

L'ORDINAMENTO LOCALE NEL MODELLO AUSTRIACO:
LE NUOVE DINAMICHE DEL FEDERALISMO COOPERATIVO
E LE RIFORME PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA

Elena D'Orlando

SOMMARIO: 1. I tratti caratterizzanti il federalismo austriaco e il ruolo del livello di governo intermedio: tra positivismo kelseniano e teoria federalista. - 2. L'ordinamento comunale tra *Bund* e *Länder*: il sistema delle fonti, la forma di governo e le garanzie dell'autonomia locale. - 3. L'evoluzione del federalismo cooperativo e l'integrazione europea.*

1. *I tratti caratterizzanti il federalismo austriaco e il ruolo del livello di governo intermedio: tra positivismo kelseniano e teoria federalista*

L'ordinamento austriaco si sviluppa tradizionalmente⁴⁴ su tre distinti livelli di governo: quello centrale del *Bund*, quello intermedio, che si può definire regionale o provinciale, facente capo a nove *Länder*, e quello comunale, articolato nelle *Gemeinden*. Questo primo rilievo è già in sé sufficiente a fare intuire la complessità del sistema delle fonti che, a vario titolo, intervengono nella disciplina dell'ordinamento locale e la conseguente necessità, al fine di comprendere l'attuale assetto del sistema delle autonomie, di prendere le mosse dall'analisi degli elementi che contribuiscono a caratterizzare in senso affatto peculiare il federalismo

* *Indice delle abbreviazioni:*

BGBI: Bundesgesetzblatt (gazzetta ufficiale federale)

B-VG: Bundes-Verfassungsgesetz (Costituzione federale)

GG: Grundgesetz (Costituzione federale tedesca)

LGBl: Landesgesetzblatt (gazzetta ufficiale provinciale).

⁴⁴ La strutturazione del governo del territorio su tre livelli risale infatti al periodo monarchico, con la precisazione che in luogo del *Bund* c'era l'Impero (formato dall'Austria e dal Regno di Ungheria), mentre ai c.d. *Kronländer* (corrispondenti agli attuali *Länder*) la dottrina generalmente negava l'autonomia propria degli Stati membri di una Federazione e gli ordinamenti comunali erano disciplinati da leggi dei *Kronländer*, nel quadro di una legge-cornice imperiale del 1862 piuttosto dettagliata. Sul punto si rimanda all'accurata analisi di P. PETTA, *Il sistema federale austriaco*, Milano, 1980, p. 9 ss.

austriaco, affondando le radici nella sua stessa genesi storica⁴⁵: sopra tutti, l'allocazione della *Kompetenz-Kompetenz* e il conseguente riparto di competenze tra Federazione e *Länder*.

Quanto al primo profilo, secondo la teorica kelseniana della *Gesamtrechtsordnung*, la *Gesamtverfassung* può essere modificata unicamente da un apposito organo risultante dalla riunione di organi del *Bund* e dei *Länder*, nell'esercizio di una funzione che sovrasta la legislazione costituzionale di questi e di quello. Una tale legislazione costituzionale "pattizia" è prevista nell'ordinamento austriaco solo per la modifica dei confini delle Unità federate (art. 3 c. 2 B-VG), mentre il compito di riordinare il riparto di competenze spetta semplicemente al legislatore costituzionale federale (art. 44 c. 1 B-VG), a poco o nulla rilevando, nella pratica, che le modifiche costituzionali che incidono sulla sfera di competenza dei *Länder* richiedano anche l'assenso del *Bundesrat* a maggioranza qualificata (art. 44 c. 2 B-VG, così come emendato dalla legge costituzionale BGBl 1984/490)⁴⁶. Tale previsione, infatti, non ha impedito che i *Länder* abbiano continuato a subire un costante incremento dei poteri federali, già iniziato a partire dal secondo dopoguerra, attraverso un'evoluzione a colpi di emendamenti costituzionali, che hanno sottratto al *Verfassungsgerichtshof* l'esercizio del suo sindacato di revisione giudiziale della legislazione e hanno sostanzialmente realizzato una riforma globale della Costituzione in forma clandestina, aggirando i requisiti procedurali di cui all'art. 44 c. 3 B-VG⁴⁷.

45 La dottrina è incline a ritenere che la debolezza del federalismo austriaco, che sarà sinteticamente tratteggiata nel presente paragrafo, sia da riconnettersi alla tradizionale interpretazione secondo cui l'Austria rappresenta un esempio tipico di Stato federale divenuto tale sulla base della normativa di un precedente Stato unitario decentrato. Sul punto v. già H. KELSEN, *Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutschösterreichs*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, I, 1919, p. 98 ss.; nonché H. KELSEN, *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich*, III, Wien, 1919, p. 231 ss.; e infine H. KELSEN, *Osterreichisches Staatsrecht*, Wien, 1923, p. 74 ss. Sulla questione si ritornerà *infra*, in conclusione del paragrafo.

46 Per i riferimenti al testo della Costituzione austriaca di seguito operati, si rinvia alla traduzione italiana curata da F. PALERMO, *"Codice" di diritto costituzionale austriaco*, Padova, 1998.

47 E cioè l'approvazione degli emendamenti da parte del Parlamento a maggioranza di due terzi, cui deve necessariamente seguire un referendum popolare c.d. "obbligatorio". A proposito di quella che è stata definita "riforma clandestina" della Costituzione federale, v. S. HAMMER, *La riserva dei poteri costituenti: il caso dei Länder austriaci*, in S. BARTOLE (a cura di), *La volontà degli Stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*, Torino, 1996, p. 102 s.

