

Disegno di legge per l'integrazione dei profughi – Integrationsgesetzentwurf – Austria

23 Aprile 2017
Armin Kapeller

Sommario:

I. Introduzione; II. Norme soprannazionali; III. Presupposti per l'integrazione; IV. Obblighi dei profughi; V. Il contratto di integrazione (Integrationsvertrag); VI. Sanzioni; VII. Divieto di travisamento; VIII. Incostituzionalità?; IX. La Corte europea dei diritti dell'uomo; X. La Corte di giustizia dell'UE; XI. Verbote der Gesichtsverhüllung anche in Baviera?; XII. Grundrechte e restrizioni agli stessi – Legittimità; XIII. Integrationshilfe e subsidiär Schutzberechtigte; XIV. Modifiche al § 83 della Straßenverkehrsordnung (Cod. d. Str.); XV. Impegno finanziario, aumento del numero dei partecipanti ai corsi linguistici e ai Wertevermittlungskurse

I. Introduzione

In data 16.2.2017 il ministro degli Esteri e dell'Integrazione ha trasmesso al Nationalrat un disegno di legge concernente **misure per l'integrazione dei profughi** (ed equiparati), il divieto di travisamento del volto in **determinati luoghi e uffici pubblici, modifiche delle leggi che disciplinano l'anagrafe, l'asilo politico, la cittadinanza, il Codice della Strada e il Fremdenpolizeigesetz (Legge sugli stranieri)**. Oltre al testo del progetto di legge, è stata trasmessa una relazione accompagnata dall'elencazione degli impegni finanziari annuali previsti per il periodo 2017-2021.

Nel 2015, in Austria, è stato registrato un **afflusso di profughi** più elevato rispetto al 1991-92, durante lo sfaldamento della Repubblica Jugoslava. Ciò ha comportato per uno Stato con una popolazione stabilmente residente di ca. 8.000.000, impegni notevoli non soltanto sotto il profilo economico e logistico. **L'esigenza di integrare** – il maggior numero possibile ed entro il più breve tempo possibile – i profughi, che legalmente si trovano sul territorio austriaco e che sono **disposti a farsi integrare** nello Stato ospitante (sind integrationswillig), è di tutta evidenza. Parimenti è stata ravvisata la necessità, o perlomeno l'opportunità, di una disciplina unitaria delle strutture, dei mezzi e delle attività atte a far sì che integrationswillige Flüchtlinge possano partecipare attivamente alla vita sociale, economica e culturale dello Stato che hanno prescelto per sfuggire agli eventi di guerra e di persecuzione ai quali erano esposti negli Stati di origine.

II. Norme soprannazionali

Con l'Integrationsgesetz l'Austria adempie **obblighi comunitari** risultanti dalle direttive 2011/95, 2003/9, 2004/83 e 2005/85. Il diritto di asilo – con richiamo alla Convenzione di Ginevra del 28.7.1951 e del Protocollo dd. 31.1 1967 – è sancito dall'articolo 18 della **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** e questo diritto si ricollega a quello della dignità delle persone previsto dagli articoli 2-5 della predetta Carta. Anche il seguente articolo 19 – che **vieta le espulsioni** collettive (1 comma) e contiene un elenco dei casi di

divieto di espulsione individuale, di estradizione e di “refoulement” – tende a estendere ai profughi e a coloro che hanno diritto alla c. d. protezione internazionale, le garanzie di cui agli articoli 1- 4 della “Carta dell’UE”. Ausweisung, Abschiebung und Auslieferung sono misure che incidono pesantemente sui diritti della persona. Le garanzie di cui ora si è parlato hanno avuto concreta attuazione anche nella RFT in quanto la Corte costituzionale federale – sez. II – con ordinanza dd. 25.1.2011, aveva archiviato il Verfassungsbeschwerdeverfahren 2 BvR 2015/09, dopo che il ministro dell’Interno federale aveva ordinato al Bundesamt für Migration di non procedere a Überstellungen verso la Grecia in considerazione delle condizioni in cui i profughi venivano ivi tenuti (che erano inumane e degradanti).

Va anche ricordato che l’articolo 6, comma 1, del Regolamento 562/2006 obbliga coloro ai quali sono **affidati controlli alle frontiere** di compiere il loro servizio in modo che sia garantita la dignità delle persone e che le misure necessarie per l’espletamento delle attività di servizio devono in ogni caso essere **proporzionate** allo scopo da perseguire. La Menschenwürde costituisce l’Höchstwert dell’UE. La direttiva UE 2011/95 si è proposta specificamente di tutelare la dignità umana dei richiedenti asilo politico e dei familiari al loro seguito.

Per quanto concerne la **Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali**, firmata a Roma il 4.11.1950, va osservato che la stessa non garantisce direttamente il diritto di asilo in favore dello straniero. Tuttavia gli articoli 3 e 8 CEDU **limitano notevolmente le espulsioni e le estradizioni**, se vi sono validi motivi per ritenere che nello Stato, verso il quale l’extradizione o l’espulsione dovrebbe avere luogo, vi sia pericolo che l’estradatao risp. l’espulso possa essere **sottoposto a tortura o a pena inumana o degradante**. Questo divieto – secondo la Corte costituzionale austriaca (cfr. VfSlg 17.340/2004) – sussiste pure nel caso di estradizione/espulsione verso uno Stato, se vi è concreto pericolo che questo Stato possa a sua volta disporre l’espulsione (o concedere l’extradizione) verso uno Stato, nel quale l’estradatao possa essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Si parla in proposito di Kettenabschiebungen.

