



**Ulrike Haider Quercia\***

## **Le recenti trasformazioni della forma di governo della grande coalizione: transizione politica o attivazione del semipresidenzialismo dormiente?\***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La crisi della grande coalizione e le nuove varianti di forme di governo. – 3. Il Presidente più attivo: dimissioni e nomine “on demand” e (non sempre) garante della coalizione. – 4. Il primo governo tecnico: semipresidenzialismo a fisarmonica o Costituzione formale? – 5. Le elezioni presidenziali del 2022: il Presidente ambientalista come candidato della grande coalizione. – 6. Conclusione: l’attuale forma di governo tra grande coalizione o costituzione formale.

### **1. Premessa**

L’intrinseca elasticità delle classificazioni costituzionali, specialmente quelle riferite al sistema parlamentare<sup>1</sup>, comporta che una completa analisi della forma di governo di un ordinamento deve essere svolta con un criterio metodologico realistico, che prenda in considerazione altresì la determinante incidenza su esso anche del sistema partitico<sup>2</sup>.

Da questa impostazione metodologica, proposta più di cinquant’anni fa da M.S. Giannini e da L. Elia<sup>3</sup> per il contesto italiano, deriva anche la formulazione del titolo del mio libro. In effetti, la forma di governo della grande coalizione cerca di inquadrare le problematiche e il potenziale di trasformazione della forma di governo austriaca – semipresidenziale nelle fondamenta giuridico-costituzionali e parlamentare nell’effettivo sviluppo storico-politico – prendendo in considerazione anche le peculiarità del sistema partitico austriaco.

\* Professore associato di Diritto pubblico comparato – Università di Roma G. Marconi.

\*\* 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.

<sup>1</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCE Online*, 4/2022, 4235 ss.

<sup>2</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *Effetti della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo*, in G. AMATO - F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2015, 11 ss.

<sup>3</sup> Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 640.

Come per molte democrazie europee<sup>4</sup>, anche l'ordinamento austriaco risente della trasformazione del sistema partitico. In effetti, da quando è stato pubblicato il mio libro che oggi si è discusso - e ringrazio vivamente tutti gli intervenienti, ed in particolare il Prof. Lanchester e la Prof.ssa Zei per l'organizzazione e l'ospitalità nelle attività del dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale - la crisi della grande coalizione si è maggiormente accentuata. Di fatto, stiamo assistendo ad una rottura (temporanea?) dell'alleanza di governo tra i due tradizionali partiti, che dal 2018 non sono più riusciti ad andare assieme al governo. Dalle recenti trasformazioni del sistema partitico, più pluralista in termini di offerta elettorale e con elettori sempre più propensi a cambiare le proprie preferenze di voto, deriva una nuova geometria della rappresentanza. In effetti, rispetto al passato, oggi la cerchia dei partiti che (realisticamente) compete per la partecipazione al governo non è più limitata a quelli della grande coalizione, ma si estende a tutti e cinque i partiti stabilmente rappresentati nel Consiglio nazionale.

Tale evoluzione ha dato luogo, nel 2019 e nel 2020, alla formazione di una varietà senza precedenti di governi e all'attivazione di inconsuete procedure costituzionali che qui di seguito vorrei brevemente illustrare. La domanda che ci si pone è se le dinamiche costituzionali più recenti – che come affermato da Giuseppe de Vergottini non dovranno essere trascurate nell'analisi delle forme di governo<sup>5</sup> – rappresentino una sistematicità tale da poter costituire una nuova fase di trasformazione dell'ordinamento.

## ***2. La crisi della grande coalizione e le nuove varianti di forme di governo***

Nel sistema austriaco, per la formazione dei governi di (grande) coalizione riveste un particolare significato il criterio elettorale proporzionale direttamente previsto dall'art. 26 della Costituzione<sup>6</sup>.

Tale previsione di diritto positivo, che quasi obbligatoriamente impone la formazione di coalizioni di governo, è stata per decenni la leva per l'alleanza di governo tra i popolari e i socialdemocratici. In quest'ottica, Astrid Zei<sup>7</sup> in un saggio sulle elezioni europee 2019 che in Austria si sono svolte in un contesto di inedita crisi di governo, aveva previsto che la crisi nei rapporti tra i due tradizionali partner della coalizione sarebbe certamente stata di centrale rilevanza per i futuri scenari delle coalizioni di governo.