In relazione alla suddivisione delle competenze, i principi di riparto seguiti dalla Costituzione federale consistono innanzitutto in una rigida separazione di funzioni, cui è strettamente connessa l'assenza della clausola per cui il diritto federale prevale su quello degli Stati membri (*Bundesrecht bricht Landesrecht*, tipica invece dell'ordinamento tedesco - art. 31 GG); una dettagliata elencazione delle materie rientranti nei vari tipi di competenze, che finisce per svuotare di rilevanza la clausola delle competenze residuali a favore dei *Länder* (art. 15 B-VG); infine, per quanto non frequentemente utilizzato nella giurisprudenza costituzionale (il cui ruolo politico è, per inciso, piuttosto modesto⁴⁸), anche in Austria vige il principio costituzionale non scritto della reciproca considerazione (*Berücksichtigungsprinzip*), che si ricollega alla mancanza di criteri concorrenti di riparto e di una clausola di prevalenza del diritto federale⁴⁹. Il principio da ultimo menzionato è inteso come obbligo di rispettare le competenze e gli interessi altrui, con l'effetto di contribuire ad attenuare e superare la stretta separazione delle sfere di attribuzione nella direzione di un'apertura allo strumento collaborativo come criterio informativo dello sviluppo federale dell'ordinamento (anche se il principio in oggetto non raggiunge quella pervasività e importanza che nell'ordinamento tedesco sono state riconosciute al criterio ermeneutico della *Bundestreue*⁵⁰).

I criteri di riparto stabiliscono che alcune materie rientrino nella potestà legislativa ed esecutiva del *Bund* (art. 10 B-VG); altre siano disciplinate dal *Bund* sul piano della legislazione e dai *Länder* su quello dell'esecuzione (art. 11 B-VG); in relazione ad altre ancora il legislatore federale stabilisce i principi entro cui i *Länder* sono abilitati a emanare leggi di attuazione, che sono poi tenuti a eseguire (art. 12 B-VG); vi è poi la norma di chiusura (art. 15 B-VG) che attribuisce le competenze residue in via esclusiva ai *Länder* e tra queste rientra anche l'ordinamento dei Comuni. Si prevedono, inoltre, due sistemi per così dire "particolari" di ripartizione delle competenze, in materia scolastica (artt.

48 A tale proposito, v. F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Trento, 1997, p. 311 ss.

49 Così L.K. ADAMOVIČ-B.C. FUNK, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien-New York, 1985, 3a ed., pp. 164 e 187. Sul principio in esame cfr. altresì J. Woelk, *Die Verpflichtung zu Treue bzw Loyalität als inhärentes Prinzip dezentralisierter Systeme?*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1997, p. 527 ss.

50 Ciò rileva F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, cit., p. 294 ss.

14 e 14a B-VG, che affidano in questo campo le funzioni più rilevanti alla Federazione, dotata, eccezionalmente, di competenza generale residuale) e in tema di finanze (art. 13 B-VG, che rinvia all'apposita legge finanziaria costituzionale federale – *Finanzausgleichgesetz* –, la quale disciplina il riparto di competenze e il sistema di perequazione finanziaria, improntati a un forte grado di centralismo), nonché un sistema “speciale” (art. 17 B-VG) per cui tutta l'attività dell'amministrazione che si svolge in forma non autoritativa (c.d. *Privatwirtschaftsverwaltung*) non è soggetta alla descritta ripartizione delle competenze “a blocchi”, con conseguente necessità per il *Bund* e i *Länder* di cogestire politicamente i loro compiti (e sottrazione, per inciso, della giustiziabilità costituzionale di eventuali conflitti, dato l'utilizzo di strumenti di diritto privato).

Un ulteriore elemento sintomatico della debolezza del federalismo austriaco si rinviene dall'analisi dei sistemi costituzionali dei *Länder* (ma il discorso vale, come si vedrà, anche per l'organizzazione delle *Gemeinden*), ove si osserva innanzitutto che le norme contenute nella Costituzione federale, tracciando l'assetto istituzionale degli Stati membri, non si limitano a mere enunciazioni generali o alla definizione di un modello generale di riferimento cui possono conformarsi gli enti autonomi territoriali nell'esercizio della propria autonomia costituzionale, ma tendono a determinare l'architettura istituzionale in modo relativamente rigido, puntuale e articolato, residuando a favore dei *Länder* margini di manovra assai ristretti⁵¹.

51 Sul punto, v. F. KOJA, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*, Wien-New York, 1988, p. 12 ss.; J. MARKO, *Die Verfassungssysteme der Bundesländer. Institutionen und Verfahren repräsentativer Demokratie*, in AA.VV., *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien, 1991, p. 729 ss. Sotto il profilo dell'assetto organizzativo, si rammenta che la disciplina costituzionale federale (art. 101 c. 1 B-VG) prevede l'elezione del Governo provinciale (*Landesregierung*) da parte della Dieta (*Landtag*), l'organo che gode di legittimazione popolare diretta, sancendo così la base della forma di governo parlamentare dei *Länder*, la cui configurazione viene poi completata dalle singole Costituzioni provinciali. Se dal dato testuale si vuole poi passare alla verifica delle modalità di funzionamento in concreto della forma di governo dei *Länder* è necessario, comunque, fare riferimento anche a dati non strettamente normativi, da ricercarsi nel carattere transattivo e compromissorio tipico del sistema democratico austriaco, in linea con la previsione della presenza, in sette dei nove *Bundesländer*, di governi formati su base proporzionale e tali da esprimere, rispecchiandola, l'articolazione politica esistente nei rispettivi *Landtage*. Tale peculiarità, che trova peraltro dei correttivi in alcune previsioni costituzionali provinciali (quali l'autonoma elezione del Capo del Governo – *Landeshauptmann* –, soggetto dotato di grande peso politico sia a livello locale che centrale; il rilievo dell'attività partitica al di fuori degli organi rappresentativi; la possibilità di adottare deliberazioni governative a maggioranza, in alternativa alla regola dell'unanimità,

A proposito delle funzioni svolte dagli organi dell'amministrazione provinciale si ricorda inoltre che, oltre all'esercizio di competenze esecutive proprie, nelle materie rientranti nell'amministrazione federale diretta l'art. 102 c. 3 B-VG prevede la possibilità che la Federazione deleghi al *Land* l'attività di esecuzione (rilevante eccezione alla regola del c.d. "doppio binario", per cui non sono configurabili commistioni tra i due livelli di amministrazione) mentre, perché possa avvenire l'inverso, ossia per istituire organismi federali in materie non ricomprese nell'amministrazione federale diretta, occorre l'approvazione dei *Länder* interessati (art. 102 c. 4 B-VG). Per quanto l'amministrazione indiretta costituisca uno degli elementi maggiormente caratterizzanti il federalismo austriaco, in questo campo tuttavia gli organi dell'amministrazione provinciale (*Landeshauptmann* in testa) operano sì in prima persona, ma in qualità di organi dell'amministrazione federale, svolgendo un ruolo che ricorda più quello delle autorità statali negli ordinamenti unitari decentrati che quello di apparati esecutivi di uno Stato membro di una Federazione⁵².