Anche la mancanza (presso che totale) di assistenza medico-sanitaria nello Zielstaat può essere **ostativa all’espulsione** (cfr. VfSg 19.205/2010). I divieti previsti dall’articolo 3 CEDU hanno carattere assoluto, per cui a giustificazione di deroghe non possono essere adottati interessi prevalenti dello Stato.

III. Presupposti per l’integrazione

Presupposto indispensabile affinché l’integrazione sia possibile, è che i profughi acquisiscano un grado di padronanza della **lingua ufficiale dello Stato** tale da essere in grado di svolgere anche attività lavorativa che consenta ai Flüchtlinge di provvedere – per lo meno prevalentemente - al sostentamento proprio e dei propri familiari.

Altro presupposto necessario è che ai profughi – spesso provenienti da culture e ordinamenti notevolmente diversi da quello dello Stato nel quale dovrebbero integrarsi – vengano **resi edotti dei principi fondamentali che disciplinano la vita sociale, familiare ed economica dello Stato ospitante** e il cui rispetto si pretende ovviamente anche da integrationswillige Flüchtlinge. Questi principi – sanciti dalla Costituzione federale (Bundesverfassung) – sono principalmente quelli della pari dignità delle persone, dell’eguaglianza e dello Stato di diritto. A tal fine saranno previsti – obbligatoriamente – i c.d. Wertevermittlungskurse, il cui numero, nel 2017, sarà incrementato notevolmente. Soltanto così, reputa il ministro dell’Integration, può avere luogo un’integrazione effettiva e duratura dei profughi.

Il disegno di legge de quo, il cui articolo 1 è composto di ben 26 paragrafi, se otterrà l’approvazione parlamentare, da un lato prevede **tutta una serie di misure in favore dei profughi** e dall’altro lato sancisce pure **obblighi a carico degli stessi** nel senso di un valido e attivo contributo di essi profughi a far

sì che la loro integrazione avvenga “con successo”. È stato detto che l’Integrationsgesetz ha come contenuto **un Fördern, ma anche un Fordern**; quest’ultimo da intendere come obbligo di apprendere la lingua ufficiale dello Stato ospitante e di frequentare corsi durante i quali ai profughi saranno illustrati i principi fondamentali dell’ordinamento liberal-democratico dello Stato austriaco.

È da notare che sostegni economici e altre provvidenze atte a favorire l’integrazione, sono previsti dal disegno di legge de quo soltanto in favore di profughi (e di persone ad essi equiparate) aventi **titolo valido per soggiornare (provvisoriamente) in Austria** (rechtmäßig in Österreich aufhältige Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft”).

IV. Obblighi dei profughi

La padronanza – almeno a livello elementare – della lingua ufficiale dello Stato e il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento giuridico austriaco, sono stati definiti come i “**zentralen Schlüssel für eine gelingende Integration**” (la chiave principale per un’integrazione destinata ad andare a buon fine). Ciò presuppone (non essendo l’integrazione un “processo unilaterale”), una **collaborazione attiva** e fattiva da parte del profugo e consentirà un “raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt und ein rasches Erreichen der Selbsterhaltung” (trovare rapidamente un’occupazione lavorativa e conseguire i mezzi per il proprio sostentamento). Mentre nel passato il principale “veicolo” per l’integrazione è stato ravvisato nell’apprendimento – da parte del profugo – della lingua tedesca, il disegno di legge de quo prevede anche la frequentazione – obbligatoria - di corsi durante i quali gli stranieri apprendono i Grundprinzipien e i Grundwerte, ai quali è ispirata la **Rechts - und Gesellschaftsordnung dello Stato ospitante** (la c.d. Wertevermittlung); principi, che devono essere rispettati indistintamente da tutti coloro che soggiornano sul territorio statale.

L’emanando Integrationsgesetz prevede a carico dello Stato e, come vedremo, anche a carico di altri enti pubblici, la c.d. **Integrationsförderung** (nel senso di un’agevolazione), ma al contempo la c.d. **Integrationspflicht** da parte del profugo, che si sostanzia, principalmente, nel rispetto dei principi ai quali si ispira l’ordinamento statale e pubblico in genere, nonché nell’apprendimento della lingua ufficiale dello Stato ospitante.

Il livello di conoscenza della lingua ufficiale dello Stato, al cui apprendimento i profughi (e le persone a essi equiparate) devono impegnarsi è - in un primo tempo – l’**A 1** (secondo i criteri di valutazione elaborati dall’UE) e successivamente il livello **A 2**. Chi ha sostenuto l’esame per il conseguimento del Modul A 1, deve conseguire il Modul A 2 entro due anni dalla data dell’esame precedente (Modul A 1). È da notare che chi ha conseguito la padronanza della lingua tedesca a livello A 2, oltre ad avere titolo valido per la permanenza nello Stato ospitante, ha anche facoltà di inoltrare (con buone prospettive di accoglimento) richiesta intesa a ottenere la c.d. unbefristete Niederlassung (soggiorno illimitato).

