



**Otto Pfersmann\***

## **La grande coalizione: proporzionalismo e residualismo costituzionale\*\***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Non c'è una Costituzione 'reale'. – 3. Il proporzionalismo costituzionale. – 4. Perché c'era una volta una 'grande coalizione'. – 5. La fine della grande coalizione e il ritorno della frammentazione del paesaggio politico. – 6. Residualismo costituzionale.

### **1. Premessa**

La tesi principale della monografia che siamo invitati a discutere<sup>1</sup> è che in Austria ci sia una 'Costituzione reale' e che la 'grande coalizione' ne fa, o almeno ne faceva, parte. Questa concezione è squisitamente falsa, ma solleva un problema interessante rispetto a cui propongo il concetto di 'residualismo' costituzionale.

La grande coalizione è un fenomeno storico-politico. La sua emersione non può essere qui oggetto di una presentazione scientificamente esaustiva. Dopo una breve battuta sull'uso problematico della locuzione 'Costituzione reale' (par. 2), procedo al richiamo dei dati costituzionali rilevanti (par. 3), poi, attraverso brevi spunti facilmente verificabili in sede storica, riporto le ragioni dell'apparizione della grande coalizione (par. 4), e della sua scomparsa (par. 5) prima di esporre il problema del 'residualismo' costituzionale (par. 6).

### **2. Non c'è una Costituzione 'reale'**

“L'Austria è una repubblica democratica. Il suo diritto emana dal popolo” (art. 1 Costituzione federale austriaca); “L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro” (art. 1

\* Professore di Diritto costituzionale comparato e di Teoria del diritto – École des Hautes Études en Sciences Sociales, Lier-FYT, Parigi.

\*\* 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> U. HAIDER-QUERCIA, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, CEDAM, 2019.

Costituzione italiana); “La Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale” (art. 1, Costituzione francese); “La Repubblica federale tedesca è uno stato federale democratico e sociale” (Art. 20, comma 1, Legge fondamentale tedesca). Molti stati europei si definiscono ‘repubbliche’ e ‘democratiche’, e ovunque si può osservare tanto che questa autodefinizione rimane indeterminata quanto che l’esperienza concreta della democrazia può essere molto diversa nel tempo, che il rispetto delle norme costituzionali può accomodarsi di pratiche più o meno lontane da quello che il testo suggerisce. Perciò, le scienze politiche studiano i meccanismi empirici dei regimi e cercano di estrarre delle strutture che spieghino il funzionamento in un certo periodo o durante una certa evoluzione.

La Costituzione federale austriaca costituisce un caso interessante a più titoli: è ora più che centenaria e corrisponde ad una visione del diritto molto moderna al momento della sua attuazione che ha esercitato un immenso fascino nella storia della teoria del diritto e della teoria costituzionale e un grande influsso sullo sviluppo della giustizia costituzionale. Allo stesso tempo ne sono assenti più vocaboli che si trovano nelle costituzioni più recenti, come lo ‘stato di diritto’ o la ‘dignità umana’, anche se tale assenza non dice qualcosa sull’assenza o sulla presenza delle cose a cui questi termini si riferiscono.

Come ogni paese democratico, l’Austria ha conosciuto e conosce vari modelli di governo compatibili con le strutture giuridiche. Vari autori hanno chiamato questi modelli la ‘Costituzione reale’ o ‘*Realverfassung*’<sup>2</sup> o, si è parlato, come in Italia, di una ‘Costituzione in senso materiale’, secondo la definizione di Costantino Mortati<sup>3</sup>, o in Francia di una Costituzione politica opposta a quella giuridica. Questo punto richiede tre osservazioni. In primo luogo, i fatti non spiegano il diritto e non ne sono deducibili, né viceversa, perché le proposizioni giuridiche sono in modalità deontica e non descrittiva. Ne segue che il termine ‘Costituzione’ non può essere applicato, se non con l’intento di creare confusione, all’andamento della prassi politica di un paese. In secondo luogo, tale andamento può – e deve – essere, dopo un’indagine attuata secondo i metodi delle scienze empiriche in quanto *quaestio facti*, apprezzato con riferimento alle norme giuridiche vigenti, e può essere conforme o in violazione delle stesse.

