



Astrid Zei*

La forma di governo parlamentare austriaca nella II Repubblica: dalla *Konkordanzdemokratie* all'alternanza**

SOMMARIO: 1. La forma di governo della grande coalizione. – 2. Dall'aquila bicefala al “Caproncino”. – 3. Un idealtipo di *Konkordanzdemokratie*. – 4. Un parlamento senza opposizione. – 5. Nuovi argini al “vandalismo costituzionale” della maggioranza.

1. La forma di governo della grande coalizione

La formazione di una grande coalizione, vale a dire di un governo dei due maggiori partiti che assieme possono contare sul sostegno di una maggioranza qualificata di parlamentari¹, e finanche ultraqualificata, è certamente un fatto politico. Non di meno, le sue implicazioni sulle dinamiche della forma di governo e sulle garanzie costituzionali giustificano uno studio dedicato alla “forma di governo della grande coalizione”, anche nella prospettiva della comparazione giuridica tra gli ordinamenti.

L'esperienza della grande coalizione non è certamente un *unicum* austriaco. Nell'ordinamento tedesco vi sono stati nel Dopoguerra quattro governi di coalizione dell'Unione cristiano-democratica (CDU/CSU) e del partito socialdemocratico (SPD), e una disamina delle implicazioni costituzionali derivanti dalla formazione di governi di larghissima maggioranza potrebbe essere estesa anche ad altri ordinamenti di democrazia pluralista.

L'ordinamento austriaco costituisce in ogni modo un eccellente luogo di indagine. Nel II Dopoguerra, infatti, per ben quarantacinque anni i due maggiori partiti, il partito popolare (ÖVP) e quello socialdemocratico (SPÖ) hanno governato assieme il Paese, riunendo per trentacinque anni una maggioranza parlamentare superiore ai due terzi dei deputati.

* Professore associato di Diritto costituzionale italiano e comparato, Università Sapienza di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer-review*. Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione tenuta nell'ambito del Seminario per la presentazione del volume di U. Haider-Quercia, *La forma di governo della Grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, Cedam, 2019, organizzato dal Dottorato della Sapienza in Diritto pubblico, comparato e internazionale e dal Master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti d'Assemblea il 12 maggio 2022.

¹ Per questa definizione, W. STROHMEIER, *Große Koalitionen in Deutschland und in Österreich*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2009, 8-9.

Renè Marcic, in una prolusione tenuta nel 1965 a Karlsruhe nell'ambito della *Juristische Studiengesellschaft* intitolata “*Die Koalitionsdemokratie*”², guardando soprattutto all'esperienza delle coalizioni austriache del primo Dopoguerra, sottolineava alcuni dei principali profili critici legati alla formazione di un governo di coalizione: il limitato esercizio delle funzioni costituzionali ascritte alle opposizioni - e, occorre precisare, soprattutto ove i quorum richiesti dalla costituzione e dai regolamenti parlamentari non possano essere raggiunti - ; le ricadute sul principio democratico derivanti dalla difficoltà o dalla mancanza dell'alternanza; infine, la marginalizzazione del Parlamento, che diviene soggetto passivo dinanzi all'iniziativa del governo³. Tuttavia Marcic concludeva confidando nell'idea che “se anche la coalizione rappresentasse quasi la totalità del popolo austriaco, essa si collocherebbe comunque sotto l'egida del diritto” vale a dire dello “stato di diritto nella forma dell'imperativo della costituzionalità delle leggi (legittimità)”, non prevedendo quello che sarà invece uno degli effetti più vistosi derivanti dal frequente ricorso alla legislazione costituzionale in Austria durante i governi di grande coalizione: le ampie maggioranze di governo hanno potuto facilmente sottrarre certe scelte di politica normativa al vaglio di costituzionalità, anche derogando, ad esempio, al principio costituzionale dell'irretroattività delle leggi, alle garanzie relative ai diritti di difesa dell'accusato nell'ambito del processo penale, e finanche riapprovando le disposizioni costituzionali già dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale con il *quorum* aggravato dei due terzi prescritto per le leggi costituzionali.

Per Marcic la grande coalizione era proprio una “peculiarità austriaca”, “un articolo non esportabile”⁴. Questi ne identificava i fattori favorevoli essenzialmente nella costituzionalizzazione del principio proporzionale prescritto per la legislazione elettorale (art. 26 B-VG) e nella regola dell'unanimità (*liberum veto*) per le deliberazioni del Governo⁵.

A quasi sessant'anni di distanza da quella prolusione è possibile affermare che nel tempo sono emersi anche altri fattori in grado sia di favorire che di condizionare le dinamiche derivanti dalla formazione delle grandi coalizioni nell'ordinamento austriaco.

Anzitutto, rileva una concezione restrittiva delle prerogative del Capo dello Stato, sia da parte della dottrina che nell'interpretazione personale che ne hanno reso i detentori della carica.

In secondo luogo, l'assenza dell'opposizione nei decenni immediatamente successivi al secondo conflitto, e, in un secondo momento, l'inadeguatezza degli strumenti del controllo parlamentare, che richiedevano quorum indisponibili ai gruppi che non fanno parte della maggioranza, ha esautorato il Parlamento di molte delle sue tradizionali funzioni.

A ciò si aggiunge la debolezza della seconda Camera, che è estranea al circuito fiduciario e, per la ragioni che saranno esposte, non si configura come un vero Consiglio delle autonomie, ma riproduce i rapporti e le dinamiche politiche del *Nationalrat*.

² R. MARCIC, *Die Koalitionsdemokratie*, Karlsruhe, C.F. Müller, 1966.

³ *Ibidem*, 42-44.

⁴ *Ibidem*, 1.

⁵ V. *infra*, alla nota 36.

La marginalità del Parlamento si spiega inoltre nel quadro di un modello di *Konkordanzdemokratie*, consensuale e consociativo, che sposta i processi decisionali fuori dalle aule del Parlamento e conferisce una particolare stabilità all'esperienza della grande coalizione, la cui durata è stata ogni volta superiore a dieci anni.

Mi soffermerò ora su ognuno di questi aspetti.

2. Dall'aquila bicefala al “Caproncino”

La Costituzione austriaca, approvata il primo ottobre 1920, ha offerto uno dei primi modelli di razionalizzazione della forma di governo parlamentare⁶. Superando l'originaria ispirazione assembleare, con la seconda revisione costituzionale, nel 1929, il Capo dello Stato diveniva detentore di importanti prerogative come quella di nominare e revocare il Cancelliere, di revocare l'intero governo, e di sciogliere il Consiglio nazionale, poteri per i quali si ritenne di dover garantire al Presidente della Repubblica una maggiore legittimazione attraverso l'elezione popolare diretta.

La Costituzione, sospesa e poi rientrata in vigore al termine della parentesi nazionalsocialista (19 dicembre 1945)⁷, vincola dunque l'esistenza del Governo al rapporto fiduciario con la prima Camera del Parlamento (art. 74 B-VG), e prevede altresì l'elezione diretta del Capo dello Stato (art. 60 B-VG), anche se, per varie ragioni, la prima elezione popolare fu celebrata solo nel 1951⁸. Sebbene il Presidente della Federazione venga investito dall'elettorato, con un mandato di sei anni, e disponga di importanti prerogative da esercitare quando sia minacciata la capacità di funzionamento degli organi centrali dello Stato⁹, questi non detiene in effetti un vero potere di indirizzo politico. Come volle ribadire il Presidente Adolf Schärf all'indomani della sua elezione, nel 1957, “il Presidente federale non ha il compito di esercitare il proprio ufficio nel quadro di un determinato programma politico, la cui definizione e attuazione spetta invece al Parlamento e al Governo”¹⁰. Riguardo al regime parlamentare austriaco tutt'oggi si può parlare infatti di una

⁶ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 192.