Va rilevato che gli esami di cui sopra sono **organizzati dal c.d. Integrationsfond** il quale può delegare quest’adempimento ad altri enti, la cui istanza auf Zertifizierung è stata accolta. Questa certificazione ha validità non superiore a tre anni e può essere revocata se l’ente delegato non si attiene alle modalità e alle direttive prescritte dall’Integrationsfond.

A carico di chi, senza giustificato motivo, non s’impegna di apprendere, nei termini che vedremo, la lingua tedesca, saranno previste **sanzioni amministrative pecuniarie**; inoltre saranno **ridotte le provvidenze di natura economica** che altrimenti spetterebbero ai profughi (e ai loro familiari).

Conoscenza della lingua e “Akzeptanz und Respekt der Grundwerte” da parte del profugo sono destinati a migliorare anche il c.d. subjektive Integrationsempfinden.

V. Il contratto di integrazione (Integrationsvertrag)

Tra profugo e Stato sarà stipulato un vero e proprio contratto (il c.d. Integrationsvertrag), con il quale lo Stato s’impegna alle Integrationsmaßnahmen previste dall’emananda legge e il profugo si obbliga a partecipare, attivamente e costantemente, ai corsi di lingua che dovranno essere terminati a livello di A 2 (UE), con esito almeno soddisfacente, a conclusione dell’**Integrationsprüfung (esame di integrazione)** e dei Wertevermittlungskurse. Il rifiuto di partecipare ai corsi e così pure il rifiuto di svolgere attività lavorativa, avrà come conseguenza la riduzione dell’indennità di disoccupazione e della c.d. Mindestsicherung; sarà sancito un preciso obbligo delle autorità competenti a provvedere in tal senso.

Al fine di salvaguardare un grado di apprendimento linguistico uniforme in tutti i Bundesländer, con regolamento, saranno **precisati gli standards linguistici e della Wertevermittlung** che dovranno essere osservati su tutto il territorio nazionale. **Non saranno obbligati** alla frequentazione dei predetti corsi coloro che – non avendo intenzione di soggiornare nello Stato oltre un biennio – rinunceranno per iscritto a presentare istanza di proroga del termine biennale di soggiorno e che saranno obbligati a lasciare il territorio dello Stato una volta scaduto il biennio. Chi non rispetterà tale obbligo, sarà espulso.

Alla conoscenza della lingua ufficiale dello Stato di cui al Modul A 2, sono **equiparati i diplomi conseguiti presso istituti scolastici all’estero se negli stessi è stata insegnata – per almeno un quadriennio – la lingua tedesca**. Ai familiari dei profughi che avranno partecipato ai corsi di apprendimento della lingua ufficiale dello Stato e ai c.d. Wertevermittlungskurse verrà rifuso il 50% delle relative spese qualora abbiano conseguito con profitto la conoscenza della lingua a livello di almeno A 1 entro 18 mesi.

Vengono precisate le competenze dell’**Expertenrat für Integration** (Consiglio degli esperti per l’Integrazione) istituito nel 2010. Oltre a espletare funzione consultiva, provvederà a redigere annualmente una relazione e potrà formulare proposte.

Un altro organo è l’**Expertenbeirat**, la cui funzione precipua sarà di coordinamento tra le varie istituzioni competenti in materia di Integration. I membri di questo Beirat non saranno soggetti a direttive (sind nicht weisungsgebunden) e procederanno ad analizzare i dati statistici.

VI. Sanzioni

Come sopra già accennato, nella Parte IV dell’emanando Integrationsgesetz sono previste anche **sanzioni amministrative pecuniarie** a carico di chi viola gli obblighi che ha assunto con l’Integrationsvertrag. Accanto a queste sanzioni pecuniarie, sono previste **altre sanzioni** nel senso che a carico di chi rifiuta, senza giustificato motivo, di partecipare ai corsi per l’apprendimento della lingua ufficiale dello Stato e/o ai Werte- und Orientierungskurse, è prevista **la riduzione dell’indennità di disoccupazione, della Notstandshilfe o della c.d. bedarfsorientierten Mindestsicherung**.

Vediamo ora le singole violazioni, le relative sanzioni amministrative pecuniarie e il loro ammontare. Chiunque è obbligato all’apprendimento della lingua ufficiale dello Stato a livello di A 1, senza superare con esito favorevole il relativo esame entro due anni a decorrere dalla data in cui gli è stato concesso l’Aufenthaltstitel oppure entro il termine di proroga di 12 mesi, eventualmente accordato, è soggetto a **sanzione amministrativa fino a 500 Euro**; in caso di inesigibilità della “Geldstrafe”, va comminata la pena sostitutiva della detenzione fino a due settimane.

Salvo che il fatto integri gli estremi di una violazione più grave, è soggetto a **sanzione amministrativa da 500 a 2.500 Euro**

chiunque si sostituisce ad altra persona in occasione dell'Integrationsprüfung ai fini del conseguimento del Modul A 1 o A 2; in caso di Uneinbringlichkeit, deve essere commutata nella pena detentiva fino a sei settimane. Con **la sanzione amministrativa fino a 1.000 Euro** sarà punito chi, nel corso dell'Integrationsprüfung, si serve di Hilfsmittel che non sono ammessi. Pena detentiva sostitutiva fino a due settimane.

Chi rilascia un'attestazione relativa al conseguimento, con esito favorevole, dell'Integrationsprüfung, essendo consapevole che lo straniero non dispone dell'attestata conoscenza linguistica, è soggetto a **sanzione amministrativa da 1.000 a 5.000 Euro**; pena detentiva sostitutiva fino a tre settimane.

