottobre 2023).



tentando di farli valere»<sup>33</sup>. Non trova quindi ufficialmente ingresso nel codice penale la dicitura 'Islam politico', come invece la componente meno moderata<sup>34</sup> dell'allora governo aveva auspicato. L'ÖVP, il Partito Popolare Austriaco, invero avrebbe voluto esplicitare questo concetto con un preciso riferimento alla religione islamica, ma sul punto non si è raggiunto l'accordo decisivo con l'altro partito di governo, i Verdi<sup>35</sup>. Osservando però la definizione<sup>36</sup> che è stata data dal centro austriaco di documentazione sull'Islam politico, emerge che in concreto lo scopo della disposizione è quello di rendere sanzionabile il tentativo di sostituire i valori dello Stato democratico con quelli considerati propri di una religione da chi li sostiene.

Tornando alla lettera del paragrafo 247b, i citati valori dello Stato democratico sono, si legge nella nota esplicativa del governo, "particolarmente quelli ricompresi nei *Grundprinzipien*<sup>37</sup> del diritto costituzionale"<sup>38</sup>.

Come emerge chiaramente sin da un primo sguardo, si tratta poi di un reato di organizzazione: la fondazione dell'associazione o la semplice partecipazione alla stessa è sufficiente per integrare la condotta criminosa, dovendosi però poi realizzarsi la condizione di punibilità di cui al primo comma: uno dei membri dell'associazione deve aver commesso un reato grave. Solo a questo punto tutti gli altri partecipanti all'associazione estremista a motivazione religiosa potranno essere puniti con la reclusione fino a due anni<sup>39</sup>. Chiaramente, nel reato grave realizzato da uno dei membri deve esprimersi il carattere estremista a motivazione religiosa dell'associazione<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> § 247b, terzo comma, *StGB*, traduzione di chi scrive.

<sup>34</sup> Ci si riferisce all'*Österreichische Volkspartei (ÖVP)*, il Partito Popolare Austriaco, storicamente partito conservatore, ma che non può certo essere indicato come forza di estrema destra.

<sup>35</sup> *Neuer Straftatbestand: "religiös motivierte extremistische Verbindung"*, *Kurier*, 16 dicembre 2020, <https://kurier.at/politik/inland/neuer-straftatbestand-religioes-motivierte-extremistische-verbundung/401130858> (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>36</sup> Il centro di documentazione sull'Islam politico in Austria ha definito tale fenomeno come una "ideologia di governo che cerca di trasformare o influenzare la società, la cultura, lo Stato o la politica sulla base di valori e norme che i loro sostenitori considerano islamici, ma che sono in contrasto con i principi dello Stato democratico e costituzionale e con i diritti umani", <https://www.dokumentationsstelle.at/uber-uns/> (ultimo accesso ottobre 2023), traduzione di chi scrive.

<sup>37</sup> *Grundprinzipien* può essere tradotto come principi fondamentali; si consideri però che questi non costituiscono una categoria ben definita, come accade nell'ordinamento italiano, bensì un elenco aperto di valori su cui si fonda lo Stato di diritto austriaco e che possono essere ritrovati nelle fonti di rango costituzionale. Anche da qui si possono comprendere le criticità attinenti all'indeterminatezza della disposizione di cui si tratta.

<sup>38</sup> *Erläuterung Terror-Bekämpfung-Gesetz*, in *parlament.gv.at*, 12 maggio 2021, p. 15, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_00849/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00849/index.shtml), traduzione di chi scrive (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>39</sup> *Erläuterung Terror-Bekämpfung-Gesetz*, *parlament.gv.at*, 12 maggio 2021, p. 14, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_00849/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00849/index.shtml) (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>40</sup> § 247b, primo comma, *StGB*.



Ai sensi del secondo comma del medesimo paragrafo è altresì sanzionato chi solo sostenga l'associazione estremista, conferendole fondi consistenti o fornendo qualsiasi altro tipo di supporto sostanziale<sup>41</sup>.

Il paragrafo 247b del codice penale austriaco è volto quindi a introdurre una disposizione che anticipa ancora ulteriormente la soglia di punibilità del terrorismo. Come si ricordava nel precedente paragrafo, un fenomeno come il terrorismo così detto islamico, dove l'attentatore non solo considera l'eventualità di venire ucciso nell'agire ma, anzi, auspica che la sua azione si concluda con il martirio, richiede l'esistenza di strumenti che rendano possibile perseguire i futuri attentatori anche prima che questi abbiano commesso, o tentato di commettere, un attacco. Per questo, gli ordinamenti nazionali anticipano la punibilità a quelli che, in altri casi, sarebbero considerati come meri atti preparatori.

Il legislatore austriaco, in questo caso, sembra però essersi spinto oltre: è punibile anche chi partecipa a un'associazione che può condividere ideali terroristici, purché chiaramente si realizzi la condizione di cui al primo comma. Oltre alla punibilità del singolo, questa disposizione è altresì rilevante perché facilita la chiusura di associazioni quando anche uno solo dei suoi membri commetta un reato da cui emerga il carattere estremista a motivazione religiosa che caratterizza l'associazione stessa.