⁷ La continuità costituzionale fu interrotta dalla parentesi autoritaria aperta nel 1933 che portò alla Costituzione del 1934 (emanata dal governo in base ai poteri d'eccezione fondati sulla legge sull'economia di guerra del 1917), cui seguì l'esperienza del nazionalsocialismo con l'annessione dell'Austria al III Reich. Dopo l'occupazione dell'Austria da parte delle truppe sovietiche, i vertici dei tre partiti non fascisti (il partito socialista, *Sozialistische Partei Österreich*, il partito popolare, *Österreichische Volkspartei*, ed il partito comunista, *Kommunistische Partei Österreich*), il 27 aprile del 1945 sottoscrissero per l'Austria una Dichiarazione di indipendenza (StGBI. 1) con cui veniva dichiarato nullo l'*Anschluss* al Terzo Reich e, richiamando la dichiarazione di Mosca del 30 ottobre del 1943, si proclamava il ripristino della Repubblica austriaca “nello spirito della Costituzione del 1920”. Il 19 dicembre del 1945, al termine di una fase di transizione (regolata attraverso una Costituzione provvisoria), rientrò in vigore la Costituzione del 1920/29.

⁸ Al riguardo, v. L. HÖBELT, *Die Bundespräsidentenwahlen in der 1. und 2. Republik*, Wien, VPGF – Verlag für politischer Grundlagenforschungen, 1986.

⁹ M. WELAN, *Der Bundespräsident*, Wien-Köln-Graz, Böhlau, 1992, 41 ss.

¹⁰ Questa è una circostanza ricordata da H. SCHAMBECK, *Zum Amtsverständnis des österreichischen Bundespräsidenten*, in A. MOCK – H. SCHAMBECK (Hrsg.), *Verantwortung in unserer Zeit, Festschrift für Rudolf Kirchschläger*, Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1990, 195.

forma solo apparentemente semi-presidenziale¹¹, ovvero di un semi-presidenzialismo a prevalenza del governo¹².

Questa particolare declinazione del governo parlamentare deriva la sua forma concreta non solamente dai vincoli costituzionali posti all'esercizio delle prerogative presidenziali, ma anche dall'assetto del sistema dei partiti politici, e dall'esistenza di convenzioni e prassi costituzionali che costituiscono regole di comportamento non scritte, e spiegano il tradizionale *self-restraint* del Capo dello Stato¹³. Gli atti con cui il Presidente federale esercita le sue prerogative richiedono infatti una proposta del Governo o di un Ministro da questi delegato, e devono essere controfirmati dal Cancelliere, o dal Ministro competente, anche se con alcune importanti eccezioni (art. 67 B-VG).

Il suo ruolo risulta altresì ridimensionato dalla tendenziale stabilità del sistema politico che ha caratterizzato il Secondo dopoguerra almeno all'inizio del nuovo millennio¹⁴, e che ha visto per ben quarantacinque anni la formazione di governi di "grande coalizione" tra i due maggiori partiti politici, il partito socialdemocratico austriaco (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*, abbr. SPÖ) e il partito popolare austriaco (*Österreichische Volkspartei*, abbr. ÖVP).

Il quadro politico che scaturisce dalle elezioni e la necessità del vincolo fiduciario tra parlamento e governo impegnano dunque il capo dello stato anche con riguardo ai pochi, ma importanti, atti presidenziali che non sono subordinati ad alcuna proposta, quali la nomina e la revoca del Cancelliere, e la revoca dell'intero Governo (art. 70 B-VG), costringendolo, anzitutto per ragioni di opportunità politica, alla scelta di un Cancelliere che goda della fiducia del Consiglio nazionale¹⁵, e secondo una parte autorevole della dottrina austriaca, creerebbero un vero e proprio vincolo giuridico¹⁶, al punto da rendere addirittura inapplicabile l'istituto della revoca del Cancelliere e del Governo da parte del Presidente della Federazione¹⁷. Anche senza aderire a tale tesi, resta il fatto che il Capo dello Stato risulta indebolito sia dall'assenza del potere di revocare un singolo Ministro, sia dal fatto che l'eventuale alternativa della revoca dell'intero governo, fatte salve ipotesi liminali, in un ordinamento di democrazia pluralista risulta 'eccessiva', destabilizzatrice, e pertanto paragonabile ad un'arma troppo potente per poter essere utilizzata, anche solo come possibile deterrente.

¹¹ S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, 36. Per una comparazione con il modello francese, si veda, in particolare, M. E. WITTMANN, *Der Regierungschef in Österreich und Frankreich. Ein rechts – un politikwissenschaftlicher Vergleich*, Wien, Verlag Österreich, 2008, *passim*.

¹² A. VEDASCHI, *Forme di governo*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Atlante di diritto pubblico comparato*, Torino, Utet, 2010, 98.

¹³ M. WELAN, *Das österreichische Staatsoberhaupt*, Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1986, 89 ss., e, di recente, D. M. WINEROITHE, *Das Demokratiemodell des B-VG und die politische Realität der Zweiten Republik*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2020, 48-49.

¹⁴ F. KOJA, *La posizione giuridica e politica del Presidente della Repubblica federale austriaca*, in L. PEGORARO-A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997, 61 ss., 64.

¹⁵ B. RASCHAUER, *Art. 70 B-VG (1999)*, in K. KORINEK - M. HOLOUBEK (Hrsg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, Wien, Springer, par. 3, 2; B. KNEIHS - G. LIENBACHER, *Art. 74/1-2 B-VG (2005)*, in K. KORINEK - M. HOLOUBEK (Hrsg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar*, Wien, Springer, par. 2, 3; H. SCHAMBECK, *Regierung und Kontrolle in Österreich*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, 68.

¹⁶ V. T. ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, V ed., Wien, WUV Universitätsverlag, 2003, 156.

¹⁷ V. M. WELAN, *Eine verfassungspolitische Nachlese zur Bundespräsidentenwahl 1974*, in *Die Furche*, n. 34, 1974.

Ciò spiega in parte il lungo lasso di tempo che spesso è intercorso dalle elezioni politiche fino alla nomina del Cancelliere: in media 60 giorni. All'indomani delle elezioni politiche del 3 ottobre 1999, quando il successo del partito liberale (SPÖ) guidato da Jörg Haider lo impose come interlocutore necessario, ancorché scomodo, passarono ben 123 giorni prima che il Presidente federale procedesse con le nomine necessarie alla formazione di un governo di coalizione tra il partito popolare austriaco e i liberali. Anche se resta tutt'oggi insuperata l'esperienza del 1962, quando ci vollero 129 giorni prima che Alfons Gorbach, allora segretario del partito popolare austriaco, assumesse il suo secondo incarico di Cancelliere, alla guida una di una "grande coalizione" con il partito socialdemocratico. Per questo talvolta si era prospettata l'opportunità di un intervento di modifica della Costituzione, atto a garantire tempi certi per la formazione del governo, che troverebbe in ogni caso un eventuale correttivo, e una garanzia, nella possibilità di un voto di sfiducia su un governo "non gradito" al Parlamento¹⁸.