Competente per l'irrogazione delle sanzioni amministrative è la Bezirksverwaltungsbehörde.

VII. Divieto di travisamento

E passiamo all'esame dell'**articolo 2 dell'emanando Integrationsgesetz**, composto da 4 paragrafi e intitolato: "Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichtes in der Öffentlichkeit" – abbrev.: Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AgesVG – Divieto di travisamento del volto in pubblico.

Con questa norma ci si propone (ved. § 1) lo scopo di **salvaguardare l'ordine e la tranquillità pubblica**.

Per öffentliche Ordnung s'intende la c.d. äußerliche Ordnung, vale a dire l'insieme di quelle norme non scritte concernenti il comportamento del singolo nella sfera pubblica. Trattasi di regole, la cui osservanza, secondo la **giurisdizione amministrativa**, costituisce il presupposto indispensabile per una civile convivenza (cfr. VwSlg 543/ 1948). Secondo la **Corte costituzionale**, per öffentliche Ordnung, s'intendono norme che sono essenziali per la garanzia della convivenza tra persone in uno Stato (cfr. VfSlg 15.394). Consentire la comunicazione interpersonale è un aspetto qualificante di questa garanzia. È ovvio che "das Erkennen des Anderen bzw. dessen Gesichtes" ne costituisce un presupposto necessario.

Per luogo pubblico, ai fini dell'Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz (ved. § 2, c. 1), s'intende ogni luogo, la cui accessibilità non è riservata, costantemente o in un determinato orario, a una cerchia predeterminata di persone, compresi gli impianti (e i locali) attinenti al trasporto pubblico e privato su strada o rotaia nonché al traffico aereo e marittimo. Per edifici pubblici s'intendono in particolare le entità immobiliari destinate all'istruzione, all'avviamento o perfezionamento professionale nonché i luoghi in cui vengono tenute udienze.

Il comma 2 del § 2 elenca i casi in cui la "Verhüllung der Gesichtszüge" **non integra violazione amministrativa** in quanto avviene in osservanza di una legge federale o di un Landesgesetz. L'esempio classico è costituito dall'obbligo – prescritto dal § 106 del Kraftfahrzeuggesetz per chi conduce un ciclomotore o una moto – di indossare un elmo di protezione.

Che cosa succede se un motociclista – che indossa lo Sturzhelm – si ferma brevemente (p. es. per un rifornimento di benzina)? A rigore dovrebbe togliersi l'elmo non appena ha "toccato terra", essendo questo strumento di protezione (che implica senza dubbio **Verhüllung der Gesichtszüge** (un "nascondimento" delle sembianze del viso)), lecito soltanto per chi *conduce* determinati veicoli. In questi casi – purché la sosta sia breve e dovuta a esigenze inerenti alla conduzione del veicolo – non è configurabile la violazione prevista dal § 2 dell'Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz. L'**eccezione al divieto** vale anche in caso di manifestazioni tradizionali o artistiche (p. es. in occasione di un corteo carnevalesco); parimenti se prescritto da norme inerenti all'esercizio di attività sportive (p. es. se si tratta di una competizione sciistica o di scherma) oppure se avviene nel corso di una rappresentazione teatrale.

Non va poi dimenticata l'eccezione al Verhüllungsverbot per **motivi igienico-sanitari** (p. es. Mundschutz), se vi è prescrizione medica in tal senso oppure se la Verhüllung avviene a causa delle avverse condizioni atmosferiche che la rendono necessaria (p. es. per ripararsi dal freddo intenso o dal vento).

VIII. Incostituzionalità?

A proposito dell'Integrationsgesetzentwurf, la dottrina ha già avanzato riserve in ordine alla **costituzionalità di quest'emananda norma**, per cui appare opportuno dedicare qualche riga alle possibili questioni di legittimità costituzionale. "Bedenken" hanno pure organizzazioni internazionali, tra le quali va annoverata Amnesty International. Secondo quest'ultima organizzazione internazionale, **l'Antigesichtsverhüllungsgesetz sarebbe discriminatorio, unverhältnismäßig (non proporzionato), controproducente e incostituzionale**. La Diakonie reputa che il citato articolo 2 dell'Integrationsgesetz violi il diritto alla libertà di religione, quale sancito dalla Costituzione federale e dall'articolo 9, comma 1, CEDU (che garantisce non soltanto la libertà di religione intesa in senso stretto, ma anche la libertà di manifestare la propria religione in pubblico). Va però rilevato che il comma 2 del citato articolo 9 prevede espressamente che limitazioni al diritto di cui al comma 1° possono essere imposte per motivi di sicurezza pubblica.

Piuttosto pesantemente l'Antigesichtsverhüllungsgesetzentwurf è stato **criticato dall'ordine degli Avvocati** che reputa l'emananda legge in contrasto con i principi che vengono affermati nella stessa; sarebbe, oltre che non necessaria, contraria ai Grundwerte einer rechtsstaatlichen Demokratie.

Si è fatto sentire anche il sindacato (Arbeiterkammer) per il quale le sanzioni previste in caso di Integrationsverweigerung (p. es. la riduzione della Mindestsicherung) debbano ritenersi perlomeno **unangebracht**.