Prima di esaminare le criticità riconducibili a questa nuova figura di reato, è importante rimarcare la circostanza per cui questa non sia da confondere in alcun modo con quella di associazione a finalità di terrorismo prevista dal codice penale italiano all'articolo 270 *bis*. Tale fattispecie, che si trova con formulazione analoga anche al paragrafo 278b del codice penale austriaco, sanziona le organizzazioni che si propongono come fine il compimento di atti di terrorismo. Le condotte terroristiche non entrano invece negli obiettivi contemplati dalle associazioni estremiste a motivazione religiosa, le quali, per essere tali, è sufficiente che promuovano la sostituzione dell'ordine democratico con un altro ordine, interamente fondato sulla religione.

## **5 - Il reato di associazione estremista a motivazione religiosa. Un'analisi critica**

È dunque indubbio che tra le diverse innovazioni introdotte dal pacchetto antiterrorismo, una delle più eclatanti sia rappresentata proprio dalla previsione del reato di associazione estremista a motivazione religiosa. Come già anticipato, questa novità è stata concepita dal governo austriaco con l'intenzione di vietare l'Islam politico<sup>42</sup>, secondo l'idea per cui per sconfiggere il terrorismo sia prima

---

<sup>41</sup> § 247, secondo comma, StGB.

<sup>42</sup> *Wien will Muslime besser vor Hasspredigern schützen*, faz.net, 8 maggio 2021, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-oesterreich-den-politischen-islam-bekaempfen-will-17331649.html> (ultimo accesso ottobre 2023).



necessario “combattere le idee che si nascondono dietro il terrorismo e queste idee sono l’Islam politico”<sup>43</sup>.

Tale nuova fattispecie criminale si espone a due diversi ordini di critiche, attinenti *in primis* a un piano prettamente penalistico e, in secondo luogo, alle possibili conseguenti limitazioni della libertà di religione.

Quanto al primo profilo, il paragrafo 247b si inserisce in un quadro normativo che conosce già il reato di movimenti antistatali, previsto dal paragrafo 247a. Analogamente al paragrafo 247b, il 247a afferma che

“chi fonda un movimento antistatale ovvero assume in esso un ruolo di primo piano, è punito con la reclusione fino a due anni se lui o un altro partecipante compie un reato grave in cui l’orientamento antistatale è chiaramente manifesto”<sup>44</sup>.

Emerge quindi che le condotte sanzionabili dal 247b in realtà lo sarebbero state comunque ai sensi del già presente paragrafo 247a<sup>45</sup>. L’interrogativo che appare naturale porsi davanti a questo scenario attiene quindi alla necessità di questa nuova norma. L’impressione è quella per cui le ragioni alla base della neo introdotta fattispecie siano prettamente simboliche. Ad avvalorare la tesi secondo cui non vi sia, nell’ordinamento austriaco, l’esigenza di un reato di associazione estremista a motivazione religiosa, si deve considerare che i casi in cui è stato applicato il paragrafo 247a sono stati inesistenti nel 2018 e appena 2 nel 2019<sup>46</sup>.

Osservando poi nel dettaglio la formulazione utilizzata dal legislatore, emerge il carattere indeterminato della disposizione. Il primo comma prevede infatti che la fattispecie sia integrata quando il fondatore dell’associazione, ovvero un suo partecipante, commette un «grave atto illecito»<sup>47</sup>: sorge quindi la questione su quanto grave debba essere un reato al fine di poter poi applicare la disposizione. D’altra parte, il governo, nella nota allegata al progetto di legge, non ha provveduto a fornire una spiegazione a riguardo. Si tratta quindi di un’espressione che lascia un ampio spazio all’interpretazione e mal si concilia con il principio di precisione della norma incriminatrice, che assume in questo contesto un particolare rilievo.

---

<sup>43</sup> Kanzler erklärt auf CNN, wie er den “politischen Islam” verbieten möchte, *kurier.at*, 10 dicembre 2020, <https://kurier.at/politik/inland/kanzler-erklaert-auf-cnn-wie-er-den-politischen-islam-verbieten-moechte/401125074>, traduzione di chi scrive (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>44</sup> § 247°, primo comma, *StGB*, traduzione di chi scrive.

<sup>45</sup> A. SCHWAIGHOFER, A. VENIER, *Stellungnahme zum Entwurf eines Terror-Bekämpfung-Gesetzes (TeBG)*, Universität Innsbruck, Innsbruck, 2021, p. 4.

<sup>46</sup> V. HOFINGER, *Stellungnahme zum Entwurf des Terror-Bekämpfung-Gesetzes (TeBG)*, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wien, 2021, p. 3. Tale osservazione vale comunque fintanto che la bassa incidenza di reati non viene motivata proprio dal successo dell’efficacia preventiva esercitata dal paragrafo 247°, come qualcuno potrebbe insinuare. Al di là di questo, però, il tema della necessità del nuovo paragrafo 247b rimane.

<sup>47</sup> § 247b, primo comma, *StGB*.



Una critica analoga può essere rivolta anche al secondo comma del medesimo paragrafo, che estende la pena anche a chi “partecipi all’associazione con l’intento di promuovere il compimento di atti estremisti a sfondo religioso”. Nuovamente, non è chiaro in che grado debba manifestarsi la partecipazione all’associazione ovvero la promozione del compimento di tali atti affinché si rientri nell’ambito di applicazione della norma.

Un problema di incertezza si pone altresì in riferimento al terzo comma quando, descrivendo cosa si intende con un’associazione estremista a motivazione religiosa, vengono menzionati “gli elementi essenziali dello Stato costituzionale e democratico”. Neppure in questo caso si trova una risposta nella nota del governo, dove si legge solamente che “gli elementi essenziali dell’ordine democratico e costituzionale sono, in particolare, i principi fondamentali sanciti dal diritto costituzionale”<sup>48</sup>.