Ne segue, in terzo luogo, che la cosiddetta *Costituzione reale* – o materiale, in senso non giuridico – non è una Costituzione, ma non è altro che il sistema delle relazioni di potere in un certo momento, o periodo, mentre la denominazione ‘Costituzione’ fa credere che invece della Costituzione giuridica ve ne sia un’altra in vigore – quella considerata *reale*. Una Costituzione è composta di norme e anche il suo cambiamento è regolato da tali norme, a meno che certe disposizioni non siano modificabili – come la forma repubblicana in Italia, o in Francia – e anche questo è comunque regolato da norme della stessa Costituzione. Qualsiasi Costituzione presenta un minimo di struttura e di regole identificabili. Anche una Costituzione consuetudinaria contiene

<sup>2</sup> Questa concezione è diventato un topos comune, cf ad esempio tra tanti: S. MÜLLER-FRANKEN, *Verfassungsvergleichung*, in O. Deppenheuer - C. Grabenwarter (a cura di), *Verfassungstheorie*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2010, 910: “Se essa [la comparazione costituzionale] cerca di ottenere una visione dell’effetto reale delle costituzioni analizzate, allora Costituzione significa la Costituzione reale come espressione dei rapporti di potere in uno stato” [trad. mia].

<sup>3</sup> *La Costituzione in senso materiale* [Roma, 1940], intr. di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1998.

questo minimo, e ciò anche se si riduce alla norma secondo cui il parlamento è sovrano, come nel Regno Unito. Un sistema di relazioni di potere – quello che le teorie della confusione tra norme e fatti chiamano Costituzione reale o materiale – non è – giuridicamente – strutturato e non contiene, perché non può contenere, in assenza di regole, una regola sulla modificazione delle sue regole. Se la ‘grande coalizione’ fosse parte di una ‘*Realverfassung*’ non sarebbe spiegabile come questa forma di governo abbia desistito in favore di altre alternative. L’emersione, così come la scomparsa della grande coalizione in Austria deve quindi essere spiegata in termini storici e politici, e l’unico punto rilevante sul piano giuridico è sapere se tale modo di essere del governo sia costituzionalmente ammissibile, e a questa domanda è piuttosto facile rispondere che qualsiasi governo sostenuto da una maggioranza in Parlamento è costituzionalmente autorizzato. La grandezza o piccolezza di una coalizione – avendo una maggioranza sufficiente nel Consiglio nazionale – non è un problema giuridico.

### **3. Il proporzionalismo costituzionale**

La ‘Grande coalizione’ è un governo che si appoggia su una maggioranza composta di partiti politici di schieramento opposto e riunisce insieme un numero importante di deputati al parlamento, a volte superando i due terzi e quindi, nel caso austriaco, essendo in grado di modificare anche la Costituzione stessa. Una grande coalizione può essere incaricata in ogni regime parlamentare, sicché pare difficile vietare che si costituisca una maggioranza numericamente larga. In sede politica e sociologica tale costellazione suppone una società poco polarizzata e partiti che traggono maggiori vantaggi lavorando insieme che non competendo in modo antagonistico. Giuridicamente, la grande coalizione non è quindi affatto specificamente austriaca. Le condizioni della sua emersione sono meramente politiche. Anche in Austria, questa formula di governo è esistita solamente durante certi periodi, mentre in altri sono prevalse piccole coalizioni, o anche maggioranze monocolori.