E difatti la crisi di governo di piccola coalizione della primavera 2019 fu causata dal c.d. scandalo di Ibiza, quando l'allora Vicecancelliere Heinz-Christian Strache, dopo la pubblicazione di registrazioni trafugate in un Airbnb nell'isola mediterranea che lo coinvolgevano direttamente, diede le dimissioni. Dimissioni che, tuttavia, non valsero a salvare il patto di coalizione tra il

<sup>4</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2020, 106 ss.

<sup>5</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto pubblico comparato*, Padova, CEDAM, 2019, 202.

<sup>6</sup> Cfr. G. DELLEDONNE, *Il principio proporzionalistico nell'ordinamento costituzionale austriaco, fra persistenza ed adattamento*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 893.

<sup>7</sup> Cfr. A. ZEI, *Governi tecnici, sfiduciati, pro tempore, e di transizione fanno da sfondo al voto europeo*, in *Federalismi.it*, 10/2019.

partito popolare e quello liberale, in seguito definitivamente rotto, avviando da quel momento una crisi di governo senza precedenti.

Quella spaccatura della piccola coalizione ha consentito il verificarsi di una serie di eventi costituzionalmente rilevanti, ma senz'altro inediti per il contesto austriaco, quali la dimissione di un Ministro su proposta del Cancelliere, la sfiducia parlamentare del governo in carica e la formazione di una varietà di tipologie di governi mai sperimentate fino ad allora.

Le novità riguardano anche il ruolo svolto dal Presidente federale per la risoluzione della crisi. In effetti, Alexander Van der Bellen ha dimostrato un atteggiamento 'proattivo', e ciò costituisce un aspetto nuovo per l'interpretazione del ruolo presidenziale, tradizionalmente caratterizzato da una natura 'reattiva', dovuta alla peculiare struttura che la controfirma ministeriale assume nell'ordinamento austriaco. Quest'ultima è prevista dall'art. 67 della Costituzione, che richiede non solo la controfirma ma sempre anche una proposta dell'atto presidenziale da parte del Ministro competente<sup>8</sup>. Ciò ha comportato che durante i periodi della grande coalizione il Presidente federale non si costituiva come potere autonomo essendo egli fortemente inserito nel rapporto di coalizione, motivo per cui è stato definito dalla dottrina austriaca come un 'collaboratore della maggioranza di governo'<sup>9</sup>.

Tra le varie vicende istituzionali che si sono verificate dal 2019 in poi è soprattutto l'influenza determinante del Presidente nella formazione dei numerosi governi che da allora si sono avvicendati – il governo di minoranza del partito popolare, il governo di transizione composto da Ministri sfiduciati con la nomina di un Cancelliere *ad interim*, il primo governo tecnico e il primo governo alla cui coalizione partecipa il partito del movimento ambientalista<sup>10</sup> – che ha aperto uno spazio di riflessione per una (eventuale) lettura più presidenziale che parlamentare della forma di governo austriaca.

È interessante sottolineare che in quella fase il Presidente federale aveva apertamente dichiarato di voler utilizzare tutta la discrezionalità riservatagli dalla lettera della Costituzione per superare la crisi di governo. In diverse apparizioni pubbliche, il Presidente ha espresso apprezzamento verso le soluzioni offerte dal testo della Costituzione legittimanti interventi 'presidenziali' per i tempi di crisi; soluzioni che egli si riprometteva di seguire pedissequamente<sup>11</sup>. A questo proposito Van der Bellen ha parlato di una bellezza funzionale della Costituzione scritta e razionalizzata del 1920/1929<sup>12</sup>, che 'riempiendo di vita' regole della Costituzione ha coniugato la solennità del testo con l'efficienza di regole fino a quel momento rimaste inutilizzate.

<sup>8</sup> Cfr. U. HAIDER-QUERCIA, *Il Bundespräsident e il suo ruolo nella formazione di governo: tra garante della coalizione e potenziale semipresidenziale della Costituzione austriaca*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed elezione*, Napoli, 2022, 82 ss.