La formulazione della norma assume rilevanza anche quando questa viene analizzata nella sua compatibilità con il diritto alla libertà di religione che, come si ricordava in apertura, trova le sue fondamenta in Austria in tre diverse fonti, tra cui la CEDU. Una sua limitazione può appunto essere prevista, applicando l’articolo 9 della CEDU, solo quando essa costituisca una misura necessaria, “in una società democratica, per la protezione dell’ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”<sup>49</sup>.

Il reato di cui al paragrafo 247b sanziona non una lesione a un bene giuridico, ma un atto preparatorio. Con l’evoluzione della normativa antiterrorismo, e per le caratteristiche proprie del fenomeno stesso, si è certo assistito a un sempre maggiore arretramento della soglia di punibilità, giungendo a criminalizzare non solo la condotta terroristica in sé, ma anche tutte quelle attività che possono contribuire alla realizzazione della medesima, il paragrafo 247b rappresenta però ora un’ulteriore anticipazione della soglia di punibilità che fino ad adesso nessun ordinamento aveva conosciuto. Poiché si tratta di un reato associativo, per essere sanzionabili diviene sufficiente essere parte di un’organizzazione che abbia come fine quello di sostituire l’ordinamento democratico con un modello fondato esclusivamente sulla religione. Non vi è neppure nessun richiamo alla violenza, come specificato dal governo nella nota allegata alla legge quando si dichiara che *target* della norma sono anche i movimenti non violenti che però rifiutano i principi democratici dello Stato costituzionale, e dunque contribuenti alla radicalizzazione<sup>50</sup>. La sola manifestazione, quindi, di ideali che siano contrari ai valori democratici dello Stato - che peraltro, come si è già

---

<sup>48</sup> *Erläuterung Terror-Bekämpfung-Gesetz, parlament.gv.at*, 12 maggio 2021, p. 10, [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_00849/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00849/index.shtml) (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>49</sup> Art. 9, secondo comma, CEDU.

<sup>50</sup> *Erläuterung Terror-Bekämpfung-Gesetz, cit.*, p. 10.



osservato, costituiscono un concetto astratto e non sufficientemente specificato dal legislatore - conduce a una censura *ex* paragrafo 247b.

Il rischio più che concreto, e lo testimoniano anche le critiche provenienti da confessioni diverse da quella musulmana, è che l'articolo 247b diventi uno strumento in mano al governo per censurare quelle associazioni riconducibili a confessioni che, anche solo astrattamente, professino ideali contrari all'ordinamento democratico. Le limitazioni alla libertà di religione possono essere legittime, come si ricordava sopra, quando necessarie al mantenimento dell'ordine pubblico e, così come prevede l'art 63 del *StvStGermain*, quando i riti sono contrari alla morale, ma la fattispecie qui considerata non sembra rientrare in nessuno dei due casi. Sembra, dunque, che il legislatore pretenda di sanzionare moti tipici della sfera intima dell'individuo, agendo sulle sue convinzioni e non sulla sua condotta, contraddicendo così plasticamente la Convenzione EDU che distingue chiaramente tra *forum internum* e *forum externum*, proteggendo integralmente le convinzioni private e intime di ogni individuo (appunto il foro interno), permettendo ai legislatori nazionali invece di agire solo sul piano delle manifestazioni esterne delle suddette credenze (e quindi il foro esterno).

## 6 - Il pacchetto antiterrorismo e la legge sui rapporti con la comunità religiosa islamica

Introducendo questo lavoro si è accennato a come l'Austria, per regolare le proprie relazioni con le confessioni religiose, adotti delle leggi attraverso cui attribuisce lo *status* di ente pubblico alle loro associazioni esponenziali, determinandone così diritti e relativi oneri. La prima legge di riconoscimento dell'Islam, come confessione dotata di personalità giuridica, risale al 1912, quando l'allora Impero austroungarico aveva annesso la Bosnia Erzegovina; questa è poi stata sostituita da una seconda *Islamgesetz*, approvata nel 2015, risultato di innumerevoli istanze di modifica da parte della comunità islamica<sup>51</sup>.

In Austria la rappresentanza dell'Islam è affidata all'*Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich (IGGiÖ)*, letteralmente "la comunità islamica in Austria", la quale rientra appunto tra le Chiese e società religiose riconosciute.

Per comprendere appieno questo particolare sistema di rappresentanza delle confessioni religiose si può immaginare una piramide a tre livelli. Al suo apice vi sono appunto le società religiose, organi quasi politici che si occupano di intrattenere le relazioni con lo

---

<sup>51</sup> E. HAFEZ, *Institutionalized Islamophobia: the Draft of the New Islam-Law*, in *Foundation for Political, Economic and Social Research*, Rivista Telematica, n. 14 del 2014, p. 2; S. RAAB, *The New Austrian Islam Law: Aims, Potentials and Limits to the Legal Governance of Islam*, in *Islam, Recht und Diversität*, S. HINGHOFER-SZALKAY S, H KALB, cit., p. 360



Stato<sup>52</sup>; l'IGGiÖ ne è invero un esempio rilevante. Più prossime alle realtà dei fedeli e con una dimensione maggiormente territoriale si trovano le *Kultusgemeinde*, secondo gradino della piramide, che altro non sono che sottocomunità della società religiosa; nel caso dell'Islam, si tratta dunque di articolazioni facenti capo all'IGGiÖ, ma che godono di ampia indipendenza nella gestione dei propri affari e hanno come scopo primario quello di soddisfare le esigenze religiose dei propri membri. Alla base di questa scala gerarchica si collocano, infine, le associazioni religiose. Quest'ultime sono le organizzazioni più piccole presenti sul territorio e quindi anche più vicine ai fedeli. Si occupano degli aspetti più pratici della vita religiosa come, per esempio, nel caso della comunità islamica, della gestione delle singole moschee.