È stato detto che il divieto della Vollverschleierung in pubblico avrebbe come conseguenza che le donne portanti il velo integrale venissero in die Isolation getrieben o che comunque la loro soziale Teilhabe venisse notevolmente ridotta; in altre parole, che venissero **emarginate**.

A proposito della Vollverschleierung c'è stato chi ha parlato di un "falso problema" perché il numero delle persone, stabilmente residenti in Austria, che **si mostrano in pubblico vollverschleiert**, non sarebbe superiore a **un centinaio** e, a differenza di quanto era avvenuto in Francia – prima dell'emanazione della legge 2010 – 1192 (entrata in vigore l'11.4.2011) – dove le donne che portavano la c.d. Burka o il c.d. Niqab, in pubblico, erano state ca. 4.000. È da ricordare anche che, finora, in Austria, non è stato registrato che un'appartenente alle forze dell'ordine o una giudice o una PM si sia presentata in servizio indossando una c.d. Burka o un c.d. Niqab, **contravvenendo in tal modo al divieto "weltanschaulich und religiös neutral aufzutreten"**; si parla in proposito di Neutralitätsgebot vigente per i dipendenti pubblici. Contrasterebbe con questo dovere anche l'indossamento di un Kopftuch durante le ore di espletamento del servizio.

IX. La Corte europea dei diritti dell'uomo

Il Governo federale ha più volte ribadito che una **offene Gesellschaft**, qual è quella austriaca, presuppone anche una **offene Kommunikation** e ha fatto notare che un Burkaverbot è già in vigore – da ca. 5 anni – in Francia e in Belgio (nonché, sia pure in modo attenuato, in Olanda). La **Corte europea dei diritti dell'uomo** ha sentenziato che un **Vollverschleierungsverbot non contrasta con i principi sanciti dalla CEDU**. Nella sentenza Bsw 43835/11, questa Corte (GC) ha dichiarato la legittimità del divieto di coprire interamente il volto nello spazio pubblico, come precisato dalla legge francese 2010 – 1192 dell'11.10.2010, il cui articolo 1 stabilisce che nessuna persona, in pubblico, può indossare indumenti al fine di celare il proprio volto. Ha ritenuto la Corte di Strassburgo che il divieto di cui alla legge ora citata

sia giustificato con riferimento al **principio di laicità dello Stato**, al quale è ispirato l'ordinamento francese (nonché la CEDU). È da sottolineare che il disposto normativo francese concerne il divieto di portare il velo *integrale*. Ad avviso della Corte di Strassburgo **non sono riscontrabili le asserite violazioni - dedotte dalla reclamante/ricorrente** – previste dai seguenti articoli della CEDU: 8 (diritto al rispetto della vita privata), 9 (libertà di pensiero, di coscienza e di religione), 10 (libertà di espressione), 14 (divieto di discriminazione), in quanto lo Stato francese, emanando la legge 2010-1192, aveva fatto un uso proporzionato del margine di apprezzamento/discrezionalità di cui gode nel disciplinare materie sensibili. L'intervento legislativo trova la propria ragione giustificatrice nella garanzia del rispetto dei valori democratici, tra i quali la Corte europea dei diritti dell'uomo annovera le esigenze del "vivre ensemble", **l'esigenza della protezione dei diritti e delle libertà altrui** (paragrafi 2 degli artt. 8 e segg. CEDU).

I giudici di Strassburgo hanno, in sostanza, ritenuto **la prevalenza del principio della laicità dello Stato sui precetti religiosi** adottati dalla reclamante di religione islamica (i passaggi del Corano, come aveva fatto presente la reclamante, che fanno riferimento al precetto di indossare il velo, sono: l'aya 31 della sure XXIV e l'aya 59 della sure XXXIII).

Aveva anche osservato, la Corte europea dei diritti dell'uomo, che la **ricorrente non era stata lesa, direttamente, dalla legge sottoposta ad esame di essa Corte**, nei propri diritti, in quanto non aveva subito conseguenze sanzionatorie, né di carattere amministrativo, né di natura penale, previste dalla legge francese dell'11.10.2010. Le **sanzioni** a carico di chi viola il divieto di portare - in pubblico - un indumento che vela totalmente il viso, sono **la multa fino a 150 Euro e, in aggiunta o in sostituzione, l'obbligo di frequentare il "corso di cittadinanza"** di cui al n. 8 dell'articolo 131 - 16 del codice penale francese. Ma il legislatore della vicina République Française non si è "fermato" nel sanzionare le portatrici del velo integrale. Punisce ancora più gravemente chiunque **obbliga una o più persone a occultare il proprio volto - in ragione del proprio sesso - con violenza, minaccia, costrizione o abuso di autorità**. La pena, in questi casi, è quella **detentiva fino a un anno e della multa fino a 30.000 Euro** (pena raddoppiata nel caso in cui la vittima è una minore di anni diciotto).

Come si vede, in Francia il principio della laicità dello Stato è molto più accentuato che in Austria e le sanzioni, anche pecuniarie, sono molto più severe, tant'è vero che possono arrivare fino a 60.000 Euro!