Quanto al potere estero, o federativo, che la Costituzione attribuisce formalmente al Presidente della Repubblica (art. 65, primo comma, B-VG), è significativo l'intenso dibattito sviluppatosi a ridosso dell'adesione austriaca all'Unione europea, incentrato sulla spettanza al Presidente della Repubblica, ovvero al Cancelliere, del potere di rappresentare l'Austria in seno al Consiglio dei capi di Stato e di governo. In effetti, l'allora presidente della Repubblica Thomas Klestil, che avrebbe voluto firmare a Corfù il Trattato di adesione, è stato finora l'unico tra i capi di Stato austriaci che abbia cercato di imprimere una torsione in senso genuinamente semipresidenziale al modello istituzionale austriaco, guardando alle esperienze della Francia e della Finlandia, senza successo, però. La dottrina austriaca distingue tradizionalmente i compiti di rappresentanza, da un lato, attribuiti senz'altro al Presidente della Repubblica, dalla conduzione della politica estera, dall'altro, rimessa al Governo federale. Il parere reso all'epoca dal costituzionalista Friedrich Kojá¹⁹ al riguardo proponeva, tra l'altro, di superare eventuali incertezze interpretative in maniera pragmatica, vale a dire con un più sistematico ricorso all'istituto della "delegazione" al governo del potere presidenziale di concludere trattati statali di natura amministrativa e di garantirne l'esecuzione attraverso regolamenti, disciplinato all'art. 66, co. 2 B-VG, e con il conferimento di altre, diverse, deleghe al Cancelliere e ai ministri del governo, anche in mancanza di una previsione costituzionale espressa²⁰. La prassi istituzionale si è comunque evoluta a favore del Cancelliere, facendo leva anche sulla specialità della disciplina dei rapporti con l'Unione europea rispetto all'impianto costituzionale pregresso.

Il potere presidenziale di emanare ordinanze di necessità quando il Parlamento non possa essere tempestivamente riunito, introdotto nel 1929 (art. 18, co. 3-5 B-VG), sino ad oggi non è mai stato esercitato, neppure quando nel 1933 una paralisi del Consiglio nazionale (cui mancava un Presidente d'Assemblea che potesse convocare le sedute) aprì la strada all'esperienza autoritaria ed alla nuova Costituzione del 1934. In quell'occasione, il governo non propose il

¹⁸ La proposta venne formulata, ad esempio, nel 2003, nel corso delle consultazioni per la formazione del governo, dall'allora Presidente del Consiglio nazionale (v. *Parlamentskorrespondenz* del 29.01.2003/nr.32, nel sito www.parlament.gv.at).

¹⁹ F. KOJÁ, *Wer vertritt der Republik nach aussen?*, in *Österreichische Juristen Zeitung*, 1993, 622-631.

²⁰ *Ibidem*, 630.

ricorso alla complessa procedura dettata dalla Costituzione, ma si avvalse del più "semplice ed elegante"²¹ potere d'ordinanza disciplinato nella legge sull'economia di guerra del 1917²², che la legge sulla transizione costituzionale del 1920 (V-ÜG 1920) aveva lasciato ancora in vigore.

In seno all'ampio dibattito sulle riforme istituzionali sviluppatosi nell'ambito della Convenzione costituzionale austriaca istituita nel 2003, così come pure a latere dei suoi (inconcludenti) lavori, persino il partito popolare austriaco (ÖVP) si espresse a favore di un ridimensionamento dei compiti e delle funzioni del Capo dello Stato, o almeno di una loro più chiara definizione. Si giunse persino a proporre di tornare all'elezione indiretta del Capo dello Stato, riprendendo per certi versi l'impianto istituzionale originario del 1920, ma la discussione si spostò sulla necessità di sottoporre tale revisione costituzionale ad un referendum popolare confermativo, così come prescritto nella sola ipotesi di una revisione totale della Costituzione²³, e comunque non se ne fece più niente.

Se si guarda alla storia istituzionale austriaca del Secondo Dopoguerra la forma di governo che Leopoldo Elia descriveva ricorrendo all'immagine dell'"ala variabile" può essere dunque paragonata ad un biplano con l'ala inferiore più larga rispetto a quella superiore, simile al "Caproncino" che negli anni Venti si diffuse in Italia come aereo da turismo e da addestramento.

Nel 2019 il governo di coalizione del partito popolare austriaco (ÖVP) e del partito liberale (FPÖ) fu travolto da uno scandalo che coinvolse il vice-Cancelliere liberale Heinz Strache, e che portò dapprima alle dimissioni dello stesso e poi al ritiro di tutti i Ministri liberali dal Governo. Si aprì così la più grave crisi politica austriaca del secondo Dopoguerra e nell'arco di poco più di un mese in Austria si succedettero quattro governi. Persino in quel momento di grave incertezza il Presidente della Repubblica volle confermare il suo ruolo di garante, ma non di decisore, rivolgendosi alla nazione (e ai mercati) per spiegare che la fase successiva non sarebbe stata caratterizzata dall'incertezza giacché "ogni passo che ora sarà compiuto è stato previsto e ancorato nella Costituzione"²⁴.

3. Un idealtipo di *Konkordanzdemokratie*

La formazione di governi di grande coalizione che hanno caratterizzato la II Repubblica austriaca è stata favorita da fattori esterni ed interni all'ordinamento.

²¹ M. WELAN - H. NEISSER, *Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge*, Wien, Verlag Bruder Hollinek, 1971.

²² Legge del 24 luglio 1917, RGBl. n. 307.

²³ Le riforme costituzionali del 1929 furono approvate con la procedura prescritta per la revisione parziale della Costituzione. Dal momento che non si utilizzò l'istituto della revisione totale pure previsto dall'art. 43 B-VG, dal punto di vista formale non vi sarebbe necessità di ricorrere oggi ad una revisione totale per modificare i compiti e le funzioni attribuite al Capo dello Stato (in questo senso, si veda ad es. L. ADAMOVICH, *Eine neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform*, Wien, Holzhausen Verlag, 2004, 49). D'altra parte, l'elezione popolare diretta del capo dello stato dà espressione al principio democratico, che la dottrina e la giurisprudenza hanno qualificato da subito come uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale austriaco, con la conseguente necessità di procedere ad una revisione totale della Costituzione.

²⁴ Discorso alla nazione tenuto il 21 maggio 2019.

I primi attengono essenzialmente al ruolo e alla collocazione della Repubblica federale austriaca nella politica internazionale²⁵.

Fino a quando nel 1955 l'Austria non riacquistò la piena sovranità essa fu soggetta al controllo delle potenze alleate e la formazione di governi di unità nazionale, con una *conventio ad excludendum* nei confronti del solo partito comunista a partire dal 1947²⁶, fu una conseguenza fortemente voluta anche da parte del partito popolare austriaco, che pure contava sul sostegno della maggioranza assoluta del Consiglio nazionale.