La Costituzione federale austriaca del 1920 istituisce una democrazia parlamentare con una rappresentanza proporzionale. Il proporzionalismo elettorale è costituzionalizzato (art. 26) ed è attenuato solamente dalla necessità di ottenere un mandato in uno dei collegi elettorali nella prima fase del conteggio. Mentre nel secondo e nel terzo conteggio i mandati residui sono distribuiti tra le liste che abbiano ottenuto un mandato originario. Una particolarità del parlamentarismo costituzionale austriaco consiste nella doppia responsabilità del governo, tanto nei confronti del Parlamento quanto rispetto al Presidente federale che può revocare l’intero governo (art. 70, LC-F).

Il proporzionalismo esprime un principio democratico condiviso dopo la prima guerra mondiale, e si trova tanto in Austria quanto in Germania, nella Costituzione di Weimar (art. 22), o in Cecoslovacchia (art. 8 della Costituzione del 29 febbraio 1920).

Come ben si sa, il sistema proporzionale favorisce la rappresentanza delle diverse correnti politiche e può rendere più difficile la costituzione di un governo quando non vi sia una maggioranza chiara ed inoltre vi siano più partiti contrapposti che detengono pochi mandati. La

Costituzione austriaca, pur modificata molto spesso, ha finora mantenuto invariata questa regola, mentre in molti altri paesi si osservano evoluzioni verso sistemi più maggioritari che hanno lo scopo di garantire la formazione di un governo stabile ed efficiente.

L'elemento giuridico che spinge il Consiglio nazionale – la camera bassa del Parlamento – verso la formazione di governi di coalizione è quindi piuttosto la costituzionalizzazione del suffragio proporzionale.

Dal punto di vista della storia delle idee si rileva il paradosso della predominanza di una concezione ideale della democrazia in chiave di uguaglianza dei cittadini e della ricerca del compromesso possibile<sup>4</sup>, quando le teorie politiche sono in sostanza talmente antagonistiche che un compromesso qualsiasi pare impossibile.

Mentre la Francia, o la Germania, si sono allontanate dal proporzionalismo e l'Italia sembra abbracciare un approccio sperimentale, l'Austria e il Belgio (art. 62) sono rimasti fedeli al proporzionalismo costituzionale, con la conseguente difficoltà di costituire un governo stabile e coerente. Queste difficoltà si sono manifestate nel tragico corso degli anni Trenta con l'istituzione di una dittatura corporativista da parte di un improbabile governo di coalizione, che aveva solamente un voto di maggioranza e manifestò la più tragica incapacità di resistere all'invasione e all'occupazione nazista dal 1938 al 1945, che finirà solamente con la sconfitta del Terzo Reich e con la restaurazione della Costituzione repubblicana del 1920 nella versione di 1929. Mentre la Germania elaborò un contro-modello costituzionale dopo la Seconda guerra mondiale<sup>5</sup>, l'Austria scelse il ritorno agli inizi, malgrado le esperienze poco convincenti di quel primo periodo. Infatti, questa decisione dimostra la consapevolezza che l'elaborazione di una nuova Costituzione sarebbe stata molto difficile perché gli antagonismi ideologici sostanziali erano ancora ben presenti, mentre si era sviluppata una sorprendente disposizione condivisa a raggiungere compromessi tanto in sede istituzionale quanto nella gestione pragmatica della politica socioeconomica.

#### 4. Perché c'era una volta una 'grande coalizione'

La prima Repubblica austriaca costituisce un periodo di instabilità di governo e di tragico antagonismo tra i principali partiti che termina con un colpo di stato del partito cristiano-sociale sotto la guida del cancelliere Dollfuss che istituisce una dittatura corporativista, incapace di