Che cosa dicono i ministri di culto islamici in Austria a proposito della Vollverschleierung? Indossare in pubblico uno Schleier, secondo un noto muftì (ministro di culto islamico), **sarebbe**, per le persone di sesso femminile di fede islamica sunnita, **un vero e proprio Gebot**, un precetto religioso, sarebbe Teil der Glaubenspraxis. L'Islamische Glaubensgemeinschaft in Austria (GGiÖ) ha affermato che il progettato Integrationsgesetz costituirebbe un'**interferenza dello Stato negli "interna" di una comunità religiosa** legalmente riconosciuta in Austria. Questa presa di posizione dell'GGiÖ ha provocato reazioni da parte di ambienti ben noti che hanno chiesto che il vigente Islamgesetz venga sottoposto a revisione.

È da notare però che uno dei più influenti ministri di culto islamici in Austria ha espresso il **parere** che le donne di religione maomettana dovrebbero **tenere conto della "hiesigen Tradition"** e **non velare totalmente il proprio viso**. D'altra parte vi sono ministri di culto islamici di parere opposto che affermano che esiste una FATWA secondo la quale indossare il velo sarebbe un obbligo per tutte le maomettane.

Non mancano donne (progressiste) di fede islamica, che, con riferimento alla predetta FATWA si sono espresse nel senso che sarebbe urgentemente bisogno di una FATWA che vieti, nelle famiglie, l'uso della violenza nei confronti di mogli e figlie, come da tradizione tuttora praticata.

Il ministro austriaco per l'Integration ha dichiarato che le **posizioni di certi ministri di culto islamici non sono altro che un attacco alla libertà delle donne** di chi si richiama a tradizioni secolari che nel 21.mo

secolo non hanno più alcuna Daseinsberechtigung.

X. La Corte di giustizia dell'UE

Recentemente anche la **Corte di giustizia dell'UE** ha emanato una sentenza (procedimento C-157/15: Achbita/G4S Secure Solutions) affermando che **il divieto** – imposto da un datore di lavoro privato a una propria dipendente – **di coprire il viso con un velo islamico è legittimo e non costituisce discriminazione (diretta) basata sul credo religioso**. La G4S, al fine di garantire la neutralità nei rapporti con i clienti, aveva vietato a tutti i dipendenti, a contatto con la clientela, di “portare” qualsiasi segno esteriore inerente alle proprie convinzioni politiche o religiose. La reclamante non si era attenuta a questo divieto ed era stata licenziata. La controversia era finita dinanzi all'Hof von Cassatie (Corte suprema del Belgio), il quale, ritendendo che potessero essere stati violati principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (discriminazione basata sul credo religioso e violazione del principio di parità di trattamento), aveva **rimesso alla Corte dell'UE del Lussemburgo**. L'esigenza, avvertita dalla G4S, di presentarsi, nei confronti della propria clientela privata e anche pubblica, in una **veste neutrale**, doveva ritenersi facente parte della libera iniziativa economico-imprenditoriale del datore di lavoro e al fine di ottenere questa neutralità, il **divieto** di velare il proprio viso, imposto alle dipendenti a contatto con il pubblico (la sig.ra S. Achbita era stata assunta quale addetta alla reception) era indubbiamente **necessario** e lo scopo perseguito dalla G4S era, ad avviso della Corte, anche **sachlich gerechtfertigt**.

Diversa è stata la decisione adottata dalla Curia lussemburghese nella controversia Buognaoui/Micropole Univers (C-188/15). Un cliente di quest'ultima si era lamentato presso la direzione aziendale perché **non voleva essere servito da persona indossante il velo islamico**. Al rifiuto della dipendente di presentarsi in servizio e di svolgerlo senza il velo che le copriva il viso, la Micropole, ritenendo di dover assecondare il desiderio del cliente di non essere servito da persona che porta il velo islamico, aveva dato **ordine** che tutti i dipendenti svolgessero il loro **servizio senza alcun segno esteriore che costituisse manifestazione delle convinzioni politiche o religiose** (invocando, in altre parole, l'**esigenza di neutralità** nei confronti dei clienti) e aveva provveduto al licenziamento della sig.ra Bougnaoui che non si era attenuta a quest'ordine interno. Anche questa controversia era finita dinanzi alla Corte suprema (questa volta, francese) con rimessione davanti alla Curia EU.

Ha statuito la Corte di giustizia dell'Ue che **non poteva essere considerata un'esigenza essenziale e decisiva inerente alla prestazione del lavoro subordinato**, il desiderio, espresso da un cliente della Micropole, di non essere servito da una dipendente che indossa il velo islamico e che il datore di lavoro, a giustificazione del proprio ordine (e del conseguente licenziamento) **non poteva invocare la direttiva 2000/78 CE del Consiglio**.

Secondo il ministro dell'Integrazione austriaco, l'Integrationsgesetz **dovrebbe entrare in vigore l'1.7.17**. Sono però in molti a ritenere che difficilmente tale data potrà essere rispettata dato che i preparativi necessari non potranno essere ultimati entro pochi mesi. Si reputa che la data di entrata in vigore “realistica” sarà il tardo autunno o l'inizio dell'anno 2018.