Gli anni Novanta furono animati dal processo di adesione dell'Austria all'Unione europea, formalizzata attraverso l'unica revisione totale della Costituzione mai approvata, ai sensi dell'art. 44, terzo co., B-VG, e richiese uno sforzo politico e di adeguamento del sistema normativo che ben spiega la formazione di una coalizione di governo tra i due maggiori partiti, che fino al 1994 riunivano la maggioranza dei due terzi del Consiglio nazionale.

Al volgere del millennio l'ingresso nel governo nazionale del partito liberale austriaco, che dai partners europei veniva percepito come una formazione di estrema destra, fu all'origine di una grave crisi culminata con l'imposizione delle sanzioni europee contro l'Austria nel 2000 ai sensi dell'art. 7 TUE e dell'avvio di una fase difficile nelle relazioni intergovernative. Questi fattori contribuirono anche alla crisi interna del partito liberale sull'assetto della sua leadership il cui epilogo fu una scissione, con la fondazione da parte dell'ex leader Jörg Haider del nuovo partito Lega Futuro Austria (BZÖ) nel 2005. Quando nel 2007 fu nuovamente avviata una fase di governo di grande coalizione durata quasi undici anni, essa venne compresa da parte dell'elettorato anche come una scelta attuata nell'interesse nazionale.

Quanto ai fattori interni, essi si spiegano anzitutto nel quadro di un modello consolidato di democrazia caratterizzato dalle dinamiche della consensualità e del consociativismo, che faranno a lungo dell'Austria un idealtipo di *Konkordanzdemokratie*²⁷, caratterizzata anche da un sensibile decentramento dei procedimenti decisionali rispetto alla sede parlamentare²⁸.

L'attitudine al compromesso e alla condivisione, anziché alla competizione e all'alternanza, unitamente al ruolo riconosciuto al sistema del c.d. partenariato sociale quale interlocutore necessario nell'ambito dei processi decisionali del governo nazionale e dei Länder austriaci, spiegano le dinamiche e la continuità delle grandi coalizioni, che in media hanno avuto una durata superiore ad un decennio.

Al consolidamento della *Konkordanzdemokratie* concorrono diversi fattori.

Le ragioni sono anzitutto culturali, ma anche di opportunità politica e personali. In Austria, la costituzionalizzazione della formula elettorale proporzionale per l'elezione del Consiglio nazionale (art. 26, co. 1 B-VG), cui si aggiunge una soglia di sbarramento del 4% prevista dalla

²⁵ V. G. STROHEIMER, *Große Koalitionen in Deutschland und in Österreich*, in *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1/2009, 12-15.

²⁶ V., soprattutto, A. PELINKA, *Die Auseinandersetzung mit dem Kommunismus*, in E. WEINZIERL - K. SKALNIK (Hrsg.), *Österreich 1918 – 1938. Geschichte der Ersten Republik*, Graz, Styria, 1972, 191.

²⁷ C.W. MÜLLER - K. STRØM, *Conclusion*, in C.W. MÜLLER - K. STRØM KAARE (Eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, 2003, Oxford, Oxford University Press, 575 ss.

²⁸ GERLICH, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit*, Wien-New York, Springer, 1973, 47.

legge elettorale, non ha favorito la moltiplicazione del numero dei partiti politici, e non ha ostacolato la formazione di due grandi partiti nazionali, il partito socialdemocratico (SPÖ) e il partito popolare (ÖVP)²⁹. In un sistema partitico che fino alla seconda metà degli anni Ottanta poteva essere descritto come bipartitismo asimmetrico, o “a due partiti e mezzo”³⁰, o “bipartitismo zoppo”³¹ – per evidenziare il peso minimo del partito popolare austriaco (FPÖ) che fino al 1986 non riuscì mai ad eleggere più di 12 deputati (su 183) nel Consiglio nazionale, né ad essere rappresentato nella seconda camera – era determinante la densità organizzativa dei partiti politici, le cui articolazioni avevano una distribuzione capillare nel territorio, nel mondo del lavoro, della cultura. Il c.d. *Lagerpartei*, che prometteva di accompagnare la vita dei cittadini ‘dalla culla alla bara’ agiva come fattore di identità, e le associazioni partitiche erano attive nel mondo dello sport amatoriale, delle arti, dell’intrattenimento, e offrivano servizi sociali, oltre che ricreativi. Fino agli anni Novanta, un elettore su quattro aveva una tessera di partito e l’affluenza alle urne non scese mai al di sotto del 90% .

Il sistema del partenariato sociale ricomprende ricomprende la Camera di Commercio (*Wirtschaftskammer Österreich*, abbr. WKÖ), la Camera dell’Agricoltura (*Landwirtschaftskammer Österreich*, abbr. LKÖ), la Camera federale del Lavoro (*Bundesarbeitskammer*, abbr. BAK), e i sindacati confederati (*Österreichischer Gewerkschaftsbund*, abbr. ÖGB), il cui ruolo ha trovato solo nel 2008³² un tardivo riconoscimento espresso nella Costituzione attraverso l’introduzione dell’art. 120A, secondo co., B-VG. Almeno fino agli anni Ottanta, il ruolo dei partner sociali si chiariva nel contesto di un incisivo intervento dello Stato nell’economia e il rapporto con i partiti politici era caratterizzato anche da una commissione di carattere organizzativo e personale³³. Il personale politico sovente manteneva un ruolo doppio, o plurimo, nell’ambito delle associazioni partitiche e nel sistema del partenariato³⁴, e anche questa coincidenza di uffici ed interessi corroborava il modello della *Konkordanzdemokratie*.

Occorre anche sottolineare che le lunghe parentesi dei governi di grande coalizione hanno avuto in media una durata di 10,4 anni, e questa continuità, anche personale, costituisce un ulteriore elemento, non influente, per il consolidamento delle dinamiche che caratterizzano la *Konkordanzdemokratie*³⁵.

Nell’ordinamento austriaco vi sono però anche fattori di carattere normativo che concorrono alla prevalenza di un modello consociativo.

²⁹ E. ROSSI, *La formula elettorale proporzionale austriaca tra regime presidenziale a tendenza parlamentare e sistema dei partiti a tendenza bipartitica*, in M. OLIVIERO-M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007, 78 ss.

³⁰ V. A. PELINKA - M. WELAN, *Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien - Frankfurt - Zurigo, Europa Verlag, 1971.

³¹ V. W. MANTL, *Staatliche Parteifinanzierung und Bundesverfassung*, in *Österreichische Juristen- Zeitung*, 1969, 421-432.

³² Mi riferisco alla imponente legge di riordino della B-VG e delle norme costituzionali vigenti approvata il 4 gennaio 2008 (BGBl. I Nr. 2/2008).

³³ A. LIJPHARD, *Democracy in plural societies. A comparative exploration*, New Haven-London, 1977, 25-52; G. LEHMBRUCH, *Konkordanzdemokratie*, in M.G. SCHMIDT (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, Vol. III, *Die westlichen Länder*, München, Beck, 1992, 206.

³⁴ Si veda, ad esempio, E. Wolfgrüber, *Das Tätigkeitsprofil der Abgeordneten in ausgewählten österreichischen Bundesländer*, in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1997, 7.

³⁵ Al riguardo, D.M. WINEROITHER, *Dal conflitto al consenso: l’evoluzione dell’idea di consociativismo*, in M. CAU - G. PALLAVER (a cura di), *Il peso della storia nella costruzione dello spazio politico. Italia, Germania, Francia e Austria nel secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2013, 121 ss.