<sup>9</sup> Cfr. P. PERNTHALER, *Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1967, 142.

<sup>10</sup> Cfr. A. ZEIL, *Governi tecnici*, cit., 21 s.

<sup>11</sup> V. il discorso di Alexander Van der Bellen del 21 maggio 2019, *Statement von Alexander Van der Bellen nach dem Gespräch mit Sebastian Kurz*, disponibile online su <[www.bundespraesident.at/aktuelles/detail/gespraech-mit-bundeskanzler-sebastian-kurz](http://www.bundespraesident.at/aktuelles/detail/gespraech-mit-bundeskanzler-sebastian-kurz)>.

<sup>12</sup> Cfr. A. VAN DER BELLEN, *Über die Schönheit unserer Bundesverfassung*, in M. MATZKA - P. HILPOLD - W. HÄMMERLE (a cura di), *100 Jahre Verfassung. 77 Stimmen zum Jubiläum des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG). Ein Lesebuch*, Wien, Wiener Zeitung, 2020, 10.

### 3. Il Presidente più attivo: dimissioni e nomine “on demand” e (non sempre) garante della coalizione

Nel diritto comparato viene affermato che anche per i processi politici nei sistemi parlamentari l'influenza del presidente, per quanto politicamente limitata, non è mai irrilevante<sup>13</sup>. Tale tesi si vede confermata anche dai ‘nuovi’ processi costituzionali attraverso cui la crisi della coalizione del 2019 è stata portata ad una lenta soluzione per vie traverse.

Un primo momento costituzionale in cui emerge una discreta rilevanza del Presidente federale, riguarda la dimissione dell'allora Ministro degli interni Herbert Kickl, il quale – nonostante fosse rimasto indenne dal video di Ibiza – è stato dimissionato dal Presidente federale. Tale possibilità è prevista dall'art. 70, 1° comma, seconda frase della Costituzione che prevede che ‘per la dimissione del cancelliere o dell'intero governo non è necessaria alcuna proposta’ mentre ‘la dimissione di singoli membri del governo federale avviene su proposta del Cancelliere’.

In effetti, fu l'allora Cancelliere Sebastian Kurz che, dopo le dimissioni dichiarate da parte del Vicecancelliere, comunicò alla stampa che avrebbe proposto al Presidente federale anche la destituzione del ministro degli interni<sup>14</sup>. Kurz informò il Presidente che gli altri Ministri del partito liberale avevano già dichiarato di volersi dimettere nell'ipotesi in cui il Presidente avrebbe accettato le dimissioni proposte di Kickl<sup>15</sup>.

L'applicazione di tale procedura di destituzione ha costituito un *novum* nei rapporti tra i partner della coalizione, in quanto fino ad allora le dimissioni di singoli Ministri originavano sempre da atti di rinuncia del Ministro interessato o da un eventuale decesso nel corso dell'incarico, ma mai promossi autonomamente dal Cancelliere.

Quello che rileva, inoltre, è che la decisione finale sulla proposta del Cancelliere è stata, tuttavia, in *ultima ratio* confermata dal Presidente federale il quale avrebbe avuto la possibilità di respingere la proposta dato che secondo le regole formalizzate all'art. 70 della Costituzione il Presidente è giuridicamente libero di accettarla o di discostarsene<sup>16</sup>.

Il vero punto di interesse è rimarcare che Van der Bellen ha voluto corrispondere alla proposta del Cancelliere, pur sapendo che ciò avrebbe causato la completa rottura della coalizione. Tale atteggiamento stona in un certo senso con il tradizionale ruolo rivestito dai Presidenti durante i

<sup>13</sup> Cfr. F. CLEMENTI, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell'Unione europea a regime repubblicano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, 635 ss. e per il contesto austriaco nello specifico G. CERRINA FERONI, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo “politico” in tempo di crisi*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2019, 749 ss.

<sup>14</sup> Cfr. *Kickl-Entlassung wäre eine Premiere in der Zweiten Republik*, in *Die Presse online*, 20 maggio 2019.

