



**Claudia Marchese\***

**“La Costituzione austriaca nella scienza giuridica italiana e nel diritto comparato”. Riflessioni al termine di un convegno sulle ragioni della longevità della Costituzione austriaca\*\***

SOMMARIO: 1. Il convegno – 2. I caratteri della Costituzione austriaca – 3. La giustizia costituzionale – 4. Le fonti – 5. La forma di Stato e i caratteri del federalismo austriaco – 6. La forma di governo e il ruolo del Presidente federale – 7. Considerazioni conclusive.

**1. Il convegno**

Venerdì 19 novembre 2021 si è svolto a Roma presso l'Istituto Storico Austriaco il convegno intitolato “La Costituzione austriaca nella scienza giuridica italiana e nel diritto comparato” organizzato dall'Istituto Austriaco di Studi Storici, dal Forum Austriaco di Cultura, nonché dal Dipartimento di Scienze giuridiche e politiche e dal Dottorato di ricerca in Scienze giuridiche e politiche dell'Università Guglielmo Marconi.

Il convegno, organizzato per la ricorrenza dei cento anni della Costituzione austriaca<sup>1</sup>, ha rappresentato un importante momento di riflessione sul contributo offerto dal modello costituzionale austriaco alla scienza giuridica ed al diritto comparato. In occasione del convegno sono stati presentati cinque autorevoli studi monografici inerenti al sistema costituzionale austriaco, tra cui la monografia relativa a “La forma di governo della grande coalizione” di cui è autrice la Prof.ssa Haider Quercia ed il volume monografico della rivista *Percorsi costituzionali* dedicato a “I cento anni della Costituzione austriaca”<sup>2</sup>.

---

\*Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Sassari.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

<sup>1</sup> Il convegno in origine si sarebbe dovuto svolgere nel 2020 in piena corrispondenza con il centenario della Costituzione austriaca del 1920, tuttavia l'emergenza pandemica ha determinato la necessità di rinviare il suo svolgimento al mese di novembre 2021 affinché potesse avere luogo in forma presenziale.

<sup>2</sup> Segnatamente, U. HAIDER-QUERCIA, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2019; AA.VV., *I cento anni della Costituzione austriaca*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, 3;

La giornata di studi, strutturata in sessioni mattutine e pomeridiane, ha visto la partecipazione di autorevoli studiosi italiani ed austriaci, oltre che del Presidente della Corte costituzionale austriaca Prof. Christoph Grabenwarter, del giudice della Corte costituzionale italiana Prof.ssa Daria de Pretis e del Direttore generale per gli Affari giuridici presso il Ministero austriaco degli Affari europei e internazionali Prof. Helmut Tichy.

Una simile partecipazione, unitamente ad un'accurata organizzazione dei panel, ha consentito di esaminare in maniera approfondita non solo gli elementi che contraddistinguono la Costituzione austriaca rispetto ad altri testi costituzionali europei, ma anche di scandagliare gli elementi strutturali dell'ordinamento austriaco previsti in Costituzione. Le riflessioni che sono emerse nel corso del convegno consentono di accendere i riflettori su un modello costituzionale che, pur essendo ricco di interessanti spunti per la comparazione, spesso è oggetto di minore attenzione da parte della dottrina rispetto ai modelli offerti da altri ordinamenti.

Per tale ragione vale la pena riprendere i rilievi emersi in occasione del convegno cercando di costruire un *fil rouge* tra le relazioni susseguitesi al fine di individuare gli elementi che hanno garantito la longevità della Costituzione austriaca, nonché gli spunti di maggior interesse per la comparazione giuridica.

Il profilo dal quale occorre muovere in tale indagine volta a ricercare l'elisir di lunga vita della Costituzione austriaca è l'individuazione dei caratteri che la contraddistinguono, anche sotto il profilo stilistico. Delineati tali caratteri, sarà necessario esaminare i profili strutturali che connotano l'ordinamento austriaco. Nel far ciò sembra possibile ricondurre le riflessioni maturate in occasione del convegno a quattro macroaree quali: la giustizia costituzionale; il rapporto tra Costituzione, fonti interne e fonti internazionali; la forma di Stato, con particolare riguardo ai caratteri del federalismo austriaco; la forma di governo. Solo da un esame complessivo di questi ambiti sarà possibile cogliere gli aspetti che hanno garantito la durevolezza della Costituzione austriaca e dell'organizzazione statale da essa tracciata.