<sup>4</sup> Per la concezione austriaca, è certamente la teoria della democrazia di HANS Kelsen che esprime nel modo più sistematico la preferenza per il suffragio proporzionale, cfr. ID., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 47/1920, 50-85 (v. la 2 ed. rielaborata, Tübingen, 1929). Cfr. O. PFERSMANN, *Natura e valore della democrazia cento anni dopo. Dalla procedura del compromesso alla trasformazione giurisdizionale*, in *Diritto pubblico*, 3/2020, 887-900. Per la discussione tedesca durante il periodo di Weimar cf. K. GROH, *Demokratiekonzepte führender deutscher Staatsrechtslehrer zu Beginn der Weimarer Republik*, in H. Kämper - P. Haslinger, T. Raithel (a cura di), *Demokratiegeschichte als Zäsurgeschichte. Diskurse der frühen Weimarer Republik*, Walter de Gruyter, 2014, 237-252. Per la Francia cfr. S. SCHOTT, *Théories du suffrage politique dans la France du XIXe siècle*, in *Revue française d'histoire des idées politiques*, 38/2013.

<sup>5</sup> Cf. O. PFERSMANN, *Il ritorno della democrazia*, in G.F. Ferrari, S.M. Moraldo (a cura di.), *Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus – La Germania tra integrazione europea e sovranismo. Konstitutionalismus 100 Jahre nach der Weimarer Verfassung und seit 70 Jahren Grundgesetz – Il Costituzionalismo a 100 anni dalla Costituzione di Weimar e a 70 dalla Legge fondamentale*, Berlin, Springer, 2021, 25-41.

fermare l'invasione nazista nel 1938. La relazione tra i partiti cambia radicalmente sotto la dominazione tedesca, dal 1938 al 1945, perché tanto i socialisti quanto i cristiano-sociali sono soggetti a discriminazioni e persecuzioni, spesso mandati negli stessi campi di concentramento. Al momento della liberazione nell'aprile del 1945, sono i partiti antifascisti a firmare la dichiarazione d'indipendenza<sup>6</sup> e sono loro che formano un governo che restituisce la Costituzione del 1920. Con la liberazione dal nazismo comincia anche un periodo di occupazione da parte degli alleati che durerà fino al 1955.

Per i partiti ora uniti nella volontà di non ripetere l'esperienza della Prima Repubblica, si aggiunge la necessità di mantenere l'unità del paese diviso in quattro zone d'occupazione e la minaccia di una presa di potere da parte del partito comunista, come era avvenuto nei paesi vicini: Ungheria, Cecoslovacchia, Germania dell'Est, Jugoslavia.

Così nasce la 'grande coalizione': mentre il primo e il secondo governo includeva anche rappresentanti del partito comunista in quanto forza antifascista e cofondatore della Seconda Repubblica, i comunisti escono dal governo nel novembre 1947, sicché rimangono il partito socialista e il partito popolare, che formano assieme una coalizione fino al 1966. Questi due principali partiti gestiscono insieme il paese per 20 anni.

In questo contesto si scopre un altro elemento che mostra l'importanza dei compromessi tra forze politiche opposte: il compromesso permette di regolare congiuntamente la ricostruzione economica in un contesto di pace sociale, mentre in altri paesi prevalgono i conflitti tra destra e sinistra e tra sindacati e datori di lavoro. I due partiti allora dominanti, i cristiano-sociali, divenuti nel dopoguerra partito popolare (ÖVP), e il partito socialista, che dal 1991 si chiama partito socialdemocratico (SPÖ), condividono progressivamente il Paese: tutti i posti del pubblico impiego o vicino a questo sono assegnati a seconda delle dipendenze dall'uno o dall'altro partito.

In questa fase si osserva il fenomeno che darà luogo alla teoria della 'Costituzione reale': le decisioni che riguardano la gestione dello stato sono prese nell'ambito di negoziati tra partiti per essere poi ratificate dal Parlamento – se di tale livello c'era giuridicamente bisogno. Un sintomo di questa evoluzione consiste anche nel fatto che la grande maggioranza dei disegni di legge veniva approvata all'unanimità con scarso dibattito parlamentare. Per lo scienziato politico questa situazione suggerisce l'idea che la Costituzione non venga osservata e che altre regole si sovrappongano ad essa e che il Parlamento non sia più un parlamento. Dal punto di vista empirico, si potrà infatti sostenere che le decisioni rilevanti non vengono prese in Parlamento prima e che non vi sia una cultura del dibattito e una esplicitazione dei conflitti. Sul piano giuridico, però, la Costituzione è – più o meno – perfettamente rispettata: il governo è nominato dal Presidente federale, gode di un rapporto di fiducia col Parlamento, le elezioni si tengono alle scadenze previste e il loro risultato è sempre aperto, come dimostra il fatto che le maggioranze cambiano, anche se non sempre in modo drammatico.