È su di esse, come si vedrà, che il pacchetto antiterrorismo ha inciso maggiormente. Infatti, seppure astrattamente si tratti di uno strumento per combattere il terrorismo a 360°, mai è stato nascosto da chi lo ha ideato che il principale bersaglio delle nuove misure sia soprattutto il terrorismo così detto islamico<sup>53</sup>; di conseguenza, non deve stupire che, tra tutte le modifiche previste, ve ne siano anche alcune dirette a emendare la legge sull'Islam. Al fine di comprendere appieno il contesto in cui tali emendamenti si collocano, è importante preliminarmente rimarcare che la prima normativa sull'Islam era rimasta invariata dal 1912 al 2015, dunque per più di un secolo, nonostante le richieste da parte di più fronti di ammodernarla, mentre nel caso che più ci interessa, a distanza di soli sei anni, il governo ha deciso di rivedere la legge recentemente emanata, nella direzione di una riduzione delle prerogative legittimamente ottenute dall'IGGiÖ mediante il riconoscimento.

Il primo scopo dell'emendamento alla legge del 2015 consiste infatti nella facilitazione dei controlli sulle associazioni interne alla comunità islamica. Il sistema giuridico austriaco prevede che la rappresentanza di una confessione religiosa, in questo caso la IGGiÖ, possa conferire a suddette associazioni la personalità giuridica<sup>54</sup>. Tale riconoscimento ha lo scopo di rendere più agevole la gestione degli affari esterni di queste componenti fondamentali della vita spirituale e sociale di una confessione religiosa<sup>55</sup>. Tradizionalmente, la revoca della personalità giuridica da parte di autorità pubbliche nei confronti di enti religiosi era prevista unicamente per società religiose e *Kultusgemeinde*<sup>56</sup>,

---

<sup>52</sup> Anche la loro struttura è politica con la previsione, per esempio, all'interno dell'IGGiÖ, di elezioni per la nomina dei rappresentanti della società.

<sup>53</sup> È comunque importante menzionare che alcune delle disposizioni delle leggi comprese all'interno del pacchetto si occupano specificamente del terrorismo di estrema destra, sebbene queste siano solo una piccola parte.

<sup>54</sup> § 23, quarto comma, *Islamgesetz*.

<sup>55</sup> *Erläuterung Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften, Islamgesetz, Änderung, parlament.gov.at*, 12 maggio 2021, p. 3, [https://www.parlament.gov.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I\\_00850/index.shtml](https://www.parlament.gov.at/PAKT/VHG/XXVII/I/I_00850/index.shtml) (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>56</sup> § 8, primo comma, *Islamgesetz*





e solo quando fosse necessario al fine di proteggere gli interessi della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, della salute o della morale in una società democratica o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui<sup>57</sup>. La revoca della personalità giuridica poteva inoltre avvenire qualora lo statuto non fosse conforme a quanto richiesto dalla legge o quando si tenesse un comportamento incostituzionale.

Le modifiche del 2021 hanno voluto invece introdurre la possibilità di revocare la personalità giuridica anche alle più piccole associazioni di culto, e non solo agli enti confessionali apicali, quando esse pregiudicano la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, la salute o la morale.

In concreto, tale innovazione si traduce in un più semplice percorso volto alla chiusura, per esempio, di moschee o di altre comunità islamiche di piccole dimensioni. Si consideri, per l'appunto, che le associazioni territoriali possono corrispondere alla moschea che gestiscono; emerge così uno dei possibili "non dichiarati" della norma, chiudere direttamente luoghi di culto ritenuti pericolosi. È rilevante menzionare anche la circostanza per cui, rispetto al procedimento di revoca riservato alle società religiose e alle *Kultusgemeinde*, l'iter che le autorità amministrative sono ora chiamate a seguire nel caso di chiusura delle più piccole associazioni non prevede il rispetto di particolari garanzie procedurali.

Sempre nell'ambito del tentativo di aumentare il controllo sulla comunità islamica, il governo, nell'emendare la legge sull'Islam del 2015, ha anche perseguito lo scopo di assicurare maggior trasparenza. Per questo è stato previsto che le società religiose debbano conservare e mostrare alle autorità amministrative preposte, qualora richiesto, tutte le scritture contabili<sup>58</sup>; la presentazione di questi documenti è volta ad assicurare il rispetto del divieto di finanziamenti dall'estero introdotto nel 2015 dal paragrafo 6, secondo comma, dell'*Islamgesetz* ed è quindi limitato alla sola confessione musulmana, senza preclusioni per le altre confessioni presenti in Austria<sup>59</sup>. Per quanto riguarda i fondi ottenuti dall'estero, l'emendamento ha poi previsto che si possa procedere alla loro confisca<sup>60</sup>. Inoltre, l'obiettivo della trasparenza è stato perseguito anche attraverso l'istituzione dell'obbligo in capo alle società religiose di tenere un registro di tutte le istituzioni in essa ricomprese, nonché dei loro funzionari, compresi quelli religiosi<sup>61</sup>. In pratica, con quest'ultima innovazione, le società religiose sono tenute ora a redigere un registro degli *imam*<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> § 5, secondo comma, *Islamgesetz*.