XI. Verbote der Gesichtshüllung auch in Bayern?

A un **divieto di Vollverschleierung** ci hanno pensato anche i **politici della vicina Baviera**. Infatti, nella 2. decade di febbraio c. a. il Consiglio dei ministri ha presentato un disegno di legge concernente **Verbote der Gesichtshüllung**. Velare il proprio viso sarà proibito in besonders sensiblen Bereichen des öffentlichen Lebens, vale a dire nelle scuole, negli asili, nelle università a chi ivi presta servizio. Come ha dichiarato il ministro dell'Interno della Baviera, “zum freiheitlich-demokratischen Werteverständnis **gehört eine Kultur der**

offenen Kommunikation untereinander". La velatura del viso contrasta con questa cultura. Anche motivi di sicurezza e di ordine pubblico esigono che si possa procedere senza ostacolo alcuno a identificazione delle persone. Inoltre, è stato osservato, che chi svolge un servizio pubblico **rappresenta la comunità ed è "zu Neutralität gegenüber den Bürgern verpflichtet"**. Il Gesichtsverhüllungsverbot sarà inserito nella legge sul pubblico impiego, sull'università, sull'istruzione pubblica e nel Polizeiaufgabengesetz.

XII. Grundrechte e restrizioni agli stessi – Legittimità

È stato osservato dalla dottrina austriaca **che i principi fondamentali contenuti nei Grundrechte sono vincolanti anzitutto per il legislatore**; si parla in proposito di Bindung der Gesetzgebung an die Grundrechte. Il legislatore è "autorizzato" a emanare **norme restrittive** della sfera dei **Grundrechte soltanto a condizione** che persegua un legitimes Ziel (uno scopo legittimo) che deve risultare dalla legge stessa. Soltanto in tal caso è ravvisabile la Zulässigkeit des Eingriffes in Grundrechte (si vedano p. es. i commi 2 degli articoli 8 e 11 CEDU che legittimano le deroghe contenute nel comma 1 di questi articoli). Di **legitimes Ziel** è il caso di parlare se lo **scopo perseguito è d'interesse pubblico**.

L'interesse pubblico che **"giustifica" restrizioni ai diritti fondamentali** può essere la sicurezza nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblica, la prevenzione di reati, la tutela della salute o dell'economia. Altro presupposto atto a giustificare un Grundrechtseingriff è che lo stesso sia necessario al perseguimento di fini propri di un ordinamento democratico. È, questo, il principio dell'**Erforderlichkeit risp. della Verhältnismäßigkeit**.

Pertanto ai fini della verifica se la restrizione di un diritto fondamentale sia **giustificata**, deve essere esaminato 1) se l'Eingriff verfolgt ein legitimes Ziel e 2) se lo stesso è stato necessario, vale a dire se la relazione tra scopo perseguito e mezzo adottato, possa ritenersi adeguato. In altre parole, è necessario esaminare, da un lato, gli "svantaggi" che la norma comporta per il Grundrechtsberechtigten e dall'altro lato l'importanza dello scopo (legittimo) che si persegue. Sia la Corte costituzionale austriaca che la Corte europea dei diritti dell'uomo si sono entrambe espresse nel senso che **in sede di valutazione della necessità di un Grundrechtseingriff**, al legislatore va riconosciuta un'ampia discrezionalità (si vedano: VfSlg 12.103/1989 e 13.629/1993 nonché Corte europea d. dir. d. uomo, sentenza del 25.8.1993). Comunque questa discrezionalità non può mai essere così ampia da far sì che un Grundrecht wird in seinem Wesen angetastet o addirittura è tale da comportare una vera e propria elusione del principio fondamentale. La Corte ha anche statuito che la Verfassungswidrigkeit (incostituzionalità) deve essere ravvisata qualora lo scopo perseguito da una norma limitativa di un Grundrecht "liegt keinesfalls im öffentliche Interesse" (cfr. VfSlg 3118/1956 e 3505/1959).

Altro presupposto affinché un Grundrechtseingriff non debba essere ritenuto incostituzionale, è che **"l'intervento" del legislatore sia geboten (necessario)**. Va però rilevato subito che il Gesetzgeber deve scegliere il mezzo che è **"am wenigsten belastend für den Grundrechtsträger"**. In altre parole, la libertà del singolo deve essere compressa il meno possibile per ottenere lo scopo che ci si prefigge. Secondo la Corte costituzionale austriaca, il limite che il Gesetzgeber deve in ogni caso osservare è quello della **Vertretbarkeit** (e in questo senso si chiede al legislatore una valutazione "prognostica").

Anche la c.d. **Adäquanz (l'adeguatezza)** figura tra i presupposti della legittimità (sotto il profilo costituzionale) di una norma restrittiva di un Grundrecht. Deve essere effettuata una specie di "comparazione" tra la gravità, con la quale la einschränkende Norm incide sulla posizione del Grundrechtsträger e l'interesse pubblico che viene addotto a giustificazione del "sacrificio" che viene imposto alla persona. Il Verfassungsgerichtshof ha statuito che **l'interesse pubblico deve essere prevalente**, deve esserci ein gewichtiges, legitimes Ziel per giustificare una Grundrechtseinschränkung e

quanto più è pesante l'intervento del legislatore, tanto più importante deve essere l'interesse pubblico che giustifica la restrizione di un Grundrecht. La valutazione complessiva della gravità dell'intervento normativo e degli interessi che lo legittimano, deve essere, come già detto, anche ispirata a Verhältnismäßigkeit (VfSlg 11.558/1987).

Oltre ad essere verhältnismäßig, ogni Grundrechtseingriff deve altresì essere "**sachlich gerechtfertigt**" (VfSlg 17.682/2005 e 11.652/1988). Il Sachlichkeitsgebot (che deriva dal principio di eguaglianza) costituisce quindi un ulteriore criterio per valutare la legittimità costituzionale di Eingriffsgesetze (norme restrittive).