La posizione dei *Länder* nei confronti della Federazione è infine ulteriormente indebolita dai poteri di controllo sugli atti e sugli organi attribuiti al *Bund* dalla Costituzione federale. Quanto ai primi, l'art. 97 c. 2 B-VG prevede la necessità di un implicito o espresso consenso del Governo federale allorché una legge provinciale debba essere eseguita in collaborazione con la Federazione; l'art. 98 B-VG riguarda, invece, la partecipazione della Federazione alla formazione di tutte le leggi del *Land*; infine, il controllo più penetrante è previsto dall'art. 9 della legge costituzionale finanziaria in base al quale, in ipotesi di riapprovazione da parte del *Landtag* di una legge relativa a questioni finanziarie nei confronti della quale il Governo federale aveva sollevato opposizione, la decisione definitiva è adottata da apposito comitato paritetico, composto per metà da membri del Consiglio nazionale (*Nationalrat*, cioè la camera politica) e per metà da membri del Consiglio federale (*Bundesrat*). Quanto al controllo sugli organi, l'art. 100 del B-VG riconosce al Presidente federale, su proposta del Governo

e così via), ha indotto a parlare di parlamentarismo oscillante tra modello compromissorio e modello conflittuale. Per tale definizione cfr. L. MEZZETTI, *La forma di governo dei Länder austriaci*, in S. GAMBINO (cur.), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto*, Rimini, 1992, p. 321 ss.

⁵² Così F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, cit., p. 189 ss. Sul punto v. altresì H. SCHÄFFER, *Il federalismo austriaco: stato e prospettive*, in *Quad. cost.* Bologna, n. 2, 1996, p. 182.

federale e con l'assenso della maggioranza qualificata dei due terzi del Consiglio federale, il potere di sciogliere la Dieta⁵³.

Dal quadro tratteggiato emerge, complessivamente, la posizione di assoluta prevalenza dello Stato centrale nei confronti delle Unità federate (escluse, si noti, da qualunque attribuzione relativa alla funzione giurisdizionale), solo in parte compensata dalle rilevanti funzioni esecutive riconosciute ai *Länder* (la c.d. amministrazione federale indiretta – art. 102 B-VG – è considerata, infatti, il principale ambito di applicazione del principio federale nell'ordinamento austriaco, donde la denominazione di "federalismo di esecuzione" – *Vollzugsföderalismus*⁵⁴).

D'altro canto, la debolezza del federalismo austriaco che, come risulterà nel prosieguo, rappresenta un dato imprescindibile per la comprensione dell'ordinamento locale, è tradizionalmente spiegata attraverso l'interpretazione della nascita dello Stato austriaco, la cui storia costitutiva, nonostante il ruolo politico svolto dai *Länder* nella formazione del sistema federale, è stata per lungo tempo improntata alla decentralizzazione unilaterale. Infatti, nel tentativo di individuare una chiara catena di continuità riconducibile a un unico atto rivoluzionario, il positivismo kelseniano ha identificato come tale punto di partenza la costituzione di un Governo centrale nell'ottobre del 1918 e ha quindi ricostruito il processo federativo come una serie di passi unilaterali di decentralizzazione, culminati con l'approvazione della Costituzione federale del 1920; lo stesso è poi avvenuto in riferimento alla ricostituzione dello Stato federale austriaco nel 1945. Per contro, a partire dagli anni settanta, tale interpretazione è stata vigorosamente contestata dalla teoria federalista secondo la quale i *Länder* hanno preso parte alla creazione dello Stato federale come entità originariamente sovrane, su una base rivoluzionaria equivalente a quella del Governo federale e sancendo liberamente un patto costituzionale con quest'ultimo, per cui essi continuerebbero a detenere un potere governativo originario e non delegato e sarebbero tutelati in tali prerogative anche dalla Costituzione vigente⁵⁵. È peraltro intuibile su quali tratti caratterizzanti il modello

53 Da notare che non vi sono limiti ai motivi di scioglimento; in proposito cfr. P. PETTA, *op. cit.*, p. 145.

54 In tal senso F. PALERMO, *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, cit., p. 203 ss., nonché P. MACCHIA, *Il sistema federale austriaco: profilo storico ed aspetti peculiari*, in N. OLIVETTI RASON-L. PEGORARO (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, p. 18.

55 Una sintetica panoramica delle tesi dottrinarie contrapposte sull'argomento si trova in S. HAMMER, *op. cit.*, p. 110 ss.

austriaco, tra quelli che sono stati sopra illustrati, facciano leva i sostenitori dell'una e dell'altra teoria onde ottenerne un riscontro, a riprova dell'importanza di un approccio allo studio dei sistemi federali che non sia meramente giuridico-formale.

L'assetto dei rapporti tra centro e periferia pare comunque caratterizzato, per lo meno a partire dall'ultimo decennio, da una decisa inversione di tendenza (già blandamente in atto, contestualmente alla nuova concezione del ruolo dei *Länder*, a partire dagli anni settanta⁵⁶) ispirata a una collaborazione partecipativa, che coinvolge anche il terzo livello di governo. Un passo decisivo in questa direzione è stato compiuto nel 1992 allorché *Bund* e *Länder* hanno siglato un patto politico che, nelle intenzioni delle parti, avrebbe dovuto costituire la base per la riforma strutturale dello Stato federale, in collegamento con l'adeguamento del B-VG all'Unione europea. Anche se la novella costituzionale che ne è scaturita nel 1994 ha introdotto, alla fine, solo gli adattamenti alla Costituzione indispensabili all'integrazione europea (la c.d. "piccola riforma"⁵⁷), le linee tracciate nel 1992 rappresentano comunque un costante punto di riferimento della nuova dinamica federalistica e della relativa politica di riforma che procede per piccole tappe.