<sup>58</sup> § 7, quarto comma, *Islamgesetz*.

<sup>59</sup> Altre società religiose presenti sul suolo austriaco, come per esempio la Chiesa ortodossa, contano stabilmente su finanziamenti provenienti da Stati stranieri senza che ciò venga ostacolato da parte dello Stato.

<sup>60</sup> § 30, secondo comma, *Islamgesetz*.

<sup>61</sup> § 7, quinto comma, *Islamgesetz*.

<sup>62</sup> § 25, secondo comma, *Islamgesetz*.



Cercando di sintetizzare le modifiche apportate dall'*Anti-Terror-Paket* alla legge sull'Islam del 2015, si può dunque affermare che queste si concretizzano in strumenti che permettono alle autorità di esercitare un maggiore controllo anzitutto sull'IGGiÖ e, di conseguenza, anche su tutte quelle comunità locali che si occupano di gestire la vita religiosa dei propri fedeli, facilitando in particolare il procedimento da seguire per arrivare alla chiusura di quest'ultime.

Come è facilmente immaginabile, siffatte innovazioni hanno dato adito a diverse critiche provenienti da più fronti, *in primis* dalla comunità islamica. Destinataria di questa modifica è infatti innanzitutto l'IGGiÖ, un ente che è presente in Austria dagli anni '70 ed è regolarmente attivo nella vita sociale del Paese. La scelta di modificare la legge sull'Islam all'interno di un pacchetto antiterrorismo ha fatto sì che l'IGGiÖ venisse associata, così come la confessione religiosa che rappresenta, al fenomeno terroristico. Non stupisce quindi che tale iniziativa sia stata ritenuta discriminatoria da parte dei suoi vertici<sup>63</sup>.

Sorprendono, inoltre, le modalità con cui il governo ha proceduto alla novella. Il sistema austriaco è, si diceva, un sistema laico, che però attribuisce valore alla collaborazione tra Stato e *Religionsgesellschaft*<sup>64</sup>: è previsto che vi sia un dialogo volto a gestire, insieme, sia la vita religiosa sia quella sociale degli appartenenti alle confessioni religiose. Su questo modello relazionale, basato sull'atto del riconoscimento, si fonda l'intero diritto ecclesiastico austriaco. Le criticità relative all'emendamento all'*Islamgesetz* non si riferiscono, dunque, al solo contenuto della stessa, ma si estendono anche al processo seguito dal governo nell'approvarla; l'esecutivo ha infatti agito in via unilaterale, preparando la modifica autonomamente per poi, solo a lavoro concluso, notificarla all'IGGiÖ.

La laicità austriaca si fonda, inoltre, anche sul principio di parità, il quale si traduce in un divieto di discriminazione. Già l'*Islamgesetz* del 2015 aveva suscitato perplessità a riguardo, introducendo, solamente in capo alla comunità islamica, il divieto di ottenere finanziamenti dall'estero. Proseguendo in questa direzione, anche le nuove restrizioni introdotte dal pacchetto antiterrorismo sono rivolte specificamente all'IGGiÖ e non riguardano invece le altre confessioni religiose. All'esito di quanto appena considerato, se nel 1912, all'indomani della prima approvazione dell'*Islamgesetz*, si poteva affermare che l'Islam godeva a tutti gli effetti dei medesimi diritti riconosciuti alle altre confessioni, oggi difficilmente si potrebbe dire lo stesso.

Passando poi al piano dei contenuti, la criticità maggiore sollevata dalla riforma dell'*Islamgesetz* del 2015 attiene, come già evidenziato, alla possibilità di revocare la personalità giuridica alle associazioni. Non solo:

---

<sup>63</sup> IGGÖ ad *Anti-Terror-Paket: Irritation über den Alleingang der Bundesregierung*, Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich, 8 maggio 2021, <https://www.derislam.at/iggoe-ad-anti-terror-paket-irritation-ueber-den-alleingang-der-bundesregierung/> (ultimo accesso ottobre 2023).

<sup>64</sup> Società religiosa, cioè quella rappresentanza di una confessione religiosa che è stata riconosciuta dallo Stato con un'apposita legge.



la revoca della personalità avviene in totale assenza di garanzie. Infatti, mentre per rimuovere la personalità giuridica alle società religiose e alle *Kultusgemeinde* è necessario seguire una procedura che riconosce alle suddette il diritto al contraddittorio, ciò non è stato previsto invece quando si ha a che fare con associazioni minori, come per esempio le moschee, aprendo quindi a una possibile incompatibilità con l'articolo 6 della CEDU, che in Austria, come si ricordava in precedenza, è fonte di rango costituzionale direttamente applicabile.

La necessità di chiudere le associazioni minori e l'esigenza di maggior trasparenza sono strettamente legate al divieto introdotto nel 2015 di finanziamenti provenienti dall'estero. Su questo piano può essere comprensibile l'intenzione del governo austriaco di indurre le associazioni islamiche ad affrancarsi da influenze straniere, così da essere in grado di sviluppare una dimensione istituzionale e valoriale maggiormente compatibile con le richieste della società occidentale. La stessa Corte costituzionale<sup>65</sup>, pronunciandosi sul divieto di finanziamenti provenienti dall'estero, aveva già peraltro ritenuto in passato che tale intervento fosse coerente con il diritto costituzionale poiché funzionale a tutelare l'autonomia delle società religiose<sup>66</sup>. Ma questo scopo, pur condivisibile, non può condurre a discriminazioni tra confessioni religiose che, teoricamente, dovrebbero essere tutte in una posizione di parità.