<sup>15</sup> Cfr. H. JANKOWSKI, *Kurz schlägt Kickls Entlassung vor, FPÖ-Minister verlassen Regierung*, in *Die Presse online*, 20 maggio 2019. L'unico Ministro che ha chiesto di rimanere nel governo fu l'allora Karin Kneissl.

<sup>16</sup> Cfr. H. MAYER - G. MUZAK, *Bundes-Verfassungsrecht*, Wien, Lehmanns, 2020, 299. Bernhard Raschauer evidenzia che un obbligo di rifiutare la proposta di destituzione esiste, invece, nel caso in cui il Cancelliere non indichi contestualmente anche una persona che andrà a sostituire il ministro rimosso, lasciando vacante la guida del dicastero, cfr. B. RASCHAUER, *Art. 70*, in K. KORNIEK - M. HOLOUBEK (a cura di), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Textsammlung und Kommentar*, Wien, Müller, 1999, 8 ss.

periodi di grande coalizione impegnati, specie nelle fasi di debolezza politica dei partiti, a contribuire al mantenimento della stabilità del sistema e della collaborazione tra i partiti. In effetti, sono numerosi gli interventi di mediazione e mozioni ai partiti da parte dei Presidenti in carica per prevenire eventuali crisi nel caso di disaccordi tra i partner dell'alleanza al governo<sup>17</sup>.

Nella crisi di governo dopo Ibiza, il Presidente federale sembra non aver fatto nessun tentativo di mediazione tra i partner della coalizione, e ha proceduto all'immediata accettazione delle dimissioni di tutti i Ministri del partito liberale, come giuridicamente tenuto ai sensi dell'art. 74, 3 comma della Costituzione, quando un membro del governo presenta le dimissioni<sup>18</sup>.

Sono vari, invece gli interventi di Van der Bellen per assicurare la continuità all'attuale governo di coalizione tra il partito popolare e il movimento ambientalista dei verdi, inedita alleanza per la quale sembra abbiano pesato anche le mediazioni del Presidente federale<sup>19</sup> che, lo ricordiamo, anche se indipendente, era stato presentato alle sue elezioni proprio dalla formazione ambientalista.

L'attuale piccola coalizione di governo è caratterizzata da un'accentuata fluttuazione dei suoi membri. Dal gennaio 2020 è stata modificata la composizione dei Ministri per ben 13 volte, comportando che dei 17 Ministri originariamente nominati dal Presidente nel gennaio 2020 ad oggi ne sono rimasti in carica solamente otto<sup>20</sup>. Due rimpasti riguardano anche la carica di Cancelliere.

Il Presidente, in tutti questi casi, ha accettato le dimissioni ai sensi dell'art. 74, 3 comma della Costituzione e ha nominato i nuovi Ministri – ai sensi dell'art. 70 della Costituzione – eseguendo per questi ultimi le relative proposte del cancelliere.

Il Presidente Van der Bellen ha sempre escluso l'opzione di elezioni anticipate, anche quando, di fronte ad accuse pesanti di corruzione, si dovette dimettere nell'autunno 2021 il cancelliere Kurz<sup>21</sup>. Il Presidente ha inizialmente nominato un sostituto cancelliere indicato dallo stesso Kurz, nella persona del Ministro degli affari esteri Alexander Schallenberg. a sua volta sostituito dopo appena due mesi, e ciò non per scelta del Presidente ma su indicazione del partito dall'attuale Cancelliere Karl Nehammer. In tutti questi casi, il Presidente federale non ha fatto uso del suo potere costituzionale di nominare anche materialmente il Cancelliere, ma ha accettato le nomine che gli sono state proposte<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Di tale caratteristica della funzione presidenziale nell'ordinamento austriaco è espressione, ad esempio, l'intervento del Presidente Waldheim nella disputa all'interno dei partiti di Grande coalizione di Governo che nel 1991 si erano spaccati sulla questione del riconoscimento o meno della soggettività internazionale della Slovenia e della Croazia. Il Presidente non intervenne appoggiando una delle due posizioni in conflitto, ma con il richiamo ad entrambi i partiti di Governo ad elaborare una posizione unica e congiunta relativamente alla questione. Cfr. U. HAIDER-QUERCIA, *Il Presidente austriaco e le nuove coalizioni di governo*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2017, 875.