2. *L'ordinamento comunale tra Bund e Länder: il sistema delle fonti, la forma di governo e le garanzie dell'autonomia locale*

Da quanto precede si comprende come, nonostante la disciplina dell'ordinamento comunale rientri tra le materie di competenza dei *Länder*, in realtà la posizione del *Bund* sia, anche in questo ambito, preminente e le fonti federali individuino, di conseguenza, un ambito di operatività per le fonti dei *Länder* piuttosto angusto, rendendo quindi le *Gemeindeordnungen* (leggi comunali, più spesso corrispondenti a testi unici sull'ordinamento locale) di fatto molto simili e confermando così che pure l'ordinamento locale in Austria partecipa dell'antitesi tra centralismo e federalismo in precedenza delineata.

56 È del 1974 la c.d. *Föderalismusnovelle*, che ha introdotto nella Costituzione federale importanti modifiche nello spirito dello Stato federale cooperativo: cfr. H. SCHÄFFER, *op. cit.*, p. 176 s.

57 Sul contenuto della "piccola" e della "grande" riforma, v. P. PERNTHALER, *Il federalismo austriaco dopo l'ingresso nell'Unione europea*, in AA. VV., *Regionalismo e federalismo in Europa*, Trento (Provincia autonoma), 1997, p. 147 ss.

In linea generale, a livello federale⁵⁸ viene riconosciuta all'ordinamento locale, in linea con la tradizione storica che conferisce ai Comuni un'importanza non trascurabile nell'assetto complessivo del sistema federale austriaco⁵⁹, una tutela giuridica molto estesa, che si è tradotta in peso politico nell'ambito delle più recenti riforme relative alla partecipazione dei tre livelli di governo al processo di formazione della volontà federale in questioni comunitarie.

Più in dettaglio, la Costituzione federale si occupa dei Comuni negli artt. 115-120, mentre gli artt. 108-112 disciplinano la posizione peculiare di Vienna, che è ad un tempo *Land*, Capitale (*Hauptstadt*) e Comune. Il livello di governo competente a determinare la disciplina comunale è, secondo quanto indicato dall'art. 115 c. 2 B-VG, quello del *Land* in quanto non sia espressamente prevista nella Costituzione una competenza federale. Ai *Länder*, che si articolano in Comuni (art. 116 c. 1 B-VG), spetta dunque anche la competenza organizzativa dei medesimi (art. 116 a c. 4 B-VG).

Il Comune è un ente territoriale, la cui autonomia è garantita come diritto soggettivo dall'art. 116 c. 1 B-VG; interessante per l'osservatore italiano è l'art. 116 c. 2 B-VG, che garantisce al Comune il diritto di possedere, acquistare e disporre di beni patrimoniali di ogni natura, di gestire attività economiche e di godere di autonomia di bilancio (dietro questa previsione vi è la storica contrapposizione tra socialdemocratici, che volevano che il Comune godesse della più ampia libertà economica, e il partito di orientamento cristiano, che invece desiderava che il Comune esercitasse un'attività economica solo in via sussidiaria, vale a dire solo per quelle attività che i privati non riuscivano a svolgere⁶⁰).

L'ente comunale per eccellenza è l'*Ortsgemeinde* (Comune locale: art. 115 c. 1 B-VG). Accanto a esso la Costituzione federale prevede le c.d. *Statutarstädten*⁶¹, cioè Città dotate di proprio statuto, concesso con legge provinciale su richiesta del Comune, previo assenso del Governo

58 Cioè nella Costituzione federale così come risulta modificata e integrata dalla legge costituzionale sull'ordinamento locale 1962/205 BGBl, che ha ridisciplinato in modo organico e innovativo l'intera materia: sul punto, v. P. PETTA, *op. cit.*, p. 261 ss.

59 Sulla tradizione comunale storica dell'ordinamento austriaco, si rimanda a P. PETTA, *op. cit.*, p. 32 ss. e alla copiosa bibliografia *ivi* citata in nota n. 39.

60 V. sul punto R. BIFULCO, *Il federalismo austriaco al bivio: maggiore cooperazione o riforma della seconda camera?*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, 1998, p. 746 s., che rimanda alle considerazioni di L.K. ADAMOVICH-B.C. FUNK, *op. cit.*, p. 295.

61 Già esistenti, peraltro, nel periodo monarchico: P. PETTA, *op. cit.*, p. 33 s.

federale (stante la competenza delle città a occuparsi dell'amministrazione federale su base circondariale: art. 116 c. 3 B-VG), e le *Gebietsgemeinden*, ossia riunioni di Comuni locali, da istituirsi sulla base di legge costituzionale federale, la cui attuazione è demandata alle leggi provinciali (art. 120 B-VG). È prevista, inoltre, la possibilità di costituire *Gemeindeverbänden*, cioè unioni di più Comuni per la cura di compiti determinati; tali enti hanno lo *status* di persone giuridiche di diritto pubblico e possono sorgere o in virtù di un contratto di diritto pubblico o in virtù di una legge federale (art. 116a B-VG).

È sempre la Costituzione federale che, nell'art. 117, traccia le linee generali della forma di governo comunale (analogamente a quanto avviene per la forma di governo dei *Länder*, come sopra rilevato). Gli organi del Comune sono il Consiglio comunale (*Gemeinderat*), la Giunta comunale (*Gemeindevorstand*) e il Sindaco (*Bürgermeister*); i rapporti tra loro intercorrenti, che prevedono che il Sindaco, la Giunta e gli altri organi comunali comunque nominati sono responsabili davanti al Consiglio comunale nell'adempimento delle funzioni di competenza propria del Comune (art. 118 c. 5 B-VG), accanto alle modalità di elezione previste (art. 117 c. 2 e c. 6 B-VG), configurano un sistema parlamentare democratico-rappresentativo, anche se caratterizzato dalla presenza di rilevanti componenti plebiscitarie. Per quanto, infatti, il sistema rappresentativo sia obbligatorio (il Consiglio comunale come corpo di rappresentanza generale dei cittadini ha un ruolo preminente⁶²), esso è esposto alla concorrenza di istituti di democrazia diretta più di quanto non accada al livello del *Land* o della Federazione: per le materie che rientrano nella sfera di competenza dei Comuni, infatti, la Costituzione federale stabilisce che i *Länder* possano prevedere una partecipazione diretta dei cittadini, affiancando al Consiglio comunale un contropotere plebiscitario (art. 117 c. 8 B-VG).

Ma, al di là del dato normativo, la forma di governo comunale è stata negli ultimi anni oggetto di un'organica riconfigurazione a opera della giurisprudenza del Tribunale costituzionale, con effetti "a cascata" a partire dalla Costituzione federale, fino alle leggi sull'ordinamento comunale dei singoli *Länder*⁶³.

62 Così B.C. FUNK, *Federalismo e democrazia nella Costituzione austriaca in una prospettiva europea*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, 1994, p. 214.

63 Si tratta, in particolare, di due pronunce: la sentenza G75/93 del 1/7/1993 n. 13500 e della sentenza G297/97-G298/97 del 13/10/1998, i cui testi si trovano nel sito internet <http://www.ris.bka.gv.at>, sotto la voce *Verfassungsgerichtshof*.

In una prima pronuncia il *Verfassungsgerichtshof* ha deciso su una questione da lui stesso sollevata d'ufficio ex art. 140 c. 1 B-VG⁶⁴ relativa alla legittimità costituzionale delle norme della *Gemeindewahlordnung* (legge elettorale comunale) del *Land* Tirolo che prevedevano l'elezione diretta del Sindaco. Secondo il Tribunale costituzionale, tale previsione contrastava con il sistema democratico parlamentare (basato sul principio di responsabilità del Sindaco nei confronti del Consiglio ex art. 118 c. 5 B-VG)⁶⁵, introducendo nell'ordinamento comunale un sistema "duale" ("*duales Organisationssystem*"), poiché basato in parte su elementi propri del sistema democratico parlamentare, in parte su elementi di legittimazione democratica diretta concernenti l'organo monocratico di governo. Un tale sistema nuovo non poteva essere stabilito dalla legislazione di un *Land* in assenza di una previsione costituzionale federale e la Costituzione federale in proposito contemplava unicamente l'elezione del *Bürgermeister* ad opera del *Gemeinderat* (vedasi la vecchia formulazione dell'art. 117 B-VG)⁶⁶.

A seguito di tale sentenza⁶⁷, la legge costituzionale 1994/504 BGBl ha apportato una modifica all'art. 117 B-VG che, nella nuova formulazione del co. 6, prevede la possibilità che i *Landes-verfassungsgesetze*

64 "La Corte costituzionale decide sulla costituzionalità di una legge federale o provinciale (cioè del *Land*) ... anche d'ufficio, se essa stessa deve applicare tale legge in un procedimento pendente": F. PALERMO, "*Codice*" di diritto costituzionale austriaco, cit., p. 161 s. Si tratta dell'ipotesi della c.d. *Präjudizialität*, analoga a quella riscontrabile anche nel processo costituzionale italiano.

65 Sulla centralità degli artt. 117 c. 1 e 118 c. 5 B-VG, considerati come struttura portante del sistema di autogoverno locale, v. W. ANTONIOLLI-F. KOJA, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2^a ed., Wien, 1986, p. 413. Sulla forma di governo locale si rimanda inoltre a L.K. ADAMOVIČ-B.C. FUNK, *op. cit.*, p. 297.

66 In particolare, il Tribunale costituzionale ha negato la possibilità di derivare una sorta di autorizzazione all'introduzione di qualsiasi tipo di intervento diretto del corpo elettorale dall'art. 117 c. 8 (ex c. 7) B-VG, facendo ricorso all'analisi della storia della norma e dei lavori preparatori dei costituenti. La sentenza in commento è stata oggetto di grande interesse da parte della dottrina austriaca; tra gli altri, si ricordano i commenti di R. NOVAK, *Lebendiges Verfassungsrecht*, in *Juristische Blätter* (JBl), 1996, p. 699 ss, nonché di P. PERNTHALER, *VfGH 1.7.1993, G 75/93 (Entscheidungsbesprechung)*, in *Juristische Blätter* (JBl), 1994, p. 244 ss.

67 Nella quale il Tribunale costituzionale espressamente stabiliva che "qualora sussista un'esigenza politico-costituzionale di creare a livello comunale un simile sistema amministrativo duale occorre un fondamento a livello di Costituzione federale", lasciando così intendere la praticabilità di tale strada.

(cioè le Costituzioni dei singoli *Länder*) stabiliscano che il Sindaco sia eletto dagli aventi diritto al voto per il Consiglio comunale⁶⁸.

A partire da tale riforma, la maggior parte dei *Länder* ha introdotto nei rispettivi testi costituzionali, o nelle leggi sull'ordinamento comunale o nelle leggi elettorali, l'elezione diretta del *Bürgermeister* (e lo stesso hanno fatto, nei propri statuti, molte *Statutarstädte*); costituiscono attualmente un'eccezione solo la Bassa Austria, la Stiria e Vienna (e, tra le Città, Innsbruck)⁶⁹.

Un ulteriore elemento di razionalizzazione dell'originaria forma di governo parlamentare comunale per via giurisprudenziale è stata determinata da una successiva sentenza⁷⁰ in cui il *Verfassungsgerichtshof* si è pronunciato, a seguito di ricorso promosso da un terzo di deputati della Dieta del Salisburgo *ex art.* 140 c. 1 B-VG, sulla configurazione del rapporto fiduciario tra Sindaco e Consiglio comunale, così come disciplinato nella *Gemeindeordnung* del *Land* Salisburgo e nello Statuto della Città di Salisburgo, per cui un voto di sfiducia da parte del Consiglio comunale nei confronti del Sindaco deve essere soggetto all'approvazione da parte della maggioranza dei cittadini, espressa in un referendum comunale. Il Tribunale costituzionale ha dichiarato che la norma impugnata non è incostituzionale, in quanto l'emendamento apportato alla Costituzione federale nel 1994 permette ai *Länder* di riformare l'in-

68 A proposito della stretta connessione tra la sentenza 13500/93 e la successiva legge costituzionale 1994/504 BGBl v., in dottrina, T. ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, 3^a ed., Wien, 1997, p. 226, *sub* n. 43; nonché R. WALTER-H. MAYER, *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 8^a ed., Wien, 1996, p. 331. Da segnalare che tale opinione ha trovato riscontro anche nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale, nella seconda delle sentenze sopra indicate *supra*, nota n. 20, ove si sottolinea il "carattere di risposta" della legge costituzionale in oggetto, che costituisce una "reazione del legislatore costituzionale federale".

69 In particolare, a livello provinciale, la Carinzia ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco nel *Landes-verfassungsgesetz*, LGBl 1996/19; il Tirolo nella *Gemeindevablordnung*, LGBl 1994/88; il Burgenland già la prevedeva nella *Gemeindeordnung*, LGBl 1992/55; il Salisburgo nella *Gemeindeordnung*, LGBl 1994/62; l'Alta Austria nella *Kommunalwablordnung* (legge elettorale comunale), LGBl 1996/81; il Vorarlberg nella *Gemeindeordnung*, LGBl 1998/30. Il punto della situazione nei singoli *Länder*, a poca distanza dall'introduzione della riforma, si trova in R. NOVAK, *Bürgermeister-Direktwahl. Entwicklung, Stand, Tendenzen*, Graz, 1995, p. 9 ss., nonché nelle osservazioni problematiche di G. MUZAK, *Verfassungsrechtliche Probleme der Direktwahl des Bürgermeisters*, in *Österreichische Gemeindezeitung* (ÖGZ), n. 5, 1996, p. 2 ss.

70 Sentenza G297/97-G298/97 del 13/10/1998; v. *supra*, nota n. 20.

tero sistema di democrazia rappresentativa nell'ambito della struttura del governo locale, con la possibilità di introdurre un c.d. "sistema duale", basato al tempo stesso sulla legittimazione parlamentare e popolare. Conseguentemente, l'art. 118 c. 5 B-VG, che stabilisce la responsabilità del Sindaco e della Giunta nei confronti del Consiglio, non risulta violato se il Consiglio non può invocare la responsabilità politica del Sindaco senza la partecipazione del corpo elettorale comunale e ciò anche in quei casi eccezionali di Comuni del Salisburgo in cui il Sindaco non viene eletto direttamente dal corpo elettorale, ma dal Consiglio⁷¹. Dalla decisione del *Verfassungsgerichtshof* si ricava altresì che l'introduzione della possibilità di prevedere l'elezione diretta del Sindaco non obbliga il legislatore costituzionale provinciale a prevedere la partecipazione popolare anche in sede di voto di sfiducia, con la conseguenza che la previsione di un voto di sfiducia espresso unicamente dal Consiglio rimane in linea con il dettato costituzionale anche in presenza di un'elezione diretta del Sindaco⁷².

A seguito di tale pronuncia si comprende, quindi, più chiaramente l'ampiezza dei poteri di cui sono oggi investiti i legislatori dei *Länder* nel ridisegnare il sistema di democrazia del governo locale, per lo meno secondo gli standard austriaci. La riforma della Costituzione federale del 1994, se da un lato ha confermato, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, l'indiscussa prevalenza della fonte federale nella definizione della forma di governo locale, dall'altro ha aperto una breccia riconosciuta dallo stesso *Verfassungsgerichtshof* nel principio di uniformità del sistema di governo locale, che ora può essere definito dai legislatori dei *Länder* con un margine di flessibilità non trascurabile, considerata la generale debolezza del federalismo austriaco.

71 C'è da chiedersi se il Tribunale costituzionale si sarebbe spinto così innanzi, avallando incondizionatamente il *recall* popolare, pur di fronte a un regime generale di elezione indiretta del Sindaco. Si noti, per inciso, che già la dottrina aveva paventato, all'indomani della legge costituzionale 1994/504, possibili ripercussioni della nuova previsione sulla disciplina della responsabilità del Sindaco eletto direttamente nei confronti del Consiglio e, in particolare, aveva abbozzato le questioni poi effettivamente sorte circa il passaggio dal voto di sfiducia tradizionale a un referendum popolare ai fini della revoca del mandato. Sul punto, si rimanda a R. NOVAK, *Bürgermeister-Direktwahl*, cit., p. 52 ss.

72 In particolare, il Tribunale costituzionale rigetta l'obiezione dei ricorrenti per cui la normativa impugnata violerebbe il principio di eguaglianza, valendo anche per i casi eccezionali di elezione del Sindaco da parte del Consiglio comunale, poiché l'art. 117 c.2 cpv. 2 B-VG autorizza il legislatore costituzionale provinciale a scegliere, a livello comunale, un sistema organizzativo che comprende sia elementi tipici di un sistema democratico-parlamentare, sia elementi propri di un sistema di legittimazione democratica diretta.

Per avere un'idea più compiuta dell'esatta dimensione dell'autogoverno locale nell'ordinamento austriaco, è opportuno esaminare, infine, il rapporto *Bund-Land-Gemeinde* nella prospettiva del riparto di funzioni, del regime dei controlli e dei conseguenti strumenti di tutela dell'autonomia comunale.

Quanto alle funzioni, l'art. 118 c. 1 B-VG indica due sfere di attività del Comune, una propria e una per conto del *Land* o della Federazione.

A proposito della determinazione della propria sfera di attività, il criterio previsto dalla Costituzione austriaca all'art. 118 c. 2 B-VG è il principio di sussidiarietà in quanto, in questa sfera, vengono ricomprese tutte le questioni che possono essere svolte dalla comunità locale nel proprio esclusivo o prevalente interesse⁷³; il comma successivo contiene un elenco non tassativo di materie che rientrano in tale ambito. La fonte che determina il regime dei controlli (sia di legittimità che di merito: art. 119 a c. 1 e c. 2 B-VG⁷⁴) sullo svolgimento delle funzioni di competenza propria è, quanto a poteri e disciplina, del *Bund* o dal *Land*, a seconda che la competenza esercitata comprenda, rispettivamente, materie dell'esecuzione federale o meno (art. 119 a c. 3 B-VG). Si segnala che la fonte competente può anche prevedere, quale sanzione, lo scioglimento del Consiglio comunale: il provvedimento spetta al *Landesregierung* nell'esercizio del potere di controllo del *Land*, oppure al *Landeshauptmann* nell'esercizio del potere di controllo della Federazione (art. 119 a c. 7 B-VG).

Nelle materie delegate, a seconda che il Comune agisca per conto della Federazione o del *Land* mutano gli organi di controllo. In ogni caso, per tali attività l'organo comunale direttamente competente e responsabile è il Sindaco (art. 119 c. 2 B-VG), che è vincolato alle direttive, di volta in volta, federali o del *Landeshauptmann* (art. 119 c. 1 B-VG). In alcune materie, indicate dall'art. 15 c. 2 B-VG (polizia di sicurezza locale), il controllo è riservato alla Federazione. Si noti che l'art. 118 c. 7 B-VG permette anche un procedimento inverso, vale a dire che siano la Federazione e il *Land* a svolgere attività per conto del Comune

73 Sul punto, v. L.K. ADAMOVIČH-B.C. FUNK, *op. cit.*, p. 290. Sottolinea come l'ambito comunale sia l'unico, tra i tre livelli di governo dell'ordinamento federale austriaco, in cui il principio di sussidiarietà è espressamente contemplato, P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1998, p. 39 ss., ove la sussidiarietà è definita "principio strutturale per antonomasia nella determinazione degli ambiti dell'auto-amministrazione".

74 Si segnala, comunque, che le ipotesi di controllo sostitutivo (art. 119 a c. 7 B-VG) e di giudizio di merito sono strettamente limitate, mentre il controllo di legittimità degli atti è piuttosto rigido: v. P. PETTA, *op. cit.*, p. 261 ss.

(c.d. delega verso l'alto). Il controllo svolto dalla Federazione o dal *Land* è, anche per queste ipotesi, sia di legittimità che di merito (art. 119 c. 1 e c. 2 B-VG).

È interessante notare, infine, che per tutelare la sua autonomia nell'ambito della sfera di competenza propria il Comune può valersi di appositi strumenti giurisdizionali di garanzia (art. 119 a c. 9 B-VG), azionabili sia innanzi al Tribunale amministrativo (artt. 131 e 132 B-VG), sia innanzi al Tribunale costituzionale. Tale seconda ipotesi (che trascende quella di tutela nei confronti delle sole autorità di controllo) presenta per il giurista italiano un certo interesse, soprattutto se si considera che, nel fallito progetto di riforma elaborato due anni or sono dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali, era prevista la possibilità che gli enti autonomi territoriali minori potessero sollevare conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale nei confronti dello Stato o della Regione di appartenenza (e viceversa) a tutela della propria sfera di autonomia⁷⁵. Lo strumento specificamente previsto dalla Costituzione federale per la garanzia dell'autonomia locale è quello dell'art. 139 B-VG, relativo agli atti dell'autorità di controllo (ordinanze del governo del *Land* se la decisione locale controllata incide sulle competenze del *Land*, del *Landeshauptmann* o di un ministro se riguarda materie di competenza del *Bund*) attraverso i quali si abroghino ordinanze municipali: si tratta di un rimedio molto specifico, che ha a oggetto atti puntualmente individuati e che risulta rivestire un peso assai limitato nel quadro della giustizia costituzionale austriaca. Altri due strumenti di accesso al Tribunale costituzionale non sono dettati a tutela dell'autonomia locale, ma vengono comunque utilizzati a questo scopo: infatti, il ricorso di cui all'art. 144 B-VG costituisce l'ordinario strumento che i singoli possono usare nei confronti degli atti di autorità amministrative quando ritengono di essere stati lesi in un diritto costituzionalmente garantito, mentre il ricorso individuale di cui agli artt. 139-140 B-VG

75 Nella stessa direzione è orientata la riforma recentemente attuata nell'ordinamento spagnolo dalla legge organica 21 aprile 1999, n. 7, la quale, modificando la legge organica sul Tribunale costituzionale 3 ottobre 1979, n. 2, ha stabilito la competenza del Tribunale medesimo a dirimere i conflitti a difesa dell'autonomia locale sollevati con ricorso da comuni e province contro lo Stato o una Comunità autonoma (art. 2, c. 1, lett. *d bis*, 10, lett. *c bis* e 59 c. 2 della legge organica sul Tribunale costituzionale). Sul punto v. R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, 1999, p. 198 ss. e G. RUIZ-RICO RUIZ, *L'accesso diretto delle istituzioni locali al Tribunale costituzionale spagnolo - Note introduttive alla riforma della legge organica sul Tribunale costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 1316 ss.

rappresenta l'ordinario rimedio di cui ogni soggetto dispone nei confronti di regolamenti o leggi, federali o provinciali. Tuttavia, mentre il ricorso di cui all'art. 144 B-VG è consentito ai Comuni, ai sensi dell'art. 119 a c. 9 B-VG, solo avverso gli atti dell'autorità di controllo, non rivestendo quindi particolare rilievo, quello individuale di cui agli artt. 139-140 B-VG si è convertito, grazie alla giurisprudenza costituzionale, nel principale strumento di difesa dell'autonomia locale, stante il riconoscimento, operato dalla giurisprudenza stessa, che l'autonomia locale costituisce un diritto soggettivo costituzionalmente garantito⁷⁶. Benché questo rimedio (esperibile nei confronti di norme primarie o secondarie, del *Bund* o dei *Länder*) sembri in teoria suscettibile di assumere una notevole estensione, va segnalato che esso è stato utilizzato con scarsa frequenza e i relativi giudizi sono comunque stati caratterizzati da un elevato tasso di inammissibilità, a causa dello stretto controllo sulla sussistenza o meno del presupposto di una intromissione nel diritto di autonomia locale. Il Tribunale ha affermato a riguardo che si è in presenza di una intromissione solo quando il *Bund* o i *Länder* sottraggono al Comune una questione di sua competenza in contrasto con la Costituzione federale, ossia in caso di manifeste violazioni dell'autonomia locale che ne comportino la netta negazione. Tali rigorosi meccanismi di filtro, che prevengono i risvolti negativi in termini di carico di lavoro per il Tribunale costituzionale, costituiscono tuttavia motivo di diffusa insoddisfazione della dottrina austriaca e delle associazioni degli enti locali in termini di efficacia della tutela realizzata con lo strumento in oggetto⁷⁷.

3. *L'evoluzione del federalismo cooperativo e l'integrazione europea*

Il panorama normativo dell'ordinamento locale che è stato tratteggiato si inserisce, come già ricordato, in un assetto federale dal carattere tradizionalmente accentrato ma soggetto attualmente a una dinamica evolutiva in senso cooperativo, in relazione alla quale una tappa significativa è stata segnata dalle riforme costituzionali del 1992 e 1994, che

⁷⁶ In tal senso, v. W. ANTONIOLLI-F. KOJA, *op. cit.*, p. 267 ss.; nonché H. MAYER, *Das österreichische Bundesverfassungsrecht*, Wien, 1994, p. 329.

⁷⁷ Tali rilievi si rinvencono in T. GROPPi, *La difesa dell'autonomia costituzionale delle collettività territoriali nella prospettiva comparata*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, cit., p. 643 ss.

hanno introdotto i meccanismi di partecipazione del Parlamento federale, dei *Länder* e dei Comuni alla formazione della volontà federale in questioni comunitarie. Si tratta di un contrappeso che intende compensare il processo di erosione di competenze regionali e locali, collegato al trasferimento di sempre maggiori competenze dagli ordinamenti degli Stati membri verso l'ordinamento comunitario.

In sintesi, a carico della Federazione sussiste un obbligo di tempestiva informazione nei confronti dei *Länder* e dei Comuni (in questo caso rappresentati dall'Unione austriaca delle Città e dall'Unione austriaca dei Comuni di cui all'art. 115 c. 3 B-VG) su tutte le iniziative in tema di integrazione europea che toccano la loro sfera autonoma di attribuzione o per le quali tali enti hanno interesse; se la Federazione riceve in tempo una presa di posizione unitaria da parte degli enti coinvolti, ne risulta vincolata e può discostarsene solo per ragioni cogenti di politica estera e d'integrazione, dandone immediato avviso ai *Länder* e ai Comuni (art. 23*d* c. 1 e 2 B-VG). Interessanti sono altresì le procedure di tipo cooperativo con le quali si è stabilita la disciplina di dettaglio, basate sia su accordi verticali tra *Bund* e *Länder*, sia su intese orizzontali tra *Länder* (in entrambi i casi si tratta di accordi di diritto pubblico conclusi *ex art.* 15 B-VG). Da ricordare, poi, la possibilità che il Governo federale deleghi un rappresentante nominato dai *Länder* a partecipare alla formazione della volontà del Consiglio delle Comunità, qualora esso decida in materie rientranti nella potestà legislativa provinciale; il rappresentante sarà responsabile davanti al Consiglio nazionale per le questioni di competenza legislativa federale e davanti alle Diete per quelle di competenza legislativa provinciale (art. 23*d* c. 3 B-VG). Inoltre si rileva che, nella fase discendente di attuazione del diritto comunitario, è previsto un potere sostitutivo della Federazione nei confronti dei *Länder*, qualora essi non abbiano adempiuto tempestivamente all'obbligo di esecuzione per quanto di loro competenza e tale inadempienza sia accertata da un Tribunale dell'ordinamento comunitario nei confronti dell'Austria; tuttavia, l'atto emanato dalla Federazione cessa di avere efficacia non appena il *Land* abbia adottato le misure necessarie (art. 23*d* c. 5 B-VG). Analogo meccanismo di informazione è poi previsto sul versante dei rapporti orizzontali, tra Consiglio nazionale e Consiglio federale da un lato e Governo federale dall'altro, con la particolarità che, in questo caso, la posizione del Consiglio federale può essere disattesa senza alcun obbligo di comunicazione (art. 23*e* B-VG), lasciando così intendere come i procedimenti collaborativi in oggetto privilegino il rapporto diretto tra i diversi livelli di governo, dando nuovo slancio al fede-

ralismo cooperativo, convogliato in precedenza attraverso canali meramente partitico-politici⁷⁸.

Grazie alla spinta derivante dalle necessità imposte dall'integrazione comunitaria, anche in Austria si sta dunque affermando un federalismo cooperativo di tipo istituzionalizzato, che non potrà non ripercuotersi sui rapporti tra livelli di governo e rispettive fonti, anche se il problema dell'istituzionalizzazione delle forme di cooperazione federale è ancora aperto (se si escludono le procedure collaborative nelle materie comunitarie). Si consideri, inoltre, che se il peso politico dei livelli di governo inferiori è indubbiamente aumentato (si pensi all'importanza di organi rappresentativi quali la Conferenza dei Presidenti di *Land* o l'Unione dei Comuni e l'Unione delle Città), la storica debolezza del federalismo austriaco impedisce che gli accordi del 1992 siano condotti a integrale realizzazione e ciò costituisce il vero ostacolo al dispiegamento della completa efficacia dei nuovi modelli collaborativi e partecipativi definitivamente affermatasi con le riforme seguite all'ingresso austriaco nella UE. In particolare, l'attuazione di tali riforme consentirebbe di portare a compimento la costruzione di quel modello federale c.d. "differenziato" che, secondo autorevole dottrina⁷⁹, dovrebbe implicare una nuova struttura del sistema di ripartizione delle competenze, la creazione di istituzioni e procedimenti per la differenziazione, un sistema fiscale più funzionale e particolari competenze locali in tema di relazioni estere.

Un bilancio complessivo dell'esperienza austriaca in questo senso indica che la strada da percorrere è ancora lunga ma, d'altro canto, si può dire connaturata alla tradizione austriaca della *Konkordanzdemokratie* la politica delle riforme c.d. "dei piccoli passi"⁸⁰.

78 L'importanza gli effetti delle riforme propiziate dall'ingresso nella UE sull'andamento del *federalizing process* austriaco non è sfuggita alla dottrina. In proposito si rinvia ai seguenti contributi: F. PALERMO, *Integrazione europea e riforma costituzionale in Austria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 1733 ss. e, dello stesso A., *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, cit., p. 418 ss.; R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 748 ss.; S. HAMMER, *op. cit.*, p. 115 ss. Nella medesima direzione si ricorda, infine, la recente legge 1999/35 BGBl, che ha introdotto un meccanismo di consultazione dei livelli di governo provinciale e comunale, volto a coinvolgerli nelle decisioni sul riparto del gettito fiscale e tributario, collegata alla necessità di ridurre il deficit pubblico in vista della piena attuazione dell'Unione monetaria europea.

79 Il riferimento è a P. PERNTHALER, *Il modello di federalismo differenziato alla luce dell'esperienza austriaca*, in S. ORTINO-P. PERNTHALER (cur.), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Trento (Regione autonoma Trentino-Alto Adige), 1997, p. 49 ss. e, dello stesso A., *Lo stato federale differenziato*, cit., p. 17 ss.

80 "Riforma federalistica dei piccoli passi" è un'espressione di H. SCHÄFFER, *op. cit.*, p. 177 s.