<sup>6</sup> *Proklamation über die Selbständigkeit Österreichs*, in *Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich*, 1/1945.



## 5. *La fine della grande coalizione e il ritorno della frammentazione del paesaggio politico*

In ogni caso, pare difficile considerare la grande coalizione, malgrado la sua incontestabile importanza storica, come una modalità di espressione dei rapporti di potere quasi esclusiva dell'immediato Dopoguerra austriaco, dato che domina il paesaggio politico solamente fino al 1966. Liberati delle necessità della ricostruzione di un paese sotto occupazione, i partiti cercano di costituire governi sostenuti da una maggioranza assoluta. Ciò sarà favorito dal fatto che il paesaggio politico rimane diviso tra due soli partiti, mentre il terzo (FPÖ) non era ancora in grado di pretendere una partecipazione attiva ad un governo, e poteva solamente sostenere l'una o l'altra maggioranza. Dal 1966 al 1983 si succedono governi di destra e di sinistra, poi di piccola coalizione (1983-1987), prima del ritorno della grande coalizione (1987-1999) in un mondo interamente diverso da quello del Dopoguerra: i partiti tradizionali di destra e di sinistra sono indeboliti e non hanno abbastanza mandati per formare un governo monocolore.

Poi, la situazione politica cambia di nuovo per molte ragioni. Come in Italia, in Germania o in Francia, la sensibilità politica nazionalista, autoritaria e razzista non era scomparsa con la sconfitta del fascismo e del nazismo, ma si era mutata in forme giuridicamente compatibili con il divieto imposto nei confronti del NSDAP o del PNF. Così nacquero nuovi partiti a margine di quelli sostenendo le nuove o rinnovate repubbliche democratiche del Dopoguerra. Tali partiti cercano di adattarsi alle nuove situazioni e di attrarre nuove forme di frustrazione e di scontento dinanzi al dominio dei due partiti che fino a quel momento erano stati principali. L'insoddisfazione nei confronti dell'offerta politica crebbe anche in altri ambiti, a sinistra come a destra: le preoccupazioni ambientali non vengono prese abbastanza in considerazione dalla sinistra tradizionale e a destra si sviluppa una sete crescente di libertà di mercato. Questi sviluppi indeboliscono continuamente il dominio dei partiti tradizionali e producono una nuova frammentazione del paesaggio politico. La 'grande' coalizione non risponde più affatto alle esigenze di ricostruzione del paese, di mantenere la sua unità territoriale sotto l'occupazione alleata e di sviluppare un mondo sociale pacificato e in cerca di compromessi informali. Così nasce la piccola coalizione di destra ed estrema destra del 2000-2006, prima del ritorno di una grande coalizione molto indebolita che governa dal 2007 al 2017, a cui succede una nuova piccola coalizione destra-estrema destra (2017-2019), un governo tecnico dopo un voto di sfiducia (2019-2020), e finora una piccola coalizione destra-ecologisti.