Anzitutto, va annoverata la norma consuetudinaria³⁶ in base alla quale, pure in assenza di qualunque disposizione al riguardo, il Governo delibera sempre all'unanimità. Ciò attribuisce ad ogni ministro un potere di veto sulle proposte, eventualmente superabile solamente con la facoltà del Cancelliere di chiedere al Presidente federale la destituzione del singolo Ministro. Per questa ragione l'istruttoria preliminare alla votazione sulle proposte di legge e sulle altre iniziative del governo si è arricchita di organi e aggravamenti procedurali atti a garantire un pieno consenso sulle misure da presentare³⁷.

In secondo luogo, prima di essere trasmesse al Parlamento le proposte di legge del governo sono soggette ad una procedura di consultazione, c.d. *Begutachtungsverfahren*, che vede coinvolto un ampio novero di soggetti³⁸, a cominciare dal c.d. partenariato sociale³⁹. Pure in mancanza di una disciplina organica della procedura, la consultazione e la formalizzazione di un parere da parte del sistema camerale, delle organizzazioni dei lavoratori, degli ordini professionali, sono previste dalle singole leggi in materia⁴⁰, finanche attraverso norme costituzionali⁴¹, e determinano un'istruttoria a geometrie variabili, che oltre al partenariato sociale, può coinvolgere un novero più o meno ampio e variegato di soggetti, a seconda della materia trattata. Un regolamento del Cancelliere sui principi relativi alla valutazione di impatto delle proposte normative del Governo, approvato nel 2012⁴², stabilisce che il periodo di tempo a disposizione per la presentazione dei pareri "di regola" debba avere una durata di sei settimane, riprendendo quanto già raccomandato

³⁶ W. WIESHAIDER, *Gewohnheitsrecht als Rechtsquelle des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, in *Österreichische Juristen-Zeitung*, 1997, 481 ss., 486; G. WINKLER, *Das österreichische Konzept der Gewaltentrennung*, in *Der Staat*, 1967, 309 (che tratta di "Herkommen"); R. WALTER, *Bundesverfassungsrecht*, cit., 485 ss.; A. NEVLACSI, *Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozeß*, in A. KHOL (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik '83*, Wien, Verl. für Geschichte und Politik, 1983, 245, nota n. 28); F. LÖSCHNAK, *Die Regierung und das Parlament*, in H. SCHAMBECK, *Österreichs Parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, 553. T. ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, 4. Aufl., Wien, 1999, 219, tratta di una "regola non scritta, ma generalmente riconosciuta". Cfr. anche il commentario alla Costituzione federale di H. KELSEN - G. FROELICH - A. MERKL, *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*, V, Wien, Deuticke 1923, 166 ss., dove l'art. 69 B-VG, che deriva l'esigenza di una deliberazione sempre unanime nell'ambito del Consiglio dei Ministri dal principio della responsabilità ministeriale. L. ADAMOVIČ - H. SPANNER, *Grundriß des österreichischen Staatsrechtes*, Wien., Springer, 1927, 202. Per una argomentazione diversa della regola dell'unanimità per le deliberazioni del governo v., però, già A. MERKL, *Die Führerstellung des Bundeskanzlers*, in *Juristische Blätter*, 1936, 182.

³⁷ Normalmente, l'accordo tra i partner della coalizione si realizza nell'ambito di apposite sedi informali di consultazione: denominate "Commissioni di coalizione" ("*Koalitionsausschuß*") - durante i governi di coalizione di socialisti e popolari prima del 1966 e durante il Governo liberal - popolare, dal 2000 al 2007, o indicate come "Comitati di contatto" ("*Kontaktkomitee*") durante la c.d. "Piccola coalizione" di socialisti e liberali, tra il 1983 ed il 1986, oppure, infine, "Commissioni di coordinamento" ("*Koordinationsausschuß*") dal 1987 al 1999, durante la c.d. "II Grande coalizione" di popolari e socialisti, vi partecipano sia i rappresentanti del Governo che gli esponenti di spicco dei partiti, e di regola, anche i capigruppo del *Nationalrat*. Su tale prassi, v. A. PELINKA, *Die kleine Koalition SPÖ-FPÖ 1983-1986*, Wien, Graz, Böhlau, 1993, 62-68.

³⁸ H. SCHAMBECK, *Das österreichische Regierungssystem. Ein Verfassungsvergleich*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1996, 33, attribuisce lo scarso successo dei disegni di legge di iniziativa parlamentare all'assenza di un analogo procedimento di consultazione preventiva sulle proposte.

³⁹ Cfr. E. TALOS - B. KITTEL, *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*, Wien, WUV-Universitätsverlag, 2001, spec., 39-46.

⁴⁰ V. § 10, primo comma, della legge sulla Camera di Commercio (*Wirtschaftskammergesetz*) del 1998; per quanto concerne l'ordine dei medici, si veda il § 66c della legge sull'esercizio della professione medica (*Ärztegesetz*) del 1998; per l'ordine dei farmacisti, v. § 3 della legge che ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento (*Apothekerkammergesetz*) 2001.

⁴¹ La Costituzione austriaca consente di dotare della forza di legge costituzionale anche singole disposizioni contenute nelle leggi ordinarie, che vengono approvate con il quorum richiesto per le leggi costituzionali. Si veda, ad esempio, il § 93, secondo comma, della Legge sulla Camera del lavoro (*Arbeiterkammergesetz*) del 1992.

⁴² § 9 *WFA-Grundsatz-Verordnung* (BGBl. II Nr. 489/2012).

nelle circolari della Cancelleria del 1971 e del 2008⁴³ e confermando, in ogni modo, una prassi già consolidata. I pareri raccolti vengono trasmessi al Parlamento contestualmente alle proposte di legge e di regolamento presentate dal Governo. Questa pratica si può far risalire almeno al 1961, quando il Consiglio nazionale, con una raccomandazione⁴⁴, invitava il governo a trasmettere al Parlamento i pareri raccolti contestualmente alle proposte⁴⁵. A partire dal 1999, pure in assenza di una prescrizione normativa, i pareri vengono pubblicati nella homepage del Consiglio nazionale, e, essendo accessibili a chiunque, possono essere (pericolosamente) posti sul tavolo di discussione nel corso dell'istruttoria parlamentare. In questa prospettiva si comprende il rilievo accordato alle consultazioni informali che precedono la formalizzazione delle proposte del governo, nel corso delle quali è possibile tentare di appianare possibili divergenze prima che le stesse vengano schierate nell'ambito dell'istruttoria parlamentare e del dibattito pubblico⁴⁶.

Da un lato, il consociativismo austriaco è stato interpretato come la causa di una sostanziale paralisi delle dinamiche della democrazia parlamentare⁴⁷. Dall'altro, dell'assetto corporativo delle forze economiche è stata data anche una valutazione positiva, collocandolo in un più ampio sistema di bilanciamento e ripartizione tra poteri dello Stato, assieme al decentramento del governo del territorio, al pluralismo dei partiti, ed alla partecipazione dei Länder alla formazione della volontà statale attraverso la seconda Camera⁴⁸.