## 7 - Conclusioni: l'impatto del pacchetto antiterrorismo sull'esercizio della libertà di religione

---

<sup>65</sup> *Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg)* 20321/2019.

<sup>66</sup> Pur essendo una questione non strettamente legata dall'*Anti-Terror-Paket*, ci si può brevemente interrogare se sia opportuno che un governo auspichi un Islam compatibile con i valori austriaci: una tale affermazione sottintende che la religione islamica, così com'è, non rispetta i diritti umani e i principi fondamentali e sia quindi pericolosa. Osservando attentamente la cronologia di interventi normativi austriaci, emerge che secondo il governo di Vienna vi è la necessità di affrancare le organizzazioni musulmane austriache da influenze straniere, così che si possa realizzare un Islam autoctono. Solo una organizzazione religiosa così strutturata sarebbe fondata sui valori austriaci e priva di quei condizionamenti che non sarebbero compatibili con i principi su cui si fonda un ordinamento democratico. In realtà, appare difficile, soprattutto alla luce del quadro costituzionale austriaco, che sancisce l'autonomia e indipendenza delle confessioni religiose nei loro affari interni, accettare che uno Stato legiferi in maniera tale da modificare di fatto i tratti di una confessione religiosa, plasmandola per renderla più vicina ai valori e alle tradizioni dell'Austria. Questo è l'indirizzo che Kurz, già da ministro dell'interno, prima ancora che da cancelliere, si è proposto di percorrere creando, sostanzialmente, una versione austriaca dell'Islam. Proprio per questa ragione si è previsto, ancora con la legge del 2015, il divieto di finanziamenti provenienti dall'estero che avrebbero costituito, secondo Kurz, una «influenza socio - politica sull'Austria», F. HAFEZ, *Debating the 2015 Islam law in Austrian Parliament: between legal recognition and Islamophobic populism*, in *Discourse & Society*, n. 4 del 2017, p. 404.



Come si è visto, il pacchetto antiterrorismo austriaco presenta notevoli profili di interesse anche da una prospettiva ecclesiasticistica.

E questo già a partire dal punto di rottura con il passato in materia di contrasto al terrorismo rappresentato dall'intenzione del legislatore di ricorrere a strumenti che esulino dal solo diritto penale. È indubbio che in futuro sempre di più si farà appello a nuovi strumenti per contrastare un fenomeno di tale ampia portata: coperte ormai esaustivamente tutte quelle fattispecie penali connesse al terrorismo, il *focus* oggi è sulle fasi precedenti la condotta terroristica in senso stretto, concentrato su quei luoghi, fisici e non, dove avviene la radicalizzazione. Così, sotto la lente di ingrandimento finiscono, in particolare, l'universo *online*<sup>67</sup> e quello dell'associazionismo religioso; ne è testimonianza la legge francese *confortant le respect des principes de la République*, che a sua volta si occupa di più settori, compreso appunto quello dell'associazionismo religioso<sup>68</sup>. Pur prevedendo prescrizioni analoghe, aumentando il controllo amministrativo sulle organizzazioni confessionali e facilitandone la chiusura, è degna di nota la circostanza per cui, in virtù anche dei diversi sistemi su cui la legislazione è intervenuta, in Francia le innovazioni hanno riguardato, potenzialmente, tutte le confessioni religiose. In Austria invece, poiché ogni *Religionsgesellschaft* ha una sua legge, gli emendamenti hanno colpito solo la legge sull'Islam e dunque solo le associazioni musulmane. Questo rende, forse, ancora più eclatante l'*Anti-Terror Paket*.

In tale prospettiva, il nodo del rapporto con le confessioni, specie quella islamica, diviene un punto fondamentale dell'intera strategia antiterrorismo. In entrambi i casi, quello austriaco e quello francese, si è deciso di seguire una strada che potremmo definire separatista, priva di collaborazione con le comunità di fede<sup>69</sup>. Se guardando all'Eliseo e alla tradizionale forma di laicità d'Oltralpe questo non può sorprendere, è invece il comportamento di Vienna a lasciare più stupiti<sup>70</sup>. L'Austria, fin

---

<sup>67</sup> Si vedrà poi come l'ultima innovazione austriaca in materia di contrasto al terrorismo, successiva dunque al pacchetto di cui si tratta, riguardi proprio la dimensione della rete.

<sup>68</sup> Sulla legge francese si rinvia ad **A. TIRA**, *La legge francese*, cit.; **F. FREGOSI**, *La gouvernance de l'islam en France au prisme de la lutte contre le séparatisme*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2021.

<sup>69</sup> Su come si sta sviluppando la laicità francese si rinvia a **B. BASDEVANT-GAUDEMÉT**, *Le régime de séparation et laïcité en France; quelques évolutions récentes*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 2014, p. 207.