Tanto nel primo periodo quando nei periodi seguenti, la Costituzione viene osservata – con riguardo alle regole che disciplinano la formazione del governo e la fiducia parlamentare, così come a quelle relative al procedimento legislativo –, mentre cambia il modo di governo – coalizione, maggioranza monocolore, piccola coalizione – nel quadro da essa delimitato<sup>7</sup>. Le

---

<sup>7</sup> Viene rispettata per quanto essa organizza la vita democratica della nazione. Questo ovviamente non esclude violazioni in sostanza legislativa che saranno annullati dalla Corte costituzionale. Il punto è che il fatto di negoziare decisioni fuori Parlamento che il Parlamento regolarmente e autonomamente sancisce non viola la Costituzione.

varietà dei governi dopo il 1966 rendono molto difficile affermare che vi sarebbe una costrizione verso la formazione di una grande coalizione dei partiti che dominarono il primo dopoguerra<sup>8</sup>.

Questo concerne anche la posizione del Presidente federale, rafforzata dalla revisione costituzionale del 1929, ormai eletto direttamente dai cittadini e a cui vengono conferite alcune prerogative importanti come la possibilità di revocare il governo, di sciogliere il Consiglio nazionale e di emanare, sotto condizioni assai severe, regolamenti d'urgenza. Contrariamente allo sviluppo francese, il Presidente austriaco è rimasto – finora – il capo di Stato di una Repubblica parlamentare.

## 6. *Residualismo costituzionale*

Il problema che sollevano gli scienziati politici è nondimeno e ovviamente reale: il parlamentarismo è effettivamente debole, le grandi questioni non vengono discusse in aula, gli incarichi pubblici non sono attribuiti secondo il merito, ma in funzione della prossimità all'uno o all'altro partito, i conflitti non vengono dibattuti apertamente, mentre all'esterno si vede solamente una superficie di consenso. Comunque, da questo non consegue che ci sia un'altra Costituzione oltre a quella giuridica o che quella giuridica non sia stata regolarmente osservata. Quello che la prassi politica dimostra potrebbe essere chiamato – *sit venia verbo* – ‘residualismo costituzionale’: quando le forze politiche anziché confrontarsi assumendo posizioni antagonistiche si accordano su una comune linea d'azione e si accordano su un modo informale di superare eventuali differenze e conflitti, gli strumenti giuridici atti a risolvere i conflitti vengono usati solamente in modo residuale e il lavoro parlamentare si riduce al minimo costituzionalmente ammissibile. Quando invece la concordanza tra i partiti diminuisce e gli antagonismi si esprimono in maniera più esplicita, le norme giuridiche che disciplinano i dibattiti assumono più importanza e la loro stretta osservanza chiede più attenzione.

In secondo luogo, si può notare che l'accettazione e il rispetto della Costituzione austriaca ammette un certo grado di antagonismo delle forze politiche, purché i suoi principi rimangano condivisi da tutti i partiti rappresentati in Parlamento. Questa flessibilità è largamente condizionata dal principio democratico proporzionalista sempre in vigore. A differenza di altre costituzioni europee, quella austriaca non include riferimenti a ‘valori’ o ‘principi’ che consentano alla giurisdizione costituzionale di estendere in modo indeterminato la sua competenza all'esercizio di un sindacato. Il suo rispetto richiede un alto grado di sobrietà giuridica. La sua capacità di disciplinare il dibattito democratico rimane quindi largamente legata al consenso riguardo al sistema elettorale proporzionale.

Comunque, anche il residualismo costituzionale non è esclusivamente austriaco e non è un problema di diritto costituzionale, ma di atteggiamento rispetto alla Costituzione. È semplicemente l'effetto di una più o meno forte convergenza delle forze politiche in un paesaggio

<sup>8</sup> Per più dettagli, cf. ad esempio H. DACHS *et al.* (a cura di), *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Vienna, Manz, 2006; K. UCAKAR *et al.*, *Das politische System Österreichs und die EU*, 5 ed., Vienna, Facultas, 2017.

più o meno frammentato. Più si rafforzano gli antagonismi, più sono i nuovi partiti che partecipano alle relazioni di potere, più cresce la frustrazione rispetto all'offerta politica, più importante diviene il rispetto della Costituzione nella formalizzazione del dibattito democratico.