<sup>18</sup> Solo il ministro degli affari esteri Karin Kneissl ha chiesto di rimanere in carica. Cfr. *Kanzler Kurz zu angelobter Übergangsregierung: „Gebt jetzt nicht um Reformen, sondern um Stabilität“*, in *Der Standard online*, 22 maggio 2019.

<sup>19</sup> Cfr. G. CERRINA FERONI, *Il Presidente austriaco*, cit., 749 s.

<sup>20</sup> Per una ricostruzione di tutti i singoli cambiamenti della compagine governativa con le rispettive motivazioni (periodo Covid, accuse di plagio, accuse di corruzione) vedi H.K. TECHT, *Der 13. Wechsel in Türkis-Grün*, in *www.wienerzeitung.at*, 9 maggio 2022.

<sup>21</sup> Cfr. *Österreich: Kanzler Kurz ist abgetreten*, in *Rainnews.it*, 9 ottobre 2021.

<sup>22</sup> Art. 70, primo comma della Costituzione.

Le vicende costituzionali fin qui esposte non esauriscono tuttavia la varietà delle procedure costituzionali realizzate per la prima volta nell'ambito della crisi di governo del 2019.

A tal fine, riveste una particolare rilevanza anche il voto di sfiducia nei confronti del governo di minoranza del partito popolare nel maggio 2021, che è stato il primo governo nella storia della c.d. Seconda Repubblica a doversi dimettere non ottenendo la necessaria fiducia parlamentare.

A differenza della Costituzione italiana, quella austriaca non prevede una esplicita investitura fiduciaria del governo nominato dal Presidente ma prevede all'art. 74, primo comma della Costituzione la possibilità del Consiglio Nazionale di sottrarre in ogni momento e senza motivi giuridici la fiducia al governo federale o ad un singolo ministro. Il voto di sfiducia del Consiglio Nazionale comporta l'obbligo della revoca immediata dell'esecutivo ai sensi dell'art. 74, primo comma della Costituzione.

Il governo sfiduciato su iniziativa del partito socialdemocratico è stato formato nel maggio 2021, in seguito alle dimissioni dei ministri del partito liberale, quando l'allora cancelliere Kurz aveva proposto al Presidente nuovi nomi per i dicasteri che erano rimasti vacanti. Il Presidente aveva accettato e nominato il 21 maggio 2021 tale *Minderheitsregierung*<sup>23</sup>, che sei giorni dopo è stato costretto a destituire.

#### ***4. Il primo governo tecnico: semipresidenzialismo a fisarmonica o ritorno alla Costituzione formale?***

Il risultato del tentativo del partito popolare di istaurare un governo di minoranza, fermato, come appena descritto, dal voto in Parlamento, ha infine portato ad una forma di governo mai sperimentata per il contesto austriaco. È soprattutto l'esperienza del primo governo tecnico nominato nel giugno 2019 a favorire una lettura di un Presidente politicamente non solo non irrilevante ma influente. La necessità di trovare una soluzione costituzionale alternativa derivava dalla circostanza che dopo la sfiducia del governo di minoranza non è stato possibile percorrere la via della soluzione presidenziale prevista esplicitamente dalla Costituzione all'art. 71 nei casi di crisi, ovvero di incaricare per il disbrigo delle questioni correnti della regolare amministrazione un governo di transizione<sup>24</sup>.

In questo modo, l'inedita crisi di governo aveva legittimato un intervento attivo del Presidente federale, il quale, nell'attesa che si svolgessero le elezioni anticipate, non potendo incaricare il governo sfiduciato con la gestione della ordinaria amministrazione, ha proceduto con la nomina di un governo composto da tecnici, funzionari ed esperti. La guida di tale *Beamtenregierung* fu

<sup>23</sup> Questa tipologia di governo ha avuto qualche esperienza in Austria con il governo Kreisky negli anni 1970-1971, il quale si basava formalmente solo sulla maggioranza relativa dei seggi del suo partito SPÖ, ma in virtù di un accordo con la FPÖ gli veniva garantito che una eventuale mozione di sfiducia promossa dalla ÖVP non avrebbe trovato la maggioranza necessaria nel Consiglio nazionale. Cfr. F. ERMACORA, G. BAUMGARTNER - G. STREJCEK, *Österreichische Verfassungslehre*, Wien, 1998, 142 e 240 ss..