L'adesione dell'Austria all'Unione europea⁴⁹, l'internazionalizzazione dell'economia⁵⁰, le massicce privatizzazioni avviate dagli anni Novanta e l'erosione della forza numerica del partito popolare (ÖVP) e del partito socialdemocratico (SPÖ)⁵¹, vengono frequentemente annoverate quali cause che hanno contribuito ad uno spiccato ridimensionamento del ruolo del c.d. partenariato sociale nell'ambito dei procedimenti decisionali, sia a livello federale che regionale⁵².

A partire dalla fine degli anni Novanta espressioni come "occidentalizzazione", ovvero "deaustrificazione" sono divenute di uso comune, per indicare soprattutto un certo distanziamento della società civile dagli apparati di partito, dagli strumenti della rappresentanza politica e dalle organizzazioni del lavoro e dell'imprenditoria.

⁴³ *Rundschreiben* del 19 luglio 1971 (GZ 53.567-2a/71) del 2 giugno 2008 (BKA-600.614/0002-V/2/2008).

⁴⁴ *Entschließung* del 6 luglio 1961 (463 BlgNR IX. G).

⁴⁵ La trasmissione dei pareri è regolata inoltre dalle circolari della Cancelleria del 13 maggio 1976 (GZ 600.614/3-VI/2/76e del 17 gennaio 2007 (GZ BKA600.614/0001-V/2/2007).

⁴⁶ In questo senso, v. G. LIENBACHER, *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat*, in *Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster vom 5. bis 8. Oktober 2011*, Berlin, De Gruyter, 2012, 38 ss., 41.

⁴⁷ V., ad esempio, GERLICH, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit*, Wien-New York, Springer, 1973, 47.

⁴⁸ V. H. SCHAMBECK, *Entwicklung des österreichischen Parlamentarismus, Demokratie in Anfechtung und Bewährung*, in *Festschrift für Johannes Broermann*, Berlin, Dunker & Humboldt Verlag, 1982, 633.

⁴⁹ A. PELINKA, *The (In)compatibility of Corporatism and Federalism: Austrian Social Partnership and the EU*, in *West European Politics*, 1999, 116.

⁵⁰ A. PELINKA - C. SMEKAL, *Kammern auf dem Prüfstand. Vergleichende Analysen Institutioneller Funktionsbedingungen*, Wien, Signum Verlag, 1996.

⁵¹ A. PELINKA, *Der Wandel der Parteien und Verbände im Regierungssystem*, in A. PELINKA - M. WELAN (Hrsg.), *Austria revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien, WUV-Univ.-Verl., 2001, 40-41.

⁵² F. KARLHOFER, *Verbände, Organisationen, Mitgliederintegration, Regierbarkeit*, in F. KARLHOFER - E. TALOS (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Verhandlungsdynamik und Reformsbedarf*, Wien, ZAP, 1999, 15, 23.

4. Un parlamento senza opposizione

Nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari sono mancati a lungo istituti e strumenti atti a tutelare il ruolo dell'opposizione e delle minoranze parlamentari, e, almeno fino agli anni Settanta, in Parlamento di fatto non vi era opposizione, se si fa eccezione per un esiguo gruppo di comunisti (dal 1947 al 1959) e, dal 1949, per i deputati del partito di estrema destra VdU (che nel 1956 venne rifondato come partito liberale austriaco, abbr. FPÖ).

La prima grande riforma del regolamento del *Nationalrat*, approvata nel 1961, fu un importante intervento di riordino delle fonti del diritto parlamentare e di aggiornamento delle regole relative alla sua organizzazione interna; pur dando attuazione alla riforma costituzionale che nello stesso anno aveva introdotto l'istituto del *question-time* (art. 52 B-VG) essa comunque non fu tesa a rafforzare i diritti dell'opposizione, e i quorum richiesti per l'esercizio degli strumenti di controllo parlamentare continuarono ad essere irraggiungibili⁵³.

Semmai si poteva apprezzare una forma controllo, vero o apparente, tutto interno alla maggioranza di governo, che continuerà a caratterizzare per diversi decenni il rapporto tra parlamento e governo. Da un lato, si trattava di attività che nel 1957 Otto Kirchheimer stigmatizzava con l'espressione "*Bereichsopposition*"⁵⁴, indicando con ciò gli interventi tesi essenzialmente a delegittimare le azioni politiche portate avanti dall'altro partner della coalizione, non solamente nell'ambito del governo nazionale, ma anche nei Länder⁵⁵. Dall'altro, soprattutto le interrogazioni venivano utilizzate per "sostenere il Governo", dando risalto a certi temi, come si "suggeriva" in un documento interno del gruppo dei popolari del 1967⁵⁶. Significativamente, in un volume di Peter Pelinka e Manfred Welan del 1971⁵⁷ le interrogazioni scritte ed urgenti vengono trattate alla voce "supporto al governo".

Gli anni Settanta non conobbero "grandi coalizioni", ma governi monopartito dei socialdemocratici (SPÖ), ed è per questo che solo in quegli anni si poté parlare di una rivitalizzazione del Parlamento⁵⁸. Benché l'istituto del controllo di costituzionalità sulle leggi, su

⁵³ Per una disamina dettagliata delle riforme regolamentari approvate in Austria nel Secondo Dopoguerra, sia consentito rinviare ad A. ZEI, *La funzione normativa tra Parlamento e Governo nella Repubblica Federale austriaca*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁵⁴ V. O. KIRCHHEIMER, *Von Wandel der politischen Opposition*, in *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1957.

59-86; ID., *The Waning of Oppositions in Parliamentary Regimes*, in *Social Research*, 1957, 127 e ss., 138.; F. C. ENGELMANN, *Austria: The Pooling of Opposition*, in R. DAHL (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*, London, New Haven, 1966, 260-283.

⁵⁵ V. W.C. MÜLLER, *Executive-Legislative relations in Austria: 1945-1992*, in *Legislative Studies Quarterly*, 1993, 477.

⁵⁶ Come riportato da F. EHRNHÖFER, *Die Entwicklung der Instrumente der parlamentarischen Kontrolle seit 1920*, in ÖSTERREICHISCHE PARLAMENTARISCHE GESELLSCHAFT (Hrsg.), *75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*, Wien, Verlag Österreich - Österr. Staatsdruckerei, 1995, 423, che si riferisce al programma di lavoro convenuto nell'ambito di una „Semmeringstagung“ tenutasi nel febbraio del 1967, pubblicato anche nel volume di A. PELINKA - M. WELAN, *Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien-Frankfurt-Zurig, Europa Verlag, 1971, 343 ss.

⁵⁷ A. PELINKA - M. WELAN, *Demokratie und Verfassung in Österreich*, cit.

⁵⁸ Nel 1970 venne formato l'unico governo minoritario del dopoguerra, presieduto dal Cancelliere Bruno Kreisky (SPÖ) e basato, fino al 1971, sul sostegno esterno del partito liberale. Nelle successive legislature i socialdemocratici poterono invece contare sulla maggioranza del Consiglio nazionale.

iniziativa di un terzo dei deputati, introdotto nella B-VG nel 1975⁵⁹, continuò ad essere scarsamente utilizzato, le riforme del regolamento del *Nationalrat* approvate in quello stesso anno ampliarono i diritti di informazione del Consiglio nazionale e l'armamentario degli strumenti del controllo ispettivo a disposizione della minoranza, creando in questa maniera i presupposti per un intenso lavoro dell'Assemblea, testimoniato anche dalla percentuale sensibilmente più elevata delle proposte di iniziativa governativa che venivano approvate con modifiche⁶⁰.