<sup>70</sup> In riferimento alla laicità francese, senza pretesa di esaustività, si rinvia a **E. POULAT**, *Notre laïcité publique, La France est une République laïque*, Berg, Parigi, 2003; **M. d'ARIENZO**, *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2008; **E. TAWIL**, *Lo sviluppo della laicità francese*, in *Ius ecclesiae*, vol. 22, n. 3, 2010, pp. 695-705; **M. d'ARIENZO**, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2011; **B. BASDEVANT-GAUDEMÉT**, *Le régime de séparation et laïcité en France; quelques évolutions récentes*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, n. 1, 2014, pp. 191-208; **P. PORTIER**, *L'Etat et les religions en France. Une sociologie historique de la laïcité*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2016; **P. PORTIER**, *Citoyenneté et laïcité en France*.



dai tempi dell'Impero, e con un atteggiamento sicuramente avanguardista, ha sempre infatti collaborato con la rappresentanza della comunità islamica locale<sup>71</sup>; si poteva dunque ben decidere di avvalersi di questo storico alleato per affrontare insieme il tema della radicalizzazione. Tuttavia, la scelta è stata quella di agire non solo in modo unilaterale, ma anche erigendo nuove barriere che probabilmente influenzeranno il futuro dei rapporti con la comunità musulmana austriaca.

Bene è anzitutto ricordare che ogni intervento volto a tutelare la sicurezza pubblica deve trovare il suo limite nel rispetto delle libertà su cui, per forza di cose, va a incidere<sup>72</sup>. Il bilanciamento tra le risposte fornite dalle autorità alle istanze securitarie emerse nell'ultimo ventennio e la tutela di diritti e libertà fondamentali è un tema sempre attuale e che ritorna inevitabilmente anche quando si analizza il pacchetto antiterrorismo austriaco del 2021.

Come si è visto, le disposizioni più controverse sotto questo profilo sono chiaramente quelle contenute nella legge di modifica dell'*Islamgesetz* e l'introduzione del reato di associazione estremista a motivazione religiosa.

Si è osservato precedentemente come la formulazione dell'articolo 247b *StGB* manchi di chiarezza: il rischio è quindi quello che opinioni poco gradite al governo possano essere ricomprese all'interno di questa fattispecie e dunque sanzionate, limitando di conseguenza la libertà di professione che è parte della macrocategoria della libertà di religione e garantisce il diritto di manifestare, in pubblico e in privato, le proprie convinzioni religiose.

La libertà di religione non ricomprende solamente la sua accezione individuale, ma anche quella attinente alla sfera dei diritti delle società rappresentanti le confessioni religiose nonché gli interessi dei propri fedeli. Fulcro dell'intero sistema di relazioni Stato - confessioni religiose in Austria è l'articolo 15 *StGG* che afferma altresì il diritto delle Chiese e delle società religiose legalmente riconosciute di gestire autonomamente i propri affari interni. Il percorso che ha condotto il governo austriaco a restringere, gradualmente, la libertà di religione della comunità islamica in Austria è iniziato in realtà molto prima della stesura del pacchetto antiterrorismo. Lo testimonia la norma contenuta nella nuova legge sull'Islam del 2015 che vieta il finanziamento dall'estero e che ha, in concreto, reso molto difficoltoso per alcune associazioni musulmane l'esercizio delle proprie attività religiose<sup>73</sup>.

---

*Parcours d'un siècle*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, n. 1, 2016, pp. 73-84; **P.H. PRELOT**, *La liberté religieuse en France. Un état des lieux*, in *Quaderni di diritto e Politica ecclesiastica*, n. 1, 2018, pp. 43-55.

<sup>71</sup> **S. HEINE, R. LOHLKER, R. POTZ**, *Muslimen in Österreich. Geschichte - Lebenswelt - Religion*, Tyrolia Verlag, Innsbruck, 2012, p. 83.

<sup>72</sup> Sulla questione si è ampiamente pronunciato **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole: diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>73</sup> Fino a prima della nuova legge sull'Islam del 2015 vi erano intere moschee e relativi *imam* che venivano finanziati dall'ufficio per la presidenza degli affari religiosi



La legge di modifica dell'*Islamgesetz* ha proseguito in questa direzione: sottolineando la necessità di costituire un Islam austriaco, ha rafforzato il potere di controllo delle autorità sugli affari interni dell'*IGGiÖ* che, di conseguenza, diventano sempre meno prerogativa della *Religionsgesellschaft*.

Sebbene la pratica quotidiana della fede non sia direttamente toccata da norme che impongono l'obbligo di presentare le scritture contabili oppure che facilitano la chiusura di associazioni di culto, è inevitabile notare che nel complesso l'esercizio delle attività connesse alla religione da parte dei fedeli islamici sia posto sotto particolare osservazione. In conclusione, si potrebbe affermare che la libertà di religione per i musulmani in Austria sia una libertà non solo attenzionata, ma anche condizionata alla volontà di un legislatore che è pronto a sacrificarla in virtù di una apparente maggiore sicurezza. È sì vero che l'art. 9 della CEDU permette allo Stato di intervenire limitando il diritto in questione quando ciò sia necessario al fine di tutelare, *inter alia*, la pubblica sicurezza. Tra le circostanze che ammettono una limitazione della suddetta libertà non vi è però, e lo ricorda la Corte EDU, la sicurezza nazionale, e questo proprio in virtù dell'„importance of religious pluralism”<sup>74</sup>. Inoltre, le limitazioni devono essere proporzionate e circoscritte a quanto strettamente necessario per garantire il bene in questione: proprio per questo motivo assume ancora maggior rilevanza il bisogno di operare un attento bilanciamento tra le istanze securitarie da un lato e la tutela della libertà religiosa dall'altro, anche quando per garantire la prima si tende a ignorare e sacrificare la seconda<sup>75</sup>.