<sup>24</sup> Sul carattere sussidiario dell'istituto del governo di transizione e le caratteristiche per la nomina dello stesso vedi B. WIESER, *Die einstweilige Bundesregierung*, Wien, Verlag Österreich, 1994.

affidata all'allora presidente della Corte costituzionale Brigitte Bierlein, primo Cancelliere donna in Austria.

Così anche in Austria si è verificata una esperienza di governo, che nel sistema parlamentare italiano viene oramai annoverata tra i possibili modelli, dopo le esperienze dei governi Ciampi, Dini, Monti e, per ultimo del governo Draghi, nella sua variante tecnico-politica<sup>25</sup>. In queste esperienze di governi tecnici italiani si può riscontrare una convergenza di fatto con l'espansione dei poteri del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo. Convergenza che si può chiaramente notare nei comportamenti dei Presidenti della Repubblica che in alcuni periodi di debolezza del sistema politico esercitano un forte ruolo di mediazione nella formazione del Governo.

Così anche per la nomina del capo del governo tecnico di transizione, il Presidente austriaco ha attinto in maniera completa alle proprie prerogative ai sensi dell'art. 70 Cost., esercitando di fatto la sua funzione di garante del 'funzionamento del sistema parlamentare'<sup>26</sup>.

Ci si può quindi interrogare sull'impatto che potrà avere l'esperienza del governo tecnico di transizione per la forma di governo. La domanda è se questo (tardivo) attivarsi di un potenziale semipresidenziale/forza politica del Presidente della Costituzione austriaca può essere paragonato all'immagine dell'espansione a fisarmonica dei poteri del Presidente italiano, poteri che possono essere esercitati in maniera più o meno estesa nell'ambito del dettato costituzionale, specialmente nei momenti di debolezza del sistema partitico.

Si tratta di una eccezione presidenziale alla regola parlamentare per le crisi<sup>27</sup> o si può osservare un risveglio di quel semipresidenzialismo indicato nella Costituzione del 1929 che nel diritto comparato è stato qualificato, durante il governo di grande coalizione, come dormiente ed apparente<sup>28</sup>?

Quello che rileva, e costituisce la più significativa differenza con le evoluzioni italiane, è che la rivalutazione della funzione presidenziale corrisponde anche ad una rivalutazione del testo letterale della Costituzione. Venendo meno, dopo il voto di sfiducia al governo di minoranza, la possibilità di ricorrere alla soluzione presidenziale racchiusa nell'istituto sussidiario del governo di transizione ai sensi dell'art. 71 della Costituzione, la nomina del Cancelliere è avvenuta sotto la piena responsabilità politica del Presidente.

<sup>25</sup> Cfr. N. LUPO, I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 57 ss. e ID. Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del Governo Draghi, in *Federalismi.it*, 8/2021.

<sup>26</sup> Il governo tecnico sotto la guida della cancelliera Bierlein ha gestito per otto mesi sulla base di un ampio consenso tra i partiti parlamentari tutte le questioni governative di natura amministrativa, senza introdurre progetti di legge importanti, fino al giuramento dell'attuale Governo di coalizione tra il partito popolare e il partito dei Verdi.

<sup>27</sup> È questa l'interpretazione sostenuta dalla dottrina in Austria. Cfr., tra i vari, M. WELAN, *Einstweilige Bundesregierung und Minderheitsregierung, Diskussionspapier*, Nr. 98-R-03, Wien, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht Universität für Bodenkultur, 2003, 6.

<sup>28</sup> Cfr. A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997, 124 e L. MEZZETTI, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in ID. - V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, 199 ss.

Anche cercando di spingere la riflessione fino al punto di intravedere in ciò una evoluzione semipresidenziale del modello austriaco, essa si differenzia tuttavia dall'esperienza italiana: quest'ultima, in effetti, fornisce profili particolarmente variabili del ruolo e della funzione del Presidente della Repubblica nella formazione dei governi, in maniera molto più accentuata di quanto si possa dire del *Bundespräsident* austriaco le cui ampie funzioni per tanto tempo sono state limitate nella loro effettività soprattutto dalla stabilità del sistema politico<sup>29</sup>.