Ma furono soprattutto le riforme regolamentari del 1988 a rivitalizzare le funzioni di controllo parlamentare attraverso la riduzione dei quorum prescritti per la presentazione dei disegni di legge e delle mozioni, e per l'esercizio di molti importanti strumenti del controllo ispettivo. Le elezioni del 1986, infatti, per molti versi segnarono uno spartiacque. Il partito liberale (FPÖ) ne uscì rafforzato e i Verdi fecero il loro primo ingresso nel *Nationalrat*. Parallelamente i liberali si trovarono a sedere per la prima volta anche nel *Bundesrat*, dove fino a quel momento erano stati presenti esclusivamente i due maggiori partiti⁶¹. Ciò nonostante occorre sottolineare che il partito dei Verdi all'epoca da solo non raggiungeva il quorum delle otto sottoscrizioni necessarie per presentare disegni di legge e mozioni, o interrogazioni urgenti, e in quella legislatura (1986-1990) neppure il partito liberale sarebbe stato in grado di attivare alcuni importanti strumenti del controllo ispettivo, ad esempio, per chiedere un controllo straordinario della Corte dei Conti, la trattazione urgente di una interrogazione scritta, o l'apertura di un breve dibattito sulle risposte del Governo, istituti per quali erano necessarie venti firme. Fu dunque questa trasformazione del sistema dei partiti a porre nuovamente all'ordine del giorno l'ipotesi di una vera riforma dei regolamenti parlamentari atta a rafforzare gli strumenti di partecipazione delle minoranze, e ad avviare un processo incrementale ancora in atto⁶².

Quanto al ruolo della seconda Camera, pur essendo concepita come Camera dei *Länder*, nei fatti essa riproduce la composizione del Consiglio nazionale e non svolge funzioni di *checks and balances* atte a limitare le prerogative della maggioranza di governo. I suoi membri, infatti, non sono espressione dei Governi regionali, né delle rispettive maggioranze, ma vengono eletti dai *Landtagen* con criterio proporzionale, in maniera da rispecchiare la composizione dell'Assemblea (art. 35 B-VG). Dal momento che i partiti politici austriaci presentano una struttura spiccatamente nazionale, ciò fa sì che la composizione del *Bundesrat* riproduca quella del *Nationalrat*. Occorre inoltre sottolineare che i membri del *Bundesrat* austriaco non devono essere membri del parlamento regionale, e soprattutto, non esiste un rapporto fiduciario con l'assemblea, né la possibilità di un *recall* attraverso il voto popolare. Di fatto, una volta eletti cessa

⁵⁹ B-VG Novelle BGBl. 302/1975 che ha modificato l'art. 140 della Costituzione federale. L'istituto è disciplinato dal § 86 del regolamento del *Nationalrat*.

⁶⁰ Per una rassegna delle modifiche del regolamento del *Nationalrat* approvate nel II Dopoguerra, unitamente ad un'analisi delle statistiche del *Nationalrat*, v. A. ZEI, *La funzione normativa tra Parlamento e Governo nella Repubblica federale austriaca*, Milano, Giuffrè, 2005, 122 ss.

⁶¹ V. D. LENHARDT, *Mid-life-crisis der Republik*, Wien, Überreuter, 1986, *passim*; A. KOFLER, *Parteiengesellschaft im Umbruch*, Wien, Böhlau, 1985; A. PELINKA - F. PLASSER, *Das österreichische Parteiensystem*, Wien, Böhlau, 1988, *passim*.

⁶² V., da ultimo, la riforma del regolamento del *Nationalrat* approvata il 28 luglio 2022, che attribuisce anche ai gruppi formati da meno di venti deputati la facoltà di pretendere un controllo della Corte dei Conti.

ogni rapporto formale con il *Land* di appartenenza⁶³, salvo la decadenza dalla carica al rinnovo dell'Assemblea regionale. I Consiglieri rispondono fundamentalmente ai loro partiti di appartenenza, e significativamente siedono (e votano) nel *Bundesrat* raggruppati per partito, e non per *Land*.

La Seconda Camera esercita nella maggior parte dei casi un potere di veto sospensivo sulle delibere del Consiglio nazionale - superabile con una nuova votazione alla presenza della maggioranza dei suoi membri (art. 42, IV co. B-VG). Tale potere di veto, tuttavia, è stato esercitato con estrema prudenza dal 1945 (appena sei volte negli ultimi dieci anni, di cui cinque nel 2020, relativamente alle misure introdotte per fronteggiare la pandemia di Covid-19).

Quello austriaco è dunque un bicameralismo asimmetrico. Il voto del *Bundesrat* resta decisivo per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, e in tutti i casi in cui il legislatore intervenga sul ruolo e sulle funzioni dello stesso *Bundesrat* (la Costituzione richiede in tal caso un ulteriore aggravamento con la presenza di almeno quattro *Länder*: art. 35, co. 4 B-VG) ovvero, dal 1985⁶⁴, ove il provvedimento limiti le competenze legislative o amministrative dei *Länder*. Quest'ultima costituisce tuttavia una prerogativa che è rimasta pressoché lettera morta, posto che da allora, tuttavia, il *Bundesrat* vi ha assentito per ben 291 volte⁶⁵.

Il *Bundesrat* austriaco non si configura, dunque, come un vero Consiglio delle Autonomie, e da almeno venticinque anni si discute, e ogni tanto si preannuncia persino una riforma del *Bundesrat* che vada nel senso di superare l'ambiguità della Camera dei *Länder*, che, per le modalità di nomina dei suoi membri, riproduce l'organizzazione partitica e le dinamiche politiche del Consiglio nazionale (⁶⁶), di cui talvolta si giunge persino a proporre la soppressione in favore di altri strumenti di partecipazione diretta dei *Länder* al procedimento legislativo nazionale.

5. Nuovi argini al “vandalismo costituzionale” della maggioranza

La formula della grande coalizione ha caratterizzato per quarantacinque le dinamiche istituzionali del Dopoguerra e per trentacinque anni la mobilitazione di una maggioranza superiore ai due terzi dei deputati ha consentito ai partiti di governo di ricorrere con disinvoltura

⁶³ L'unica eccezione consiste nella possibilità per il *Landtag* di opporsi al conferimento dell'incarico di Presidente del *Bundesrat* ad un delegato del *Land*, con la possibilità di indicare un altro Presidente tra i consiglieri del *Bundesrat* eletti dallo stesso *Landtag*. Si tratta di una norma *ad personam*, introdotta nel 2005 con la 54esima legge di revisione della Costituzione federale. Alla base della riforma vi furono le dichiarazioni di stampo revisionista ed antisemita di due Consiglieri, pronunciate nell'ambito della discussione sul progetto di ratifica della Costituzione europea. Siegrfried Kampl, eletto dall'assemblea legislativa del *Land* Carinzia, infatti, nel mese di aprile aveva denunciato la ‘brutale persecuzione contro i nazisti’ dopo la Seconda guerra mondiale. In base al regolamento del *Bundesrat* Kampl, in quanto Capo-delegazione del suo *Land*, avrebbe dovuto assumere la Presidenza di turno del *Bundesrat* a partire dal mese di giugno di quell'anno. John Gudenus, Consigliere eletto dall'assemblea della Città di Vienna, aveva dato man forte al collega di partito, ponendo in dubbio l'esistenza di una vera e propria persecuzione degli ebrei in Austria. La riforma è nota pertanto come “*Lex Kampl*”.