Concludendo, può dirsi che **norme limitative di diritti fondamentali sono legittime** qualora alla base della loro emanazione vi siano esigenze di interesse pubblico, le stesse siano atte a perseguire lo scopo che il legislatore intende conseguire, il conseguimento dello stesso sia adeguato ed inoltre sachlich gerechtfertigt. Soltanto se sussistono tutti questi presupposti, grundrechtseinschränkende Normen sono "verfassungsrechtlich unbedenklich".

XIII. Integrationshilfe e subsidiär Schutzberechtigte

Per effetto dell'articolo 4 dell'Integrationsgesetzentwurf sarà modificato il § 68 dell'Asylgesetz del 2005 nel senso che **l'Integrationshilfe sarà concessa pure ai c.d. subsidiär Schutzberechtigten**[1], i quali avranno un diritto (einen Rechtsanspruch) all'ottenimento dell'Integrationshilfe (di questo loro diritto gli interessati devono essere informati) a condizione che il procedimento inteso a ottenere asilo politico sia già iniziato e che il riconoscimento di questo status, sulla base di elementi di valutazione già disponibili, **sia molto probabile** (sehr wahrscheinlich).

Altro presupposto è che l'identità di queste persone sia, sulla base di **documenti** (p. es. passaporto) che presentano un'**elevata affidabilità**, certa.

Il ministro dell'Interno, ogni anno, determinerà - con regolamento - gli Stati, i cui cittadini avranno diritto all'Integrationshilfe.

Il ministro dell'Integration austriaco, ogni anno, determinerà- con regolamento - gli Stati, i cui cittadini avranno diritto all'Integrationshilfe.

Il fatto che a una persona sia stata riconosciuta e concessa Integrationshilfe, non osta acché nei confronti della stessa - qualora non sia accordato l'asilo politico e se è stato verificato che non ha comunque titolo alcuno per la protezione internazionale - possa essere disposta l'espulsione.

XIV. Modifiche del § 83 della Straßenverkehrsordnung (Cod. d. Str.)

L'articolo 7 dell'Integrationsgesetzentwurf prevede che al § 83 della Straßenverkehrsordnung (Cod. d. Str.) verrà aggiunto un comma 3 per effetto del quale, nei casi in cui viene richiesta l'autorizzazione all'utilizzo di strade pubbliche per scopi non inerenti alla circolazione stradale (zu verkehrsfremden Zwecken), la stessa può essere negata, se sussistono indizi che per effetto della concessione dell'autorizzazione possa concretarsi un **pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico**; l'organo amministrativo competente per la concessione (il rilascio) dell'autorizzazione deve informare della richiesta di concessione l'autorità di pubblica sicurezza, la quale, se ravvisa pericolo per la sicurezza o per l'ordine pubblico, ha facoltà di opporsi alla concessione. In tal modo s'intende impedire che p. es. vengano distribuiti volantini con contenuto istigatorio o comunque tale da poter mettere in pericolo l'öffentliche Ordnung und/oder Sicherheit.

XV. Impegno finanziario, aumento del numero dei partecipanti ai corsi linguistici e ai Wertevermittlungskurse

L'Integrationsgesetzentwurf, se otterrà l'approvazione parlamentare, **comporterà un notevole impegno finanziario** per il Bund e per gli altri enti pubblici. **La spesa annuale prevista è di:**

45.626.000 Euro per il 2017 e il 2018

34.590.000 Euro per il 2019

22.173.000 Euro per il 2020 e il 2021.

Tra l'altro, sarà **umentato**, negli anni 2017- 2021, **il numero dei partecipanti ai corsi per l'apprendimento** della lingua ufficiale dello Stato a 108.000 per ciascun anno (nel 2016 erano stati 19.000), di modo che Asylanten und subsidiär Schutzberechtigte saranno messi in grado di conseguire una conoscenza della lingua tedesca a livello di (almeno) A 2.

Parimenti verranno **umentati**, per coloro che avranno compiuto il 15.mo anno di età, i c.d. Werte- und **Orientierungskurse** da 15.000 (2016) a 108.000.

Conoscenza, almeno discreta, della lingua e frequentazione dei Werte- und Orientierungskurse sono **presupposti indispensabili affinché questi stranieri possano integrarsi** in uno Stato nel quale la maggioranza degli abitanti ha altre Wertvorstellungen und Werthaltungen e parla un'altra lingua.

[1] Per subsidiär Schutzbedürftige s'intendono stranieri ai quali non può essere riconosciuto, nell'UE, lo status di profughi ai sensi della Convenzione di Ginevra (articolo 16 a), ma che non possono essere espulsi verso il loro Stato di origine in quanto l'espulsione potrebbe comportare per gli stessi grave danno (p. es. la comminazione e l'esecuzione della pena capitale, tortura o trattamenti contrari alla dignità umana) o gravi danni alla vita o all'incolumità individuale in conseguenza di conflitti armati internazionali o interni. Ciò è previsto dalla direttiva UE 2011/95 (nei confronti della quale hanno avanzato riserve la Gran Bretagna, l'Islanda e la Danimarca).

TAG: *diritti dell'uomo, integrazione dei profughi, diritto austriaco*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.