Sembra che le due situazioni, per quanto entrambe determinate dal superamento del vecchio sistema partitico, si caratterizzino per alcune differenze. Differenze sottili per quanto riguarda gli effetti pratici ma rilevanti per quanto riguarda il rapporto applicativo con il testo costituzionale.

Nel caso austriaco l'espansione dell'incidenza politica del Presidente nella formazione del Governo non si è svolta soltanto sulla base del potere di nomina del Cancelliere, che consente interpretazioni anche estensive, ma è frutto dell'applicazione sempre più letterale della Costituzione, le cui regole sono state per tanto tempo integrate e sostituite dai meccanismi di governo della grande coalizione.

È stato lo stesso Presidente Van der Bellen a parlare, nell'ambito della formazione del Governo, di una riscoperta di una 'bellezza funzionale'<sup>30</sup> della frammentata Costituzione austriaca<sup>31</sup>. Il Presidente federale ha così avuto occasione di conferire effettività al dato costituzionale, che per tanto tempo è stato ridimensionato dalla particolare stabilità del sistema politico austriaco e della sua Costituzione reale. L'espansione dell'incidenza politica del Presidente austriaco, non va quindi intesa come un'interpretazione estensiva dei poteri costituzionalmente riconosciuti, bensì come un utilizzo di poteri preminenti e politicamente determinanti che, pur essendo previsti dalla Costituzione nel 1929, a lungo non sono stati pienamente utilizzati<sup>32</sup>.

## ***5. Le elezioni presidenziali del 2022: il Presidente ambientalista come candidato della grande coalizione***

Le nuove elezioni per la carica di Presidente si svolgeranno il prossimo 9 ottobre, periodo insolito per tali elezioni ma in qualche modo funzionale a scongiurare gli avvenimenti del 2016 in cui l'*iter* elettorale si concluse con l'intervento della Corte costituzionale che ordinò la

<sup>29</sup> Cfr. G. CERRINA FERONI, *Il Presidente austriaco*, cit. 754.

<sup>30</sup> Cfr. A. VAN DER BELLEN, *Über die Schönheit*, cit., 10 s.

<sup>31</sup> Sulla condizione di estrema stratificazione delle disposizioni di cui oggi è composta la Costituzione austriaca, di cui il *Bundes-Verfassungsgesetz* 1920-1929 costituisce la parte centrale, sarà consentito rinviare al mio saggio *100 anni di stabile flessibilità: Il modello di codificazione della Costituzione austriaca*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, 713 ss.

<sup>32</sup> Questo ultimo aspetto costituisce la principale differenza con la situazione italiana, dove, per contro, i governi tecnici sono considerati una deroga dal normale funzionamento del sistema parlamentare. È tuttora una opinione minoritaria che sostiene che il governo Draghi sia «il primo governo 'della Costituzione'», in quanto sarebbe nato «direttamente dai poteri che la Costituzione attribuisce al presidente della Repubblica e al presidente del Consiglio dei Ministri» e perché quest'ultimo avrebbe «designato i ministri, avvalendosi delle sue prerogative costituzionali, senza consultare i partiti». Cfr. M. AINIS, *La rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021.



ripetizione del ballottaggio.<sup>33</sup> Il nuovo Presidente costituirà il nono *Bundespräsident* eletto direttamente dal 1951 ad oggi. In testa alla competizione per la carica più alta del Paese è dato il Presidente in carica Van der Bellen, che dovrà affermarsi contro il numero più alto di candidati (in totale sono sette) che si sia mai presentato alle elezioni presidenziali dal 1951.