⁶⁴ BGBl. 490/1984.

⁶⁵ V. BUNDESRATDIENST, *Tätigkeiten des Bundesrates 2021* e INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS, *45. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2020)*, Innsbruck, 2021, 31.

⁶⁶ Si vedano, ad esempio, le conclusioni della Conferenza dei Presidenti dei *Länder* del 2013, che proponevano l'elezione diretta dei consiglieri, ovvero la costituzione di una seconda camera formata dai deputati delle assemblee regionali.

alla revisione costituzionale e alla legislazione costituzionale, trasformando la scelta di percorrere un procedimento legislativo aggravato in una mera opzione di politica normativa, una scelta utile ad irrigidire il contenuto di riforme legislative faticosamente concordate tra i partiti di governo – ad esempio, riguardo all’organizzazione della scuola, o finanche agli indennizzi per gli agricoltori – in un corsetto normativo atto a scongiurare future modifiche da parte del legislatore ordinario.

L’urgenza di procedere ad un riordino del diritto costituzionale, evocata a più riprese, più volte avviata, ma quasi sempre incompiuta – fatta salva la legge di riordino costituzionale del 2008⁶⁷ -, è stata frustrata dal continuo ricorso a questa deprecata legislazione costituzionale “di comodo”⁶⁸, questa “*Gelegenheitsgesetzgebung*”, che nel tempo ha evocato le immagini della “devastazione”, della “desertificazione”⁶⁹, delle “rovine della Costituzione”⁷⁰.

Il ricorso al procedimento previsto per la revisione costituzionale e le leggi costituzionali ha consentito nel tempo di derogare, ad esempio, al riparto costituzionale delle competenze tra Federazione e *Länder*, ai principi del divieto di doppia imposizione, della irretroattività delle norme del diritto previdenziale, del diritto alla difesa dell’accusato nell’ambito del diritto penale, e persino di superare le dichiarazioni di illegittimità della Corte Costituzionale austriaca, con la riapprovazione delle norme di legge giudicate illegittime con il procedimento prescritto per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale⁷¹. È questo contesto che a ridosso dell’esperienza delle grandi coalizioni è maturata l’urgenza di una ulteriore riflessione sui presupposti della revisione costituzionale e della formulazione di un impianto argomentativo atto a sanzionare certi interventi troppo frequenti da parte del legislatore costituzionale, che da un certo momento in avanti sono stati considerati “formalmente ineccepibili, ma materialmente incostituzionali”⁷².

A fronte di questa deriva ipermaggioritaria la riflessione si è appuntata sulla nozione di revisione totale, che è un istituto espressamente previsto dalla Costituzione (art. 44, terzo co., B-VG) ma non precisato nei suoi presupposti e contenuti. Sin dai primi anni Venti la dottrina l’aveva spiegato come una revisione dei principi fondamentali dell’ordinamento, che venivano tuttavia riconosciuti nei primi due articoli della B-VG, che sanciscono il principio democratico e il principio federale. L’idea che le frontiere atte a distinguere una revisione totale da una revisione

⁶⁷ La *Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz* del 4 gennaio 2008 (BGBl. n. 2) ha provveduto ad espungere dall’ordinamento 62 leggi costituzionali e 156 disposizioni costituzionali contenute nelle leggi ordinarie (dichiarate non più in vigore o abrogate), e a declassare al rango di legge ordinaria 22 leggi costituzionali e più di 220 disposizioni costituzionali.

⁶⁸ B. RASCHAUER, *Aspekte der Bundesverfassungsrechtsbereinigung*, in *Journal für Rechtspolitik*, 2007, 200.

⁶⁹ V. R. NOVAK, *Reform oder Ruin der Bundesverfassung*, in *Reformen des Rechts. Festschrift zur 200-Jahr-Feier der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz*, Graz, Leykam-Verlag, 1979, 559. L. ADAMOVICH, *Zur Lage des österreichischen Bundesverfassungsrecht*, in *Juristische Blätter*, 1975, 629 ss., 632.

⁷⁰ Tale espressione si deve a H. KLECATSKY, *Hat Österreich eine Verfassung?*, in „Juristische Blätter“, 1965, 544 ss.

⁷¹ B.-C. FUNK, *Zur Bewirtschaftung von Taxikonzessionen. Oder: Wie demontiert man die Verfassung?*, in *Wirtschaftsblätter*, 1987, 182-185; G. WINKLER, *Verfassungswidrige Verfassungsgesetze*, in IDEM, *Studien zum Verfassungsrecht. Das institutionelle Rechtsdenken in Rechtslehre und Rechtsdogmatik*, Wien/New York, Springer-Verlag, 1991, 72-90, 72 e 87 e ss. Nell’ambito della dottrina italiana, tale fenomeno veniva evidenziato da A.A. CERVATI, *Brevi riflessioni sull’uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull’abuso delle leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, Giuffrè, 1999, 259-299, 285 ss.

⁷² E. LOEBENSTEIN, *Nochmals: Von der Verfassungskultur zur Verfassungskultur – Ein Nachwort*, in “ÖJZ”, 1994, 362. Secondo L. ADAMOVICH, *Die Effektivität der Grundrechte*, cit., la reiterata introduzione di deroghe costituzionali violerebbe il principio dell’indipendenza del giudice, il quale è vincolato alla legge e alla Costituzione.

totale possano essere costruite attorno ad altri principi, anche non espressamente enunciati nella Costituzione, a cominciare dal principio dello stato di diritto, si è fatta strada solamente a partire dal secondo Dopoguerra. Nel tempo il novero dei principi supremi, c.d. *Baugesetze* - che è una espressione che si deve ad Adolf Merkl⁷³ - è stato ampliato fino ad assumere la consistenza di una vera e propria costituzione essenziale, alternativa a quella documentale, da opporre agli “eccessi” della legislazione costituzionale, attraverso una giurisprudenza evolutiva che nel 2001⁷⁴ ha trovato un punto di approdo nella prima dichiarazione di incostituzionalità di una legge costituzionale⁷⁵.

⁷³ A. MERKL, *Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung*, in H. R. KLECATSKY (Hrsg.), *Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung*, Wien, Verlag Herder, 1968, 78-105 definiva le *Baugesetze* come la “quintessenza delle istituzioni giuridiche che si pongono come espressione specifica di una idea politica o di una certa “Weltanschauung” (94), vale a dire che esse contengono “le possibilità pensabili e storicamente realizzate di creare istituzioni statali con quella forma e con quel contenuto” (101), attribuendo alle *Baugesetze* anche una valenza programmatica.

⁷⁴ VfSlg 16.327/2001.

⁷⁵ Sul punto, sia consentito rinviare a A. ZEI, *Riscrivere la Costituzione: riflessioni sui limiti alla revisione costituzionale in Austria in margine al mandato assegnato alla Convenzione costituzionale*, in questa *Rivista*, 2/2003, 129-168; ID., *La trasformazione dei limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento austriaco. Una riflessione corroborante contro l'erosione democratica del costituzionalismo liberale*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 863-882.