

Un Presidente “reattivo”: il semipresidenzialismo austriaco

di Elisa Bertolini

Abstract: *A Responsive President: the Austrian Semi-presidential Executive* – The article analyses the Austrian form of government. First, it discusses the viability of the classification of the Austrian form as a semi-presidential executive, given its significant peculiarities. The historical evolution of the Austrian form and the compromise between presidentialism and parliamentarism represented by the 1929 constitutional reform proves the distinctiveness of the Austrian experience. Then the focus moves to the constitutional provisions devoted to the President and to his relationship with the other branches of government. What emerges from the analysis is a President that can be qualified as responsive, meaning that he exercises his powers very rarely on his own initiative, rather on the input of other constitutional bodies, mainly the government. This peculiarity may explain why the Austrian experience never turned into a model of semi-presidentialism. Nevertheless, the President has proved to be an effective balancing power in the moments of major crisis, as in the last decade with the end of the big coalition governments.

Keywords: semi-presidentialism; parliamentarism; constitutional reform 1929; political-party system; balance of powers; responsive president.

1. Una difficile classificazione

La forma di governo austriaca è usualmente classificata dalla dottrina giuscomparatista nella categoria della forma di governo semipresidenziale. È la combinazione tra l'elemento tipicamente parlamentare della fiducia intercorrente tra Parlamento e potere esecutivo con quello tipicamente presidenziale dell'elezione diretta per un mandato fisso del capo dello Stato a qualificare questa forma di governo, così come la comunanza, secondo la riflessione di Duverger, della forma austriaca (come modificata con la riforma del 1929), weimariana (1919), finlandese (1919), irlandese (1937), islandese (1944) con quella francese della Quinta Repubblica (1958). La comunanza tra queste esperienze si distingue per similitudine – la combinazione formale dell'elemento parlamentare con quello presidenziale – e al contempo anche per dissimilitudine – l'interazione sostanziale tra i due elementi –, sì che ogni esperienza non è completamente sovrapponibile all'altra, ma da essa si distingue per caratteristiche sue proprie. Ne consegue che l'esperienza austriaca può essere contestualmente considerata esempio ed eccezione della forma di governo semipresidenziale.

Il fatto che la forma austriaca risponda, a livello teorico, alla modellistica semipresidenziale non esime però dal porsi la domanda circa l'effettiva opportunità di questa classificazione. È noto come la modellistica, al fine di spiegare e, appunto, classificare, tenda ad operare per semplificazione e che, conseguentemente, questo induca spesso a sviluppare ulteriori sotto-modelli che tentino di andare oltre questa prima semplificazione. La famiglia della forma di governo semipresidenziale non fa eccezione e, come infatti questa sezione monografica si propone di rilevare, le esperienze semipresidenziali sono diverse, specialmente nel loro funzionamento. Anche al netto di questa constatazione, però, la domanda sull'opportunità dell'inclusione dell'esperienza austriaca nella categoria semipresidenziale deve essere comunque discussa, nella misura in cui, primo, la stessa esistenza autonoma della categoria semipresidenziale può essere messa in discussione e, secondo, la scelta austriaca potrebbe ascrivere a un tentativo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

Su quest'ultimo punto, la qualifica della forma austriaca come semipresidenziale ovvero parlamentare razionalizzata consente di operare un netto *discrimen* tra la dottrina non austriaca e quella austriaca, laddove la prima opta per l'opzione semipresidenziale che è invece contestata dalla seconda¹. Questa tende infatti a considerare la forma austriaca come una forma parlamentare sulla quale vi sono degli innesti presidenziali, su tutti l'elezione diretta del capo dello Stato e il potere di nomina del capo del governo di cui egli è titolare. In buona sostanza, la differenza tra le due posizioni si fonda sul modo di interpretare l'innesto: se esso cioè abbia una finalità meramente correttiva ovvero se sia tale da originare una forma mista.

Pare di una qualche utilità esaminare brevemente le origini della forma austriaca, proprio al fine di cercare di meglio comprendere se si possa parlare veramente di una forma mista, dunque semipresidenziale. Più precisamente, il momento chiave nella configurazione della forma di governo austriaca è rappresentato dalla novella costituzionale del 1929 (*Bundes-Verfassungsgesetz* 1929, d'ora in avanti abbreviato in B-VG 1929). Il B-VG 1929 modifica sensibilmente gli equilibri tra i poteri dello Stato disegnati dal B-VG 1920, nel solco della Costituzione di Weimar del 1919. Se infatti il sentimento di diffidenza nei confronti dei partiti che permea tutti gli anni venti, e non solo in Austria, spinge a un rafforzamento del potere esecutivo, è parimenti da constatarsi come l'origine della modifica sia di natura compromissoria. È importante sottolineare quest'ultimo punto, giacché il potenziamento del capo dello Stato federale si origina dalle basi stesse della forma di governo parlamentare, i.e. il compromesso tra i partiti. Conseguentemente, sembrerebbe che l'elemento parlamentare non sia stato, nella realtà, in alcun modo ridimensionato dall'innesto di quello presidenziale. Questa particolare combinazione ha portato la dottrina austriaca a qualificare la forma delineata dal B-VG 1929 inizialmente come presidenzial-parlamentare e,

¹ Così ad esempio M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, Wien, 1992 e W. Müller, *Austria*, in R. Elgie (ed.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, 1999, 22 ss.

successivamente, come parlamentare a tendenza presidenziale (*parlamentarische Regierungsform mit präsidentiellem Einschlag*)².