Per la funzione di garante del sistema parlamentare e della coalizione di governo, assume nell'ordinamento austriaco un significato la prassi di rielezione del Presidente. Tale prassi, che in Italia – in mancanza di una precisa regola costituzionale – costituisce (ancora ?) una eccezione<sup>34</sup>, in Austria costituisce la regola. La possibilità di rielezione del Presidente federale è prevista, limitatamente per un mandato, dall'art. 60, 5° comma della Costituzione, e così dal 1951 ad oggi – con l'unica eccezione di Kurt Waldheim<sup>35</sup> – sono stati rieletti tutti i Presidenti dopo il primo mandato per altri sei anni. Dalla prassi applicativa dell'art. 60 Cost. emerge il forte inserimento dei Presidenti federali nel sistema partitico, soprattutto perché sono i partiti a scegliere i candidati alle elezioni, e in questo modo il Presidente federale è solitamente legato ad uno dei partiti che formavano la grande coalizione di governo. L'eccezione è costituita dall'attuale Presidente Van der Bellen che, anche se formalmente indipendente, è stato presentato e sostenuto nella corsa per il primo mandato dalla formazione dei Verdi.

Si sono verificate, inoltre, fasi in cui i due grandi partiti si erano accordati sull'appoggiare, per l'elezione al secondo mandato, un unico candidato, riducendo e canalizzando in questo modo l'offerta elettorale. Ciò è accaduto diverse volte per l'elezione al secondo mandato, così per la rielezione di Rudolf Kirschschräger nel 1980, di Thomas Klestil nel 1998, di Heinz Fischer nel 2010.

Ora, tale tendenza dei partiti di governo di sostenere il Presidente in carica, sembra assumere una dinamica nuova in quanto la candidatura del Presidente Van der Bellen è sostenuta non solo dal partito ambientalista (che l'aveva già promosso nella sua prima elezione), ma anche e soprattutto dai due partiti della vecchia grande coalizione, avendo entrambi deciso di voler rinunciare a proporre propri candidati.

## 6. Conclusione: tra grande coalizione o costituzione formale

In conclusione, possiamo affermare che i più recenti avvenimenti che segnano momenti costituzionali rilevanti se da un lato rappresentano una novità nei rapporti ed equilibri

<sup>33</sup> Questo inusuale periodo elettorale è conseguenza del complesso *iter* elettorale che ha portato alle elezioni di Van der Bellen nel 2018, quando la Corte costituzionale aveva annullato, per irregolarità nei procedimenti elettorali, le elezioni di ballottaggio che sono state ripetute sei mesi dopo. Cfr. E. WIEDERIN, *Das Erkenntnis über die Stichwahl zum Bundespräsidenten: eine verfassungsrechtliche Nachlese*, in G. BAUMGARTNER (a cura di), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Wien, 2017, 9 ss..

<sup>34</sup> Cfr. i contributi pubblicati nel forum *La coda del Capo: Il Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, in questa Rivista, 3/2021 e M. BELLETTI, *La rielezione del Presidente della Repubblica. Una ricostruzione storico-evolutiva e di opportunità istituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2022 (in corso di stampa).

<sup>35</sup> Il motivo per cui non è stato ricandidato fu il dibattito condotto anche a livello internazionale su un suo presunto coinvolgimento in crimini di guerra nel periodo del nazionalsocialismo.

istituzionali, dall'altro segnano anche una fase nuova di valorizzazione delle regole razionalizzate nella Costituzione del 1920-1929.

Nonostante ciò, sia pure in un momento come quello attuale di trasformazione e di debolezza del sistema politico, che non dispone più della stabilità e prevedibilità del periodo della grande coalizione, la 'fisiologica' oscillazione del sistema di governo austriaco non si colloca tra la categoria semipresidenziale e quella parlamentare.

Le attuali dinamiche della forma di governo austriaca risentono, per lo più di una oscillazione tra le tradizionali prassi della Costituzione reale della grande coalizione e la graduale apertura del sistema parlamentare verso una maggiore e più regolata competizione tra partiti per la partecipazione al governo.

Vero è che a livello politico la grande coalizione ha subito una spaccatura profonda, culminata nel voto di sfiducia promosso dal partito socialista nei confronti del governo di minoranza dei popolari.

Ma ora sono proprio le due forze politiche della grande coalizione che hanno ripreso a lavorare assieme per cercare di confermare elettoralmente il Presidente federale in carica, e quindi di convalidare quell'organo che sorveglia e assicura il corretto funzionamento del sistema parlamentare.