Gli effetti del pacchetto antiterrorismo non si manifestano però solamente nei confronti dell'Islam, ma riguardano l'intera laicità austriaca, che esce sicuramente mutata dall'esperienza descritta. Il modello relazionale tra Stato e confessioni religiose si esplica in quell'ordinamento in tre principi: il principio di parità, di cui si è parlato prima e con cui difficilmente queste innovazioni possono essere ritenute compatibili, e i principi di neutralità e di laicità<sup>76</sup>. Quest'ultimo, nella sua accezione austriaca, impone allo Stato di occuparsi esclusivamente di questioni secolari e di conseguenza comporta il divieto di affrontare temi trascendentali. Quando però il legislatore austriaco decide, introducendo il paragrafo 247b, di sanzionare la sola partecipazione a un'associazione all'interno della quale vengano manifestate idee estremiste, sta entrando in una sfera che gli dovrebbe invece essere preclusa. Non sorprende

---

turchi, la *Diyanet*; in materia, vedi L. MUSSELLI, *Edilizia religiosa, Islam e neogiurisdizionalismo in Europa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2015, p. 452.

<sup>74</sup> Nolan e K. contro Russia, 2512/04, 12 febbraio 2009, par. 73.

<sup>75</sup> Su come affrontare la minaccia del terrorismo religiosamente motivato in un contesto pluralista si sono espresse le linee guida dell'OSCE: OSCE, *Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance*, 2019 (consultabili su <https://www.osce.org/odihr/429389>). Per una versione tradotta in italiano, vedi *Libertà religiosa e sicurezza*, a cura di G. FATTORI, Pacini Editore, Pisa, 2021.

<sup>76</sup> I. GAMPL, *Österreichisches Staatskirchenrecht*, cit., p. 162.



dunque che questa innovazione abbia ricevuto critiche anche da rappresentanze di confessioni diverse da quella islamica.

Lo Stato austriaco dimostra quindi, in conclusione, di voler entrare sempre di più nella gestione del fattore religioso, occupandosi anche di temi che gli dovrebbero essere, per sua natura, preclusi. Si consideri, comunque, che l'Austria non è l'unica ad aver intrapreso un tale percorso: torna inevitabilmente alla mente il caso francese, dove la laicità, lì così fortemente radicata, sta portando invece lo Stato a sconfinare sempre di più in questioni prettamente confessionali. Lontano, dunque, dal separatismo che dovrebbe esserle proprio. È però lecito chiedersi se siano solamente le esigenze di sicurezza a spingere gli Stati a percorrere questa via oppure se le istanze securitarie siano solamente un pretesto per restringere la libertà religiosa. Guardando poi di nuovo all'Austria, si parla di libertà di religione di una specifica confessione poiché, come già osservato, le misure hanno riguardato solamente l'Islam.

A ora è difficile trarre un bilancio sugli effetti di questo strumento poiché il tempo trascorso dalla sua entrata in vigore è certamente troppo poco. Inoltre, il suo principale promotore, Sebastian Kurz, si è non solo dimesso dal ruolo di cancelliere, ma anche ritirato dalla politica. Ciononostante, la linea del governo austriaco sulla lotta al terrorismo pare sembrare sempre la medesima: lo dimostra l'approvazione nel novembre del 2022, di una nuova legge che implementa il pacchetto antiterrorismo, volta a fronteggiare la diffusione di contenuti estremisti sulla rete, facilitandone la rimozione dalle piattaforme e sanzionando le stesse quando non vi provvedono celermente<sup>77</sup>. Il contrasto alla minaccia jihadista rimane al centro dell'attenzione del governo di Vienna che, questa volta, si focalizza sulla rete. La direzione è però quella già percorsa, lontana da un *focus* sulla condotta terroristica in senso stretto e volta a colpire attività a essa collaterali come, in questo caso, la diffusione di contenuti estremisti *online*.

Questa tendenza a spostare l'obiettivo sulle condotte antecedenti la commissione di atti violenti, e che inoltre non obbligatoriamente sfociano in essi, comporta una più o meno volontaria interazione con il fattore religioso. Sono sicuramente opportuni interventi in questa direzione, ma è necessario che il legislatore non dimentichi la rilevanza della libertà di religione e si impegni a trovare, tra tutte le vie percorribili, non quella più agevole, ma quella che minimizzi i pregiudizi per essa,

---

<sup>77</sup> Bundesministerin Raab: Kampf gegen terroristische Online-Inhalte wird weiter ausgebaut, Bundeskanzleramt, 9 novembre 2022, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2022/11/kampf-gegen-terroristische-online-inhalte.html> (ultimo accesso ottobre 2023). La nuova legge prevede un controllo diffuso, da parte dei cittadini, che potranno segnalare all'autorità austriaca per le comunicazioni la presenza di contenuti estremisti *online*, questa potrà quindi ordinare alle piattaforme su cui sono presenti di rimuoverli entro 72 ore, in caso di mancato adempimento sono previste delle sanzioni che possono arrivare fino al 4% del fatturato. Per il testo della legge: Terrorinhalte-Bekämpfungsgesetz, 14 giugno 2023, [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/I/2083/fname\\_1569280.pdf](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/I/2083/fname_1569280.pdf).



salvaguardando le comunità religiose dal rischio di stigmatizzazioni e discriminazioni.