## 2. I caratteri della Costituzione austriaca

Cominciando dal primo aspetto richiamato, per quanto concerne i profili formali e stilistici che connotano la Costituzione austriaca, essa si compone di centocinquanta due articoli caratterizzati da una formulazione sobria, concisa, priva di riferimenti assiologici. Ulteriori caratteri che valgono a connotare la Costituzione austriaca sono la mancanza di unitarietà e la sua frammentarietà. Questi ultimi due caratteri sono riconducibili, secondo la ricostruzione prospettata dalla Prof.ssa Haider Quercia nella relazione dedicata ai modelli di codificazione della Costituzione austriaca, alla mancanza di accordo tra le forze politiche in merito a specifici

---

M. MATZKA - P. HILPOLD - W. HÄMMERLE (a cura di), *100 Jahre Verfassung. 77 Stimmen zum Jubiläum des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes (B-VG). Ein Lesebuch*, Vienna, Wiener Zeitung, 2020; A. VON BOGDANDY - P. HUBER - C. GRABENWARTER (a cura di), *The Max Planck Handbooks in European Public Law, vol. III: Constitutional Adjudication: Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2020; A. BALTHASAR - A. VINCZE, *Hundert Jahre Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz. Die Perspektive von aussen*, Vienna, Jan Sramek Verlag KG, 2021.

profili al momento di pervenire alla stesura della Costituzione del 1920 ed alla particolare tecnica di produzione di diritto costituzionale anche al di fuori della Carta costituzionale prevista dall'art. 44, c. 1, della stessa Costituzione.

Queste chiavi di lettura possono essere impiegate, per esempio, al fine di fornire una spiegazione alla mancata previsione in Costituzione della disciplina dei diritti fondamentali la cui regolamentazione è restata affidata ad una legge antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, quale la Legge fondamentale n. 142 del 1867 sui diritti generali dei cittadini dei regni e *Länder* rappresentati nella dieta dell'Impero. Oltre alle ragioni già richiamate, la mancanza di unitarietà e la frammentarietà del testo costituzionale possono essere spiegate in virtù della circostanza che la Costituzione austriaca non era stata elaborata al fine di durare nel tempo, aspettativa questa che evidentemente è stata smentita dagli eventi.

Quanto, invece, all'adozione di uno stile sobrio, conciso, privo di riferimenti assiologici, essa appare come il frutto di una scelta precisa. Tale scelta, ispirata dalla visione kelseniana del diritto, potrebbe forse essere spiegata anche alla luce di quel rapporto tra legalità legale e legalità costituzionale approfondito dalla relazione del Prof. Saitto, il quale ha ricordato come Kelsen non ritenesse opportuno prevedere in Costituzione norme eccessivamente generiche giacché queste avrebbero potuto determinare il rischio di una sostituzione della Corte costituzionale al decisore parlamentare<sup>3</sup>. Tale rilievo consente di porre in evidenza una saldatura tra profili formali e profili sostanziali inerenti all'organizzazione dello Stato ed ai rapporti tra organi.

L'opzione per uno stile normativo sobrio e conciso ha, inoltre, determinato ulteriori conseguenze sotto il profilo organizzativo e delle politiche normative. Infatti, la disciplina di numerosi aspetti di rilevanza costituzionale non risulta riscontrabile direttamente in Costituzione, bensì in leggi costituzionali che integrano il dettato costituzionale. Il ricorso a questa tipologia di fonti, previsto dall'art. 44, c. 1, della Costituzione austriaca, costituisce un'ipotesi tutt'altro che remota, così che - come anticipato - il panorama della disciplina costituzionale austriaca appare estendersi ben oltre il testo della Costituzione.

Su questo profilo si tornerà di qui a breve là dove si affronterà il tema del rapporto tra Costituzione, fonti interne e fonti internazionali, tuttavia tale aspetto merita di essere segnalato sin da ora in quanto è strettamente connesso allo stile scelto per la redazione della Costituzione ed alla problematica evidenziata dalla Prof.ssa Zei inerente all'assenza di un limite positivizzato alla revisione costituzionale<sup>4</sup>.

Inoltre, come vedremo, la decisione di rimettere la disciplina di profili organizzativi dello Stato a norme esterne alla Costituzione, pur essendo oggetto di critiche in dottrina, si è rivelata nella prassi una scelta vincente in termini di capacità dell'ordinamento di fornire risposte tempestive a nuove problematiche, così favorendo la longevità e la stabilità dell'impianto costituzionale austriaco.

<sup>3</sup> In argomento, v. F. SAITTO, *La giurisdizione costituzionale nella tensione tra "legalità legale" e "legalità costituzionale"*. *Spunti di comparazione*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 947.

<sup>4</sup> Per approfondire tali riflessioni sui limiti alla revisione costituzionale v. A. ZEI, *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.

### 3. La giustizia costituzionale

Svolti questi primi rilievi in merito agli aspetti formali e stilistici che contraddistinguono la Costituzione austriaca, occorre entrare *in medias res* ed affrontare, seppure con la brevità che questa sede impone, i profili organizzativi delineati in Costituzione che valgono a caratterizzare l'ordinamento austriaco e che offrono gli spunti maggiormente rilevanti per la comparazione giuridica.

Il primo profilo in relazione al quale l'ordinamento austriaco costituisce un modello nel panorama comparato è, come noto, la previsione di un modello di giustizia costituzionale accentrato<sup>5</sup>. Proprio a tale modello si sono ispirati i costituenti italiani, così che appare un'operazione di evidente interesse l'individuazione dei profili che accomunano il sistema di giustizia costituzionale italiano a quello austriaco, nonché degli elementi di differenziazione.

Una simile ricostruzione è stata magistralmente svolta in occasione del convegno dalla Prof.ssa de Petris, la quale ha individuato, in *primis*, tra i profili comuni alle due giurisdizioni costituzionali l'esistenza di un sindacato accentrato ed il privilegio che si è così inteso attribuire al legislatore non rimettendo la valutazione della legittimità costituzionale delle norme in capo ai singoli giudici, bensì individuando un organo *ad hoc*.

Il secondo profilo comune individuato tra l'ordinamento austriaco e quello italiano concerne la previsione di un meccanismo di instaurazione in via incidentale dei giudizi di legittimità costituzionale. Il terzo e fondamentale profilo comune all'ordinamento interno ed all'ordinamento austriaco attiene al rapporto tra sistema di giustizia costituzionale e forma di Stato in quanto in entrambi gli ordinamenti sussiste l'esigenza di risolvere, rispettivamente, i conflitti tra Stato federale e *Länder* e tra Stato e Regioni. Oltre a questi tre profili richiamati che legano il sistema di giustizia costituzionale austriaco e quello italiano, similitudini sono rinvenibili anche in relazione alle nuove prospettive della giustizia costituzionale: invero, in entrambi gli ordinamenti è aperto il dibattito in merito all'introduzione della *dissenting opinion*.

Al di là dei profili che accomunano i due modelli di giustizia costituzionali e che tracciano un solido percorso per la comparazione giuridica, numerose sono le differenze che è possibile cogliere. La prima differenza concerne le modalità di instaurazione dei giudizi di legittimità costituzionale: nell'ordinamento austriaco, a differenza di quanto accade nell'ordinamento italiano, è consentito il ricorso diretto alla Corte costituzionale. Una seconda differenza concerne gli atti che possono costituire oggetto del giudizio di legittimità costituzionale:

---

<sup>5</sup> Sul modello austriaco di giustizia costituzionale v. recentemente M. CARTABIA - E. LAMARQUE, *Il retaggio del modello austriaco nella giustizia costituzionale italiana cent'anni dopo*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 731. Si veda, altresì, G. JELLINEK, *Una Corte costituzionale per l' Austria (Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich, 1885)*, Torino, Giappichelli, 2013; S. LAGI, *Kelsen e la Corte costituzionale austriaca: un percorso storico-politico (1918-1920)*, in *Giorn. di st. cost.*, 2006, 170; B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi. I. La Corte costituzionale austriaca*, Padova, CEDAM, 1985; M. OLIVETTI, *La giustizia costituzionale in Austria (e in Cecoslovacchia)*, in M. OLIVETTI, T. GROPPI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2003, 25.

L'oggetto dei giudizi di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale austriaca è dato non solo dalle leggi, ma anche dalle norme di rango secondario e dagli atti amministrativi. I giudizi innanzi alla Corte costituzionale austriaca presentano, dunque, un oggetto più ampio rispetto a quanto previsto dall'ordinamento interno. Ulteriore e importante differenza concerne la disciplina del processo costituzionale: mentre la regolamentazione austriaca appare dettagliata ed è frequentemente interessata da riforme, la disciplina italiana è frammentaria ed è stata oggetto di sporadiche riforme. Infine, occorre rilevare come la disciplina austriaca si presenti dettagliata anche nel disciplinare le tecniche decisorie di cui la Corte costituzionale può avvalersi, senza considerare che la stessa Costituzione prevede la possibilità di differire l'efficacia nel tempo delle sentenze della Corte costituzionale. Al contrario, nell'ordinamento interno lo strumentario processuale della Corte costituzionale appare in gran parte come il frutto dell'attività della Corte stessa, così come costituiscono il prodotto della giurisprudenza costituzionale anche la possibilità di modulare nel tempo l'efficacia delle sentenze e l'adozione di pronunce monitorie volte a sollecitare l'intervento del legislatore.

Gli aspetti richiamati consentono di evidenziare come indubbiamente la giustizia costituzionale austriaca e quella italiana presentino una matrice comune, tuttavia le differenze concernenti le modalità di accesso, l'oggetto dei giudizi di legittimità costituzionale, il livello di dettaglio della normativa che disciplina il processo costituzionale valgono a tracciare un progressivo allontanamento dei due modelli, soprattutto in considerazione del fatto che una regolamentazione processuale meno stringente sembra consentire un maggiore spazio per l'elaborazione e la definizione di nuove tecniche processuali da parte della stessa Corte costituzionale.

Evidenziato il ruolo della Corte costituzionale austriaca come modello per la diffusione di sistemi di giustizia costituzionale accentrati, sembra opportuno porre in risalto un ulteriore profilo segnalato dalla Prof.ssa D'Orlando nella propria relazione: la Corte costituzionale austriaca costituisce nel panorama della giustizia costituzionale non solo un modello, ma anche un osservatorio in relazione a nuove tendenze. Tale carattere appare evidente là dove si rifletta, per esempio, sull'introduzione nel 2014 di un sistema di controllo giurisdizionale sull'attività della Pubblica Amministrazione<sup>6</sup>. Un ulteriore versante in relazione al quale appare interessante svolgere una riflessione è l'apporto fornito dalla giurisprudenza costituzionale austriaca alla tutela dei diritti fondamentali. In relazione a quest'ultimo ambito può risultare interessante lo studio in chiave comparata delle pronunce che hanno riguardato i diritti delle minoranze, il matrimonio di coppie dello stesso sesso, l'ammissibilità del suicidio assistito in determinate circostanze.

Dagli elementi sin qui delineati e dalle riflessioni emerse in occasione del convegno, sembra possibile affermare che il sistema di giustizia costituzionale austriaco si connota al tempo stesso come pietra angolare dei sistemi accentrati di giustizia costituzionale e come modello aperto alle innovazioni.

---

<sup>6</sup> V. E. D'ORLANDO, *Il sistema austriaco di giustizia amministrativa: genesi ed evoluzione*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 843.

#### 4. *Le fonti*

Quanto al tema delle fonti, appare opportuno soffermarsi su taluni profili già accennati in considerazione della loro rilevanza ai fini della longevità della Costituzione austriaca.

Il profilo dal quale partire concerne il carattere frammentario della disciplina di rango costituzionale nell'ordinamento austriaco. Come già detto, le previsioni del testo costituzionale sono integrate da innumerevoli leggi costituzionali chiamate a disciplinare materie di rilevanza costituzionale. La presenza di tali leggi costituzionali ed il loro elevato numero determina un panorama costituzionale estremamente frastagliato. A tal punto che – come ricordato nella propria relazione dalla Prof.ssa D'Orlando – la dottrina si interroga in merito all'esistenza di limiti alla loro adozione. Al fine di porre un argine alla frammentarietà della disciplina costituzionale nell'ordinamento austriaco, il legislatore nel 2008 ha adottato una legge di sistematizzazione della disciplina costituzionale. Tuttavia, ad oggi, sembra possibile affermare che questo tentativo di riordino è stato vano, essendo state adottate dal 2008 ad oggi oltre trenta nuove leggi costituzionali.

La presenza di leggi costituzionali chiamate ad integrare il dettato della Costituzione non ha, tuttavia, determinato solo problematiche in termini di frammentarietà, essa ha invece svolto un ruolo importante al fine di garantire una certa duttilità dell'ordinamento austriaco a fronte delle diverse esigenze emerse nel corso del tempo. Pertanto, l'adozione di una simile politica normativa sembra costituire un importante fattore ai fini della longevità della Costituzione austriaca.

Un ulteriore elemento appare importante ai fini della longevità del testo costituzionale austriaco: l'adozione di riforme della Costituzione attraverso interventi di tipo puntuale. Riprendendo le parole impiegate dalla Prof.ssa D'Orlando nel suo intervento, gli interventi puntuali di riforma non sono espressione di obsolescenza, ma di resilienza quale capacità di adattamento alle mutate condizioni. Proprio questa capacità di adattamento, questo ricorso a interventi di “manutenzione costituzionale” consente, per dirlo con le parole della Prof.ssa Haider Quercia, una “stabile flessibilità”<sup>7</sup>.

Nell'esaminare la disciplina costituzionale austriaca, tuttavia, il tema delle fonti non può essere declinato solo avendo riguardo ai rapporti tra Costituzione e leggi costituzionali, bisogna altresì considerare il piano dei rapporti tra disciplina costituzionale e fonti internazionali<sup>8</sup>. In relazione a tale profilo, la prima norma che viene in rilievo è l'art. 9 della Costituzione austriaca. Questa previsione, oggetto di un significativo approfondimento nel corso del convegno, riconosce ai principi generali del diritto internazionale il rango di norme costituzionali. Un simile

<sup>7</sup> Si veda U. HAIDER QUERCIA, *100 anni di stabile flessibilità: il modello di codificazione della Costituzione austriaca*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 713.

<sup>8</sup> Sui rapporti tra diritto interno e diritto internazionale nell'ordinamento austriaco v. per tutti H. TICHY, *The Austrian Constitution and Foreign Policy*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 913.

inquadramento dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale costituisce espressione della concezione monista di cui è intrisa la Costituzione austriaca, concezione secondo cui il diritto internazionale ed il diritto interno sarebbero riconducibili ad un'unica matrice giuridica. A questa matrice monista risulta riconducibile anche la previsione dell'art. 144 della Costituzione austriaca là dove prevede che i trattati internazionali siano oggetto di verifica solo *ex post* da parte della Corte costituzionale. Tuttavia, la concezione monista, seppure profondamente radicata nell'ordinamento austriaco, ha incontrato un nuovo argine nel 2008 quando a seguito di una riforma costituzionale è stata esclusa la possibilità che le leggi austriache siano integrate ovvero modificate da un trattato internazionale, a meno che il Consiglio nazionale non intervenga con una propria legge che ne autorizzi la stipula. Nel caso in cui i trattati internazionali incidano su materie rientranti nella sfera di competenze dei *Länder*, essi, oltre all'approvazione del Consiglio nazionale, richiedono l'approvazione del Consiglio federale. Le modalità attraverso le quali il Parlamento è chiamato ad intervenire sono disciplinate dall'art. 50 della Costituzione austriaca. Ciò che rileva segnalare è come i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale siano stati in anni recenti oggetto di riforma.

### **5. La forma di Stato e i caratteri del federalismo austriaco**

I caratteri del federalismo austriaco costituiscono un ulteriore profilo che è stato oggetto di approfondimento nel corso del convegno, specialmente nella relazione svolta dal Prof. Palermo dedicata al modello federale del B-VG ed alle sue concrete applicazioni<sup>9</sup>.

La scelta di soffermarsi in questa sede sul modello federale austriaco rinviene, analogamente a quanto osservato in relazione ai profili precedentemente considerati, una duplice chiave di lettura: per un verso il federalismo austriaco rappresenta un profilo di indubbio interesse per il comparatista, per altro verso esso costituisce una delle principali espressioni della longevità della Costituzione austriaca. Se, infatti, la Costituzione austriaca è stata oggetto di molteplici interventi di riforma, è necessario osservare come nel corso dei cento anni della sua vigenza la disciplina del federalismo non è stata oggetto di riforme. Pertanto, condividendo l'inquadramento offerto dalla relazione del Prof. Palermo, è possibile affermare che il federalismo austriaco, pur presentandosi strutturalmente come un federalismo debole, ha radici forti<sup>10</sup>.

I caratteri che valgono a qualificare il federalismo austriaco alla stregua di un federalismo debole sono i seguenti: la previsione di un riparto di competenze molto articolato e sbilanciato in

<sup>9</sup> Sul punto v. F. PALERMO, *Cent'anni di solitudine? O della resilienza del federalismo austriaco*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 777.

<sup>10</sup> Sul federalismo austriaco P. BUBJÄGER - M. JOHLER - C. SCHRAMEK, *Federalism and Recent Political Dynamics in Austria*, in *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 28/2018, 74; P. PERNTHALER, *Österreichische Föderalismusbegriffe*, in T. VEITER (a cura di) *Fédéralisme, Régionalisme et Droit des Groupes Ethniques en Europe*, Vienna, Braumüller, 1989, 315; P. Bußjäger, *Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung in Österreich*, in A. GAMPER et al. (a cura di), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa*, Baden Baden, Nomos, 2016, 523.

favore della federazione; la previsione di un'autonomia costituzionale limitata dei *Länder*; l'attribuzione alla federazione della decisione in merito al riparto del gettito fiscale; il ruolo scarsamente significativo del *Bundesrat*.

Tuttavia, nonostante (o forse grazie a) tali elementi, il federalismo austriaco ha dimostrato di essere flessibile rispetto alle molteplici riforme costituzionali intervenute ed anzi, come sottolineato nella relazione tenuta dalla Prof.ssa D'Orlando, i *Länder* hanno dimostrato di rilevare effettivamente proprio nei momenti di transizione costituzionale.

I caratteri del federalismo austriaco richiamati evidenziano come sia una conclusione semplicistica quella di qualificare tale esperienza federale alla stregua di un federalismo debole. Al contrario, il federalismo austriaco si caratterizza per la straordinaria sintesi che esso realizza tra gli elementi di debolezza e la forza che è sottesa alla resilienza dallo stesso dimostrata.

## 6. La forma di governo e il ruolo del Presidente federale

La forma di governo austriaca - formalmente semipresidenziale ma nella sostanza parlamentare - si caratterizza per la presenza di un Presidente federale che, pur essendo eletto direttamente dal corpo elettorale ed essendo titolare di rilevanti poteri, tende ad adottare un approccio di *self-restraint*. Sembrerebbe, dunque, emergere ad un primo esame una figura presidenziale non forte. Tuttavia, quest'ultimo rilievo necessita di essere approfondito<sup>11</sup>.

Caratteristica del Presidente federale austriaco è la “depolicizzazione” della carica. Tale aspetto, secondo quanto posto in rilievo dalla relazione della Prof.ssa Cerrina Feroni sul ruolo politico del Presidente federale nei tempi di crisi<sup>12</sup>, è desumibile dalla continuità istituzionale che ha contraddistinto quasi tutti i mandati presidenziali portando alla rielezione - senza passare per il ballottaggio - dei Presidenti federali che non fossero cessati dalla carica per cause naturali nel corso del primo mandato. Inoltre, la disconnessione dal sistema partitico è desumibile dalla circostanza che i partiti di solito non presentano propri candidati alle elezioni presidenziali ed egualmente i candidati alla carica presidenziale non presentano un programma di governo. Ciò non vuol dire, però, che le elezioni presidenziali non abbiano una certa importanza per la vita politica del Paese; al contrario, esse, oltre a portare all'elezione della più alta carica dello Stato, costituiscono un test per le alleanze politiche.

Il Presidente federale, pur non avendo competenza in merito alla gestione degli affari correnti, gode di rilevanti poteri tra cui il potere di rappresentare l'Austria a livello internazionale, il potere di concludere trattati internazionali, la nomina e la revoca del Cancelliere e dei singoli

<sup>11</sup> Sulla forma di governo austriaca e sulla figura del Presidente federale v. H.SCHÄFFER, *Il modello di governo austriaco. Fondamenti costituzionali ed esperienze politiche*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 167; F. LIBERATI, *Le tendenze attuali del modello di Governo austriaco*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri: dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 1. Recentemente, v. U. HAIDERQUERCIA, *La forma di Governo della grande coalizione. Il modello austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, CEDAM, 2019.

<sup>12</sup> Sul punto v. G. CERRINA FERONI, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo “politico” in tempo di crisi*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 749.



Ministri, il potere di sciogliere il *Nationalrat*, il potere di adottare decreti in deroga alla legge, il diritto ad essere preventivamente informato in relazione agli atti del Governo. Oltre a tali poteri, la figura del Presidente federale diventa dirimente nei momenti di crisi politica. Si pensi, per esempio, alla crisi partitica del 2019. In tale circostanza il Presidente federale è stato chiamato a gestire la crisi, così intervenendo pienamente sull'esercizio dell'indirizzo politico. Un simile intervento sembra avallare la ricostruzione offerta dalla Prof.ssa Cerrina Feroni che guarda al Presidente federale come autorità di riserva legittimata ad attivarsi nei momenti di crisi<sup>13</sup>.

Tale tipologia di intervento da parte del Presidente federale appare, peraltro, rilevante non solo allo scopo di delineare i caratteri di questo organo, bensì anche al fine di riflettere sulla forma di governo. In ragione dell'accentuarsi del ruolo del Presidente federale nei momenti di crisi sembrerebbe, infatti, da condividere l'inquadramento del semipresidenzialismo austriaco alla stregua di un semipresidenzialismo "dormiente"<sup>14</sup>.

Altra caratteristica della forma di governo austriaca è la presenza di un Parlamento bicamerale che si connota come un Parlamento debole, anche in ragione della frammentazione determinata dal sistema elettorale proporzionale previsto dall'art. 26 della Costituzione. Ulteriore elemento di debolezza del sistema parlamentare austriaco si rinviene nel ruolo tradizionalmente poco incisivo del *Bundesrat*, quale Camera Alta i cui membri sono eletti su proposta dei partiti dai Parlamenti dei *Länder*<sup>15</sup>. La debolezza del *Bundesrat*, in un sistema caratterizzato da un bicameralismo asimmetrico, è comprovata tra l'altro dal potere di cui gode il Governo di intervenire e di influire sui lavori parlamentari di tale Camera.

Occorre tuttavia segnalare come siano intervenute diverse riforme nel corso del tempo al fine di rafforzare la posizione istituzionale del *Bundesrat*, si pensi alla riforma del 1984 che ha previsto il consenso del *Bundesrat* nel caso di trasferimento di competenze dei *Länder* in capo alla Federazione; al riconoscimento al *Bundesrat* nel 1988 dell'iniziativa legislativa a prescindere dall'intervento del Governo e, da ultimo, alla riforma del 2008 relativa alla ratifica dei trattati internazionali in relazione ai quali si richiede l'intervento del *Bundesrat* a maggioranza qualificata qualora il trattato incida sulle materie rientranti nella sfera di competenza dei *Länder*.

Nonostante tali tentativi di rafforzare il ruolo istituzionale del *Bundesrat* quest'ultimo resta una Camera debole. Occorre però riflettere sul monito lanciato dal Prof. Lupo il quale, nella propria relazione dedicata al raffronto tra Parlamento austriaco e Parlamento italiano, ha sottolineato come anche le Camere deboli presentino dei vantaggi, soprattutto in termini di realizzazione dell'efficienza normativa e di più agevole cooperazione tra i due rami del Parlamento.

<sup>13</sup> L'inquadramento del Presidente federale austriaco alla stregua di un'autorità di riserva capace di attivarsi nei momenti di crisi si deve a G. PALLAVER, *Austria: (semi)presidenzialismo di facciata e gigante incatenato*, in G. PASSARELLI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, Giappichelli, 2010, 20.

<sup>14</sup> Così, G. CERRINA FERONI, *Il Presidente*, cit., 764.

<sup>15</sup> Sul *Bundesrat* austriaco v. per tutti P. BUBJÄGER, *The Austrian Bundesrat - Imperfect and Unreformed*, in *Perspectives on Federalism*, 10/2018, 182.

## 7. *Considerazioni conclusive*

Svolto tale *excursus* in relazione ai caratteri che connotano la Costituzione austriaca ed ai profili organizzativi da essa previsti, sembra possibile evidenziare come il convegno inerente a “La Costituzione austriaca nella scienza giuridica italiana e nel diritto comparato” sia riuscito a svelare nel susseguirsi delle relazioni le ragioni alla base della longevità della Costituzione austriaca.

Tali ragioni possono essere individuate nella possibilità di integrare il dettato costituzionale con leggi costituzionali che consentano di far fronte volta per volta alle diverse esigenze politico-istituzionali che vengono a delinearsi senza intaccare l’impianto della Costituzione, nella presenza di un federalismo che seppure debole in ragione delle limitate competenze riconosciute ai Länder presenta radici forti, nella presenza di un Presidente federale che - nonostante la tradizionale tendenza ad agire secondo una logica improntata al *self-restraint* - nei momenti di crisi opera quale autorità di riserva garantendo l’equilibrio istituzionale ed intervenendo in relazione all’attività di indirizzo politico.

Il convegno è riuscito, dunque, a tracciare un percorso ai fini della comprensione della Costituzione e dell’impianto istituzionale dell’ordinamento austriaco. Innumerevoli sono stati gli spunti offerti per la comparazione, spetta ora al giurista comparatista percorrere la strada che è stata tracciata e delineare ulteriori traiettorie.

### **ABSTRACT [IT]:**

Il presente contributo, muovendo dalle riflessioni scaturite in occasione del convegno su “La Costituzione austriaca nella scienza giuridica italiana e nel diritto comparato” svoltosi presso l’Istituto Storico Austriaco il 19 novembre 2021, si propone di indagare sulle caratteristiche che hanno garantito una peculiare longevità alla Costituzione austriaca. Nel perseguire tale obiettivo le riflessioni maturate in occasione del convegno saranno ricondotte a quattro macroaree quali: la giustizia costituzionale; il rapporto tra Costituzione, fonti interne e fonti internazionali; la forma di Stato, con particolare riguardo ai caratteri del federalismo austriaco; la forma di governo. Solo a seguito di una disamina complessiva di questi ambiti sarà possibile cogliere gli aspetti che hanno garantito la durevolezza della Costituzione austriaca e dell’organizzazione statale da essa tracciata.

### **ABSTRACT [EN]:**

This contribution, starting from the considerations that arose at the conference on “The Austrian Constitution in Italian legal science and comparative law” held at the Austrian Historical Institute on 19 November 2021, aims to investigate the characteristics that have guaranteed a particular longevity to the Austrian Constitution. In order to pursue this objective, the reflections developed on the occasion of the conference will be organized around four macro-areas such as: constitutional justice; the relationship between the Constitution, internal sources and international sources; the form of state, with particular regard to the characteristics of Austrian federalism; the form of government. Only after an overall examination of these areas it will be possible to grasp the aspects that have ensured the durability of the Austrian Constitution and the state organization outlined by the Constitution itself.

**PAROLE CHIAVE:**

Costituzione austriaca; modello di giustizia costituzionale accentrato; federalismo debole; equilibrio istituzionale.

**KEYWORDS:**

Austrian constitution; centralized model of constitutional justice; weak federalism; institutional balance.