Giova dunque chiedersi quale sia questa tendenza presidenziale ravvisata dalla dottrina austriaca sulla base delle disposizioni del B-VG 1929. Per quanto meglio discusse in seguito, deve innanzitutto menzionarsi l'elezione diretta del Presidente federale per un mandato sessennale (art. 60) cui si sommano, almeno a livello formale, significativi poteri politici, quali il conferimento dell'incarico al Cancelliere di formare il nuovo governo (art. 70) e il potere di scioglimento anticipato del *Nationalrat*, la Camera bassa (art. 29, c. 1), e delle assemblee dei *Länder* (art. 100, c. 1). Di contro, permangono però significativi elementi di matrice parlamentare, quali il rapporto di fiducia (art. 74) e la controfirma degli atti presidenziali (art. 67).

Seppure l'innesto presidenziale non sia, almeno formalmente, di scarso rilievo, rimane però come l'elemento parlamentare, su tutti la controfirma ministeriale, faccia sì che il capo dello Stato si trovi inserito nel rapporto di fiducia tra *Nationalrat* e *Regierung*. Ciò ben illustra la difficoltà classificatoria della forma di governo austriaca e spiega come, quand'anche la si voglia rubricare sotto l'etichetta di forma semipresidenziale, essa non ne sia mai considerata l'archetipo, il modello da esportare³. Questo è invece il ruolo usualmente assegnato alla Quinta Repubblica francese dalla quale, in effetti, il modello austriaco ben si distanzia⁴. Nonostante il B-VG 1929 sia cronologicamente precedente alla Costituzione del 1958 e sia stato elaborato per ridisegnare gli equilibri tra i poteri in un periodo storico di forte crisi democratica, esso non è stato in grado di imporsi come modello per altri ordinamenti e questo seppure i vari esempi di semipresidenzialismo europeo si caratterizzino, al netto dell'unicità di ciascun ordinamento, per una preferenza per la prevalenza del capo del governo più che del capo dello Stato. Inoltre, nonostante questo prevalente *trend* europeo, rimane che, per una parte significativa della dottrina, il modello dominante della forma semipresidenziale sia appunto quello francese e non quello austriaco⁵. Non sarebbe pertanto errato qualificare l'esperienza austriaca, qualora la si guardi da una prospettiva "francese" come un semipresidenzialismo più di apparenza che non di sostanza⁶.

² V., *ex multis*, M. Welan, *Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung*, in *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (hrsg.), *75 Jahre Bundesverfassung*, Wien, 1995, 483; Id., *Die Legitimationsprinzipien der österreichischen Bundesregierung*, in M. Haslinger, A. Kanonier, S. Zehetner (hrsg.), *Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Recht*, Wien-Graz, 2009, 274; R. Walter, H. Mayer, G. Kucsko-Stadlmayer, *Bundesverfassungsrecht*, Wien, 2007, 311; T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, Wien, 2014, 43.

³ A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, 216 ss.

⁴ Sull'esperienza francese si rimanda ai contributi in *questa sezione monografica*.

⁵ Il B-VG è divenuto invece un modello dominante per quel che concerne il controllo di costituzionalità in capo al *Verfassungsgerichtshof*.

⁶ Così M. Duverger, *La nozione di regime "semipresidenziale" e l'esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 261 ss. (1983) e Id. (dir), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, 1986. V. anche L. Mezzetti, *La forma di governo austriaca tra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismo e parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali*, Torino, 1997, 294-295.

Il vero organo di orientamento della politica generale è il governo, legittimato dalla maggioranza parlamentare. Il Presidente federale non è dunque mai riuscito, in ragione del peculiare panorama partitico-parlamentare, a esercitare i significativi poteri che pure la Carta gli attribuisce. Il dualismo Presidente-governo si risolve a favore del secondo. Già si poteva giungere a questa conclusione sulla base di quanto detto brevemente *supra* in merito alla controfirma ministeriale. Ad analoga conclusione si giunge constatando come, pur essendo egli l'organo d'impulso per la formazione del governo, non ne è parte, non essendo titolare di alcun potere politico. Essendo pertanto i poteri presidenziali di derivazione governativa, autorevole dottrina ha visto in lui un prigioniero del governo⁷. Emerge dunque come, seppure Weimar sia stata l'ispiratrice della novella del 1929, il Presidente austriaco non è mai stato inteso come il monarca repubblicano della controparte tedesca⁸. Anche lo stesso Duverger ha perciò finito per qualificare l'esperienza austriaca come semipresidenzialismo apparente ovvero formale, in cui in capo dello Stato è praticamente "neutralizzato" da un sistema sostanzialmente parlamentare

Ciononostante, il dato che osta a rubricare la forma austriaca quale forma parlamentare fortemente razionalizzata a prevalenza del governo è il ruolo ricoperto dall'opposizione. Nel contesto austriaco, in ragione del modello dominante della *größte Koalition*, i partiti non inclusi sono tendenzialmente sempre rimasti all'opposizione e, conseguentemente, è venuta così a mancare quell'alternanza tra governo e, appunto, opposizione che è usualmente invece associata al parlamentarismo a prevalenza del governo⁹. Sicuramente la natura compromissoria del parlamentarismo austriaco, che si distingue per grosse coalizioni¹⁰, ha contribuito a una ulteriore marginalizzazione dell'opposizione, anche a livello numerico. Sicuramente la riforma costituzionale del 2014 che ha introdotto il diritto per la minoranza parlamentare di chiedere l'istituzione di commissioni d'inchiesta ha, assieme a una serie di riforme dei regolamenti parlamentari, contribuito a riportare concretamente nel gioco parlamentare l'opposizione.

Un ultimo dato, fondamentale per meglio comprendere la non pacifica classificazione della forma austriaca, è costituito dalla *Realverfassung*, la quale, al di là delle regole codificate in Costituzione, influenza significativamente il funzionamento del parlamentarismo austriaco, soprattutto per quel che concerne la penetrazione dei partiti e la loro integrazione anche con la rappresentanza di settore (le *Verbände*, associazioni di categoria)¹¹. La *Realverfassung*, per quanto non in aperto contrasto con la Costituzione formale, ha contribuito a renderne inapplicabili alcune disposizioni.

⁷ Così M. Welan, H. Neisser, *Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge*, Wien, 1971, 26.

⁸ Così M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, cit., 92. Del resto, nessuna disposizione analoga all'art 48 weimariano è rintracciabile nella Carta austriaca.

⁹ Il punto è discusso da U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, 2019, 20-21.

¹⁰ Alla cui formazione contribuisce senz'altro la formula elettorale proporzionale.

¹¹ Sul punto si rimanda più diffusamente a U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, cit., 24-26.

Il paragrafo introduttivo ha dato brevemente conto delle problematiche che la forma di governo austriaca pone al giuscomparatista nel momento in cui egli ne approci l'analisi e questo, si diceva, in ragione di una del tutto peculiare interazione tra i poteri dello Stato, nonché di un ruolo di assoluto rilievo giocato dalla *Realverfassung*. Disegnato questo quadro di fondo, il presente contributo si propone di delinearne i tratti distintivi, esaminando il ruolo che la Costituzione formale e quella "reale" attribuiscono al Presidente, come esso è andato a modificarsi nel corso dei decenni, come esso si colloca in relazione agli altri poteri, governo e Parlamento, e infine la relazione con il sistema partitico.

2. Cenni storici sul sistema austriaco

Cenni, seppur brevi, sulla genesi della forma di governo austriaca sembrano d'uopo, in aggiunta a quanto già brevemente discusso, in ragione anche dell'importante novella del 1929 che, come già richiamato *supra*, è andata a innestare l'elemento presidenziale dell'elezione diretta del capo dello Stato in un sistema che la B-VG del 1920 aveva disegnato come squisitamente parlamentare¹².

Le origini storiche del parlamentarismo austriaco sono da rintracciarsi nel parlamentarismo monarchico¹³, dal quale quello repubblicano, istituito proprio con la Costituzione del 1920, si distingue per l'introduzione della sovranità popolare (art. 1) e della responsabilità governativa (art. 74). L'ultimo *Reichstag* imperiale diventa nel 1918 Assemblea nazionale provvisoria e pone come due pilastri fondativi del nuovo ordinamento, oltre che la forma di Stato repubblicana, la forma di governo parlamentare con un capo di Stato rappresentativo. La stessa Costituzione transitoria (1918-1920) già si era assicurata di disegnare un Parlamento in pieno controllo del governo per il tramite di uno *Staatsrat* (Consiglio di Stato), che altro non era che una commissione parlamentare permanente. Non stupisce dunque che già il regime transitorio avesse introdotto la responsabilità parlamentare, per quanto non tra Parlamento e governo, ma tra *Staatsrat* e governo. La Carta del 1920 si pone in diretta continuità con il periodo transitorio e in discontinuità col parlamentarismo monarchico che viene pertanto da essa superato.

Per quel che maggiormente interessa la presente analisi, la posizione che il capo di Stato viene a occupare nel B-VG 1920 e la sua legittimazione, giova rilevare come l'Assemblea costituente avesse espresso due orientamenti differenti: l'uno, portato avanti dai cristiano-sociali, spingeva per una legittimazione diretta del Presidente, l'altro, sostenuto dai socialdemocratici, proponeva invece l'elezione da parte del *Nationalrat*¹⁴. Il compromesso tra i due orientamenti ha portato il testo definitivo a optare

¹² Una discussione completa e dettagliata dell'evoluzione storica è in U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, cit., 37-80.

¹³ La disciplina è nelle due leggi fondamentali del 1867 concernenti l'esercizio del potere esecutivo e di governo e la rappresentanza del *Reich*.

¹⁴ Forte era il timore dei socialdemocratici nei confronti di un capo dello Stato "personalizzato", anche in ragione della sua ispirazione eccessivamente monarchica.

per l'elezione da parte di entrambe le Camere. Per quel che concerne i poteri, essi si limitavano alla rappresentanza e non avevano comunque alcuna incidenza sull'orientamento politico del Paese. Egli non godeva di alcun potere di nomina del governo (eletto invece dal *Nationalrat*, ex art. 70) né di scioglimento (ammessa era la sola autodissoluzione, ex art. 29) e qualunque suo atto dipendeva dall'iniziativa governativa ed era sottoposto a controfirma.

In questo quadro va a collocarsi la novella del 1929 che, come già richiamato, si colloca nel solco weimariano e tenta di rispondere alla critica e sfiducia che colpisce i partiti negli anni venti e anche alle pressioni verso un presidenzialismo "all'americana" ad opera delle *Heimwehren*. Ciò, per quanto vero, non deve però offuscare altre ragioni alla base della riforma, su tutte la necessità di introdurre elementi di ulteriore stabilità nel sistema parlamentare. La via principale, per quanto non la sola, era il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo. La prima proposta dei partiti borghesi al governo prevedeva la trasformazione del sistema parlamentare in presidenziale, dunque con elezione diretta del capo dello Stato, forte separazione dei poteri con conseguente eliminazione del rapporto fiduciario. Il passaggio parlamentare vede però un fondamentale intervento della socialdemocrazia, nella misura in cui, anche a fronte dell'elezione diretta, i poteri presidenziali erano vincolati alla proposta governativa e alla controfirma ministeriale, in un quadro di rapporto di fiducia tra governo e *Nationalrat*. Il Presidente viene così, come a Weimar, a esercitare una funzione di raccordo e bilanciamento tra i poteri, ma, contrariamente al suo omologo tedesco, non si vede attribuiti i medesimi poteri. Gli viene comunque trasferito il comando delle forze armate (art. 80), prima in capo al *Nationalrat*, e il mandato presidenziale è aumentato da quattro a sei anni (art. 60, c. 5). Inoltre, revoca e nomina il Cancelliere e i ministri (art. 70), scioglie il *Nationalrat*, ma solo una volta per lo stesso motivo (art. 29). Fortemente inquadrato è poi il potere presidenziale di adottare provvedimenti d'urgenza aventi forza di legge (art. 18, c. 3-5), i quali sono comunque sottoposti alla controfirma, obbligo questo che impedisce al Presidente di esercitare un potere esecutivo rilevante.

La riforma del 1929 struttura dunque la forma di governo austriaca lungo due assi direttamente legittimati dal corpo elettorale: il Presidente federale e il *Nationalrat*. La natura compromissoria della riforma e il clima di forte delegittimazione partitica ne hanno fortemente compromesso l'implementazione, tanto che l'elezione presidenziale del 1931 si è svolta sulla base di un'apposita legge costituzionale che andava a derogare all'elezione diretta. Solo il secondo dopoguerra, per la precisione il 1951, vedrà la prima applicazione dell'art. 60 sull'elezione diretta del Presidente. Del resto, la svolta autoritaria del 1933, sancita dalla Costituzione autoritaria del 1934 (che comunque instaura una *Kanzlerdiktatur* e non una dittatura del presidente), l'*Anschluß* del 1938 e le vicende belliche hanno "messo in pausa" la Carta.

Rispetto infatti a quanto avvenuto negli altri Paesi dell'Asse, l'Austria non adotta una nuova Costituzione all'indomani del Secondo conflitto mondiale. Il 1945 vede la nascita della Seconda Repubblica e la rimessa in

vigore del B-VG 1920, come novellato nel 1929, con l'accordo degli Alleati¹⁵. Il mantenimento formale del B-VG 1920 non esclude però che non siano comunque intervenute delle modifiche di natura sostanziale, che sono andate cioè a incidere sulla sua interpretazione e dunque applicazione. Ciò che è andato a modificarsi è stata dunque la struttura e il funzionamento del sistema partitico, modifica che è sfociata, sino alla metà degli anni sessanta, nella forma di governo della Grande coalizione. I rapporti tra partiti, così modificatisi, hanno disegnato dunque un nuovo funzionamento della forma di governo austriaca e, di riflesso, anche un nuovo ruolo per il Presidente federale, in netto contrasto con la Prima Repubblica, pur a costituzione invariata.

Da ultimo, pare opportuno discutere se e come l'adesione all'UE nel 1994 abbia o meno avuto un impatto sulla forma di governo austriaca¹⁶. In effetti, in considerazione dell'impatto che l'adesione ha avuto sul principio democratico (di cui chiaramente la forma parlamentare è una delle espressioni) e federale (modifica significativa della competenza legislativa dei *Länder* e dunque delle attribuzioni del *Bundesrat*), essa è stata considerata come una revisione totale della Costituzione, che ha pertanto reso necessario un *referendum* costituzionale, *ex art. 44*. Per quel che rileva i rapporti tra poteri, pur nella conservazione formale della forma di governo, indubbiamente l'adesione all'UE ha comportato un significativo rafforzamento dell'esecutivo sul legislativo, cui è corrisposto un altrettanto significativo depotenziamento presidenziale, laddove è venuta meno una parte importante del suo potere di rappresentanza nel momento in cui spetta al Cancelliere e ai ministri rappresentare il Paese in seno agli organismi europei [inserimento dell'art. 23a)-k) B-VG].

3. Il Presidente federale

Sino ad ora si è rimarcato come l'elemento presidenziale nella forma di governo austriaca sia rappresentato dall'elezione diretta del capo dello Stato, laddove invece il suo ruolo è maggiormente assimilabile a quello di un capo dello Stato parlamentare. Si rivela però a questo punto necessario andare ad analizzare più nel dettaglio il dettato costituzionale da un lato e la *Realverfassung* dall'altro, al fine di meglio comprendere come si esplichino nel concreto la peculiare forma di governo austriaca.

Il Presidente federale è annoverato, in posizione di equiordinazione, *ex art. 19*, tra gli organi supremi del potere esecutivo, assieme ai ministri federali, ai sottosegretari di Stato e ai membri dei governi statali.

Il capo di Stato monocratico repubblicano è stato formalmente introdotto con la Carta del 1920, che poneva dunque fine a un periodo provvisorio in cui si erano susseguiti vari organi collegiali – tra cui lo *Staatsrat* sopra richiamato – cui erano state trasferite le funzioni esercitate sino al 1918 e sulla base della Carta del 1867 dal *Kaiser*. Nell'esaminare le disposizioni della B-VG, così come novellate dalla riforma del 1929, è

¹⁵ A. Pelinka, *Die Entaustriifizierung Österreichs, Zum Wandel des politischen Systems 1945-1955*, in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1, 5-16 (1995).

¹⁶ F. Palermo, *Integrazione europea e riforma costituzionale in Austria*, in *DPCE*, 4, 1733-1746 (1999).

importante avere sempre in mente il quadro politico che ha generato la riforma del 1929, in quanto, come non si è mancato di rilevare *supra*, è ad esso che si deve la particolare configurazione di una nuova figura presidenziale che rimane, tutto sommato, piuttosto debole.

Rimane comunque come la figura presidenziale si sia modificata con la novella del 1929, andando così ad uscire dalla sfera di poteri di mera rappresentanza, essendo le sue attribuzioni rispetto al governo (destituzione) e al Parlamento (scioglimento) soggette all'impulso dell'uno e/o dell'altro organo. In aggiunta, oltre alla limitatezza dei poteri di cui egli godeva, nessuno di essi poteva essere da lui esercitato in maniera autonoma.

Al Presidente, nella B-VG 1929, sono dedicati gli art. 60-68, all'inizio del titolo III dedicato al potere esecutivo, dunque prima del governo federale. La scelta della collocazione traduce sicuramente la volontà di far emergere una certa preminenza presidenziale rispetto agli altri organi costituzionali e, più nello specifico, rispetto al governo. Resta appunto da vedere se detta preminenza sia reale, connessa cioè a poteri significativi nel quadro dell'esercizio del potere esecutivo, ovvero sia da ascrivere ad altri fattori, su tutti la posizione di raccordo rispetto a tutti gli altri organi che il Presidente si troverebbe a svolgere. Sulla base di quanto già brevemente discusso, si può rispondere a favore della seconda spiegazione; si deve ora discuterne il perché.

È indubbio che si possa parlare di preminenza presidenziale principalmente in ragione della sua forte legittimazione, stante l'elezione diretta a suffragio universale (art. 60, c. 1)¹⁷. Risulta eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi; in caso contrario, si procede con un secondo turno di ballottaggio al quale sono ammessi solo i due candidati più votati (art. 60, c. 2). L'elettorato passivo, corrispondente all'elettorato attivo previsto per il *Nationalrat*, prevede inoltre il compimento dei 35 anni d'età (art. 60, c. 3). Fino al 2011 erano poi esclusi i membri di case o di famiglie che avessero regnato in passato, divieto comune anche ad altre Carte costituzionali e introdotto nel 1920 col doppio scopo di rafforzare il neonato regime repubblicano nonché di pienamente affermare il principio repubblicano *ex art.* 1. Per quel che concerne le incompatibilità, l'art. 61, c. 1 dispone, piuttosto naturalmente, come essa sia totale, non potendo il Presidente ricoprire alcun'altra carica.

Il mandato è fisso, di durata sessennale, e la rielezione consecutiva è consentita una volta sola (art. 60, c. 5). L'art. 60, c. 6 si occupa di disciplinare la destituzione, che può avvenire tramite *referendum*. Questo è indetto su richiesta della *Bundesversammlung* (Assemblea federale), la quale a sua volta viene convocata dal Cancelliere se ne ha fatto richiesta il *Nationalrat*. La delibera è valida se sono presenti almeno la metà dei membri ed è votata da una maggioranza qualificata dei 2/3. Una volta approvata la richiesta, il Presidente federale è impedito dal continuare ad esercitare le proprie funzioni. L'approvazione referendaria completa naturalmente la procedura di destituzione. Nel caso in cui, invece, il voto sia negativo, esso equivale a una nuova elezione presidenziale e provoca contestualmente lo scioglimento del *Nationalrat*; la nuova elezione non modifica comunque il mandato massimo di dodici anni consecutivi.

¹⁷ Il procedimento elettorale è poi dettagliato nella *Bundespräsidentenwahlgesetz* del 1971.

Una volta eletto, il Presidente presta giuramento dinnanzi alla *Bundesversammlung*, con la formula di rito di cui all'art. 62, c. 1, cui può, a discrezione dell'eletto, essere aggiunta una formula religiosa (c. 2).

L'art. 63 ritorna sulla responsabilità presidenziale, disciplinando la procedura da seguirsi per qualunque procedimento nei confronti del capo dello Stato. Come già visto per la destituzione, un ruolo centrale spetta nuovamente alla *Bundesversammlung*, dal momento che il suo consenso è indispensabile affinché il procedimento sia avviato. Se però nel caso della destituzione il *Nationalrat* era l'organo titolare dell'iniziativa, qui la richiesta di autorizzazione a procedere contro il Presidente è presentata dall'autorità competente al *Nationalrat*, il quale decide se l'Assemblea debba pronunciarsi sulla questione; in caso di voto positivo del *Nationalrat*, il Cancelliere convoca l'Assemblea.

Il successivo art. 64 disciplina invece l'impedimento presidenziale. Qualora egli sia temporaneamente impedito, in ragione del carattere bicefalo dell'esecutivo, spetta al Cancelliere federale esercitarne le attribuzioni (c. 1). Al contrario, se l'impedimento si rivela superiore a 20 giorni o si ripresenta, le attribuzioni presidenziali sono esercitate da un Collegio composto dal Presidente, dal secondo e dal terzo Presidente del *Nationalrat* (c. 1), il quale decide a maggioranza dei voti (c. 2)¹⁸. Nel caso infine di impedimento permanente, elezioni immediate devono essere indette dal governo federale (c. 4).

Per quel che concerne i poteri presidenziali, innanzitutto quelli di rappresentanza, di ricezione e accredito degli ambasciatori, di nomina dei rappresentanti consolari e conclusione dei trattati internazionali (art. 65, c. 1)¹⁹. Vi è poi il potere di nomina dei dipendenti federali, di creare e conferire titoli professionali, di comminare la grazia, ridurre e commutare le pene, dilatarne l'esecuzione e concedere l'indulto, estinguere il procedimento penale per reati perseguibili d'ufficio e legittimare i figli naturali su richiesta dei genitori (c. 2). Per quel che concerne infine altre attribuzioni solitamente tipiche del capo dello Stato, quali conferimento di titoli onorifici, di gratifiche straordinarie, di benefici e pensioni straordinarie, diritti di nomina o di conferma ed altre attribuzioni in materia di pubblico impiego, esse sono da determinarsi nello specifico tramite leggi speciali (c. 3).

È di particolare interesse notare come il successivo art. 66 si occupi di disporre come le attribuzioni che l'art. 65 conferisce al Presidente federale possono da questo essere attribuite al governo federale. Più nello specifico, egli può attribuire all'esecutivo il potere di nomina di determinate categorie di funzionari federali e autorizzarli a fare altrettanto (c. 1); può autorizzare il governo a concludere i tratti internazionali (non *ex art.* 50, né art. 16, c. 10), così come anche il governo dei *Länder* (non *ex art.* 16, c. 10) (c. 3).

Si è fatto più volte riferimento sino ad ora a come il semipresidenzialismo austriaco sia peculiare in ragione del fatto che ha integrato il Presidente federale nel circuito della fiducia democratica. L'art.

¹⁸ Recente è l'applicazione di questa procedura quando, a seguito dell'annullamento e del rimando del ballottaggio delle elezioni presidenziali del 2016, il Collegio ha ricoperto le funzioni presidenziali per circa un anno.

¹⁹ L'articolo non si riferisce a tutti i trattati internazionali, ma solo a quelli che non rientrano nelle disposizioni *ex art.* 50 né in quelle *ex art.* 16, c. 10.

67 è la disposizione che sancisce questo particolare collegamento tra i due poli dell'esecutivo, disponendo come, salvo diversamente disposto dalla Costituzione, tutti gli atti presidenziali sono di iniziativa governativa ovvero del ministro a tal fine autorizzato e tutti i suoi atti non sono validi se non controfirmati dal Cancelliere ovvero dal ministro federale competente per materia. L'art. 68 rafforza ulteriormente questa direzione, in quanto statuisce che il Presidente federale risponde davanti all'Assemblea federale, *ex art. 142*, degli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni (c. 1). Il Presidente, dunque, così come tutti i supremi organi federali e statali, può essere messo in stato d'accusa per violazione della Costituzione nel compimento delle sue funzioni (art. 142, c. 1 e 2). Egli, pertanto, contrariamente, ad esempio, al Presidente francese, non è irresponsabile²⁰. Al fine di far valere la responsabilità presidenziale, il Cancelliere deve, su richiesta del *Nationalrat* ovvero del *Bundesrat* (per la validità della deliberazione è richiesta la presenza di almeno la metà dei componenti e il voto favorevole dei 2/3 dei voti espressi), convocare l'Assemblea federale per la deliberazione. Il Presidente è poi giudicato dalla Corte costituzionale (art. 142, c. 1) e, in caso di condanna, egli perde la carica (art. 142, c. 4).

Altre disposizioni costituzionali si occupano però di disciplinare altri poteri presidenziali, pur non essendo collocate in questo *Titolo III*. Essi sono: il potere di nominare e revocare il Cancelliere federale, di nomina, su proposta di quest'ultimo, dei ministri, che può anch'essi revocare (art. 70); il potere di scioglimento, una volta sola per il medesimo motivo, del *Nationalrat* (art. 29) e di governare tramite decreti di emergenza sino alla sua rielezione ovvero tutte le volte che il *Nationalrat* non sia riunito ovvero sia impossibilitato (art. 18, c. 3); e il comando delle forze armate (art. 80).

Decreti emergenziali e comando delle forze armate possono, in un certo qual modo, andare a configurarsi come poteri straordinari da esercitarsi in casi di emergenza, pur la Carta austriaca non disponendo di una sezione ad essa espressamente dedicata. La dottrina ha comunque individuato come altro potere emergenziale la possibilità per il Presidente, *ex art. 5, c. 2*, di trasferire, ma comunque sempre su richiesta del governo, la sede degli organi supremi fuori da Vienna. Anche rispetto alla decretazione emergenziale deve precisarsi come essa sia strettamente inquadrata, formalmente e materialmente (il rimando è sempre all'art. 18), oltre che soggetta a controfirma governativa.

Il Presidente del 1929, rispetto al suo omologo del 1920, viene formalmente ad acquisire poteri significativi, mentre il Parlamento si vede privato dell'importante funzione di collegio elettorale presidenziale che svolgeva sino a quel momento. Ciononostante, e già lo si è sottolineato, sono conservate quelle disposizioni che integrano il Presidente nel circuito di responsabilità parlamentare e che ostano a un pieno e autonomo esercizio dei suoi poteri, eccezion fatta per la nomina del Cancelliere. Ma anche su questo punto non si deve leggere un'autonomia presidenziale eccessiva, dovendo comunque il Cancelliere e il suo governo sempre godere della fiducia parlamentare, indi per cui, ancora una volta, il perimetro presidenziale si trova ad essere in qualche modo limitato nella propria autonomia. In

²⁰ L'irresponsabilità del Presidente francese non è comunque assoluta, come disposto *ex art. 67 Cost.*

aggiunta, nella selezione dei ministri, è il Cancelliere che ricopre il ruolo decisivo per tramite della proposta. Sotto questo profilo, pertanto, è ravvisabile la continuità con il modello presidenziale introdotto nel 1920.

4. Presidente federale e altri organi costituzionali

Sin qui la Costituzione formale e i poteri che essa attribuisce al Presidente federale. Resta ora da discutere come egli si trovi ad interagire con gli altri organi costituzionali così come con il sistema politico-partico, al fine di poter meglio apprezzare quello che è realmente il ruolo che egli ricopre nel quadro della forma di governo austriaca. Anche la Carta austriaca, infatti, divide e collega i poteri, mettendo così in atto un sistema di pesi e contrappesi reciproci.

Il Presidente è intitolato infatti a esercitare poteri nei confronti di tutti e tre i poteri dello Stato, esecutivo, legislativo e giudiziario, oltre che a disporre di poteri specifici da esercitarsi in tempo di crisi. Si può quindi affermare che il Presidente è il *pivot*, il fulcro dell'ordinamento austriaco, verso il quale appunto si trovano a convergere tutti gli altri organi e poteri dello Stato.

4.1. Presidente federale e governo

Nelle forme di governo bicefale, caratterizzate dunque da un esecutivo duale, usualmente una delle due teste prende il sopravvento sull'altra, essendo altamente improbabile che possa realizzarsi un reale equilibrio tra le due. Da quanto sin qui discusso, emerge come, nel contesto austriaco, la prevalenza spetti al governo e non al Presidente federale, delineandosi così come l'organo pivotale del potere esecutivo. Come già altre Carte costituzionali, anche la Carta austriaca si rivela piuttosto sintetica nel momento in cui deve disciplinare la formazione del governo. Il già richiamato art. 70 assolve questo compito, disponendo come il Cancelliere sia di nomina presidenziale e come quest'ultimo, su proposta del capo del governo, procede poi a nominare i ministri. Per quel che concerne la controfirma, che, come si è detto, caratterizza gli atti presidenziali, l'art. 70 prevede sia quella del Primo ministro entrante. Per la revoca, invece, del Cancelliere o dei ministri non è prevista alcuna controfirma. La figura presidenziale ritorna poi nel momento del giuramento del neonato governo che, *ex art. 72*, giura nelle sue mani.

Il potere di nomina (e di revoca) presidenziale porta a interrogarsi sull'effettiva discrezionalità a disposizione del capo dello Stato. Il richiamo, però, all'elemento parlamentare della forma austriaca, che si sostanzia principalmente nel rapporto di fiducia tra governo e Parlamento, porta immediatamente a escludere una discrezionalità in capo al Presidente. Tuttavia, ciò non esclude che un rapporto di fiducia debba sussistere tra il Presidente e il governo. Per quanto, infatti, il Presidente debba tenere conto della composizione del Parlamento, indispensabile affinché al governo sia garantita la fiducia (per quanto la Carta austriaca non preveda la fiducia iniziale), la scelta è presidenziale, la cui natura è legata alla situazione politica contingente. Rimane aperta l'interpretazione come considerare la "fiducia" presidenziale, se cioè esprima un ruolo costituzionalmente forte del

Presidente, in quanto emblema dell'elemento presidenziale introdotto nel 1929, o meno. Osservando la prassi, dagli anni cinquanta in avanti, si può rispondere alla domanda in senso negativo. Il semipresidenzialismo austriaco, per quel che concerne la nomina del Cancelliere, non si distingue significativamente dalle esperienze parlamentari, in cui, tendenzialmente, e salvo situazione straordinarie, è il capo del partito vincitore a essere nominato. Lo scarso margine d'azione presidenziale, che lo conferma in un ruolo costituzionalmente non forte, è ulteriormente dimostrato dal fatto che, contrariamente a quanto avviene nelle forme semipresidenziali a preminenza presidenziale, e nuovamente il richiamo è alla Francia, i *leader* politici non si candidano alla presidenza, indi per cui, i candidati Presidente, pur essendo politici stimati e di rilievo, non sono mai i *leader* di partito, i quali, dal canto loro, aspirano invece al cancellierato. Conseguentemente, si applicano convenzioni particolari, tali per cui si procede alla nomina del nuovo governo all'indomani delle elezioni legislative e non presidenziali; il governo diviene così di legislatura e non connesso al mandato presidenziale.

La posizione di debolezza presidenziale rispetto all'esecutivo si rivela anche nella scelta e nomina dei ministri. L'art. 70 ben precisa che la proposta è del Cancelliere, mentre la nomina (con controfirma) è presidenziale. Nuovamente la forma austriaca si smarca dalle forme semipresidenziali a presidenza forte, dove la scelta della compagine ministeriale rimane in buona sostanza di competenza presidenziale più che primoministeriale. Certo, legittimo è a questo punto chiedersi come debba comportarsi il Presidente dinnanzi alla proposta del Cancelliere, se possa o meno rifiutare la nomina di un ministro. Ancora viene in aiuto la prassi, a fronte di una Carta completamente silente. Molto raramente il Presidente ha rifiutato una nomina ministeriale²¹ e questo anche in ragione del fatto che le proposte sono sì formalmente portate avanti dal Cancelliere, ma in realtà i nomi sono indicati dai singoli partiti membri della coalizione.

Solo, come si è brevemente accennato sopra, situazioni eccezionali e straordinarie possono conferire al Presidente federale un peso maggiore, leggasi, una maggiore indipendenza rispetto ai partiti, nell'*iter* di nomina.

Emergono incontrovertibilmente più similitudini con le forme parlamentari che non con quelli semipresidenziali, o almeno, con i semipresidenzialismi a trazione presidenziale che seguono il modello francese.

Resta da considerare se il potere di revoca non vada invece a rafforzare la posizione presidenziale. Da un punto di vista strettamente costituzionale, l'art. 70, c. 1 è chiaro: il Presidente federale può revocare, qualora lo ritenga, il Cancelliere o l'intero governo. Prima di guardare ancora una volta alla prassi come guida di un testo costituzionale scarno, giova ricordare come questa disposizione debba comunque essere letta tenendo sempre in considerazione il profilo parlamentare della forma di governo, vale a dire il rapporto di fiducia tra governo e Parlamento. Ne risulta come il fatto che il governo goda della fiducia parlamentare si riveli un freno rispetto alla revoca presidenziale, in considerazione del conflitto istituzionale che potrebbe generarsi e di come il *Nationalrat* possa dare avvio alla procedura di

²¹ Un paio di esempi sono in U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, cit., 275.

destituzione del Presidente, *ex art.* 60, c. 6. Non sorprende pertanto che la prassi non ci restituisca alcun caso di revoca da parte del Presidente. Diverso è invece il caso in cui il neodesignato governo si veda votata una sfiducia, che deve essere quindi revocato dal Presidente. Se non è previsto il voto di fiducia iniziale, è comunque attribuita al *Nationalrat* la possibilità di esprimere un giudizio sul nuovo governo²².

Se la Carta austriaca si rivela scarna nel disciplinare la formazione del governo, non lo è, lo si è visto, nella elencazione dei poteri presidenziali che, al contrario, sono molto dettagliati. Nel momento, però, in cui si vada a esaminare la disciplina costituzionale del Cancelliere, al fine di meglio apprezzare come i rapporti tra le due teste siano ivi declinati, emerge nuovamente la povertà di dettaglio. A livello meramente numerico, si dovrebbe concludere a favore della prevalenza presidenziale. Quanto discusso in riferimento alla nomina del governo ha però già smentito questa ricostruzione. È tuttavia possibile affermare come la Carta preveda e richieda un certo grado di collaborazione tra le due teste dell'esecutivo. Del resto, anche la già richiamata procedura di formazione del governo può essere letta in quest'ottica. Così anche l'obbligo disposto, *ex art.* 73, in capo al Cancelliere federale di informare il Presidente in caso di sostituzione temporanea di un ministro. Ciononostante, qualora il Cancelliere voglia revocare un ministro, non gli è richiesto di coinvolgere nella decisione il Presidente (art. 70). Nella direzione della collaborazione può anche essere letto il già richiamato art. 64, c. 1, che prevede che, in caso di impedimento presidenziale inferiore ai 20 giorni, la supplenza spetti al Cancelliere federale (previsione che non si trova in questi termini ad esempio nel caso francese). Ancora, l'art. 47, che al c. 2 prevede che sia il Cancelliere a presentare al Presidente la legge federale per la promulgazione e il c. 3, secondo cui la promulgazione è controfirmata dal Cancelliere. Il Cancelliere è ulteriormente riconfermato nel ruolo di interlocutore presidenziale privilegiato dall'art. 69, c. 1, che pone la presidenza del governo in capo al Cancelliere. È dunque il Cancelliere colui che prevalentemente andrà a controfirmare gli atti presidenziali e competente a vigilare, quando la controfirma è ministeriale, che essa sia effettivamente e correttamente apposta.

Per concludere, deve sottolinearsi come i legami di collaborazione che la Costituzione sembra disegnare tra i due organi costituzionali nella prassi possono però sussistere così come non sussistere²³.

4.2. Presidente federale e Parlamento

Per quanto, come ampiamente discusso, la novella del 1929 sia stata di natura compromissoria e abbia dunque fallito nell'implementare un semipresidenzialismo incentrato sul Presidente e conservato una forte centralità parlamentare, rimane indubbio che essa abbia comunque finito per indebolire il Parlamento. L'organo costituzionale che ne ha tratto beneficio è stato meno il Presidente del governo.

²² Così nel 2019 il governo di minoranza del Cancelliere Kurz.

²³ Si rimanda ancora a U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, cit., 294-295.

Ciononostante, la ricaduta maggiore della riforma è stata quella di aver privato il Parlamento dell'elezione presidenziale e governativa. Se dunque il Parlamento non incide più sulla selezione del Presidente federale, si è già discusso come però possa incidere, in diversi momenti dell'*iter*, sull'apertura di un procedimento (art. 63), sulla destituzione (art. 60, c. 6) e sulla sua responsabilità giuridica (art. 68).

Il sistema di controllo che la Carta realizza tra Parlamento da un lato e Presidente e governo dall'altro era intesa in un'ottica a favore della collaborazione e della partecipazione del potere legislativo all'attività esecutiva della Federazione. Proprio sotto questo cappello sono infatti rubricati gli art. 50-55 (trattati internazionali, legge finanziaria, interrogazioni, commissioni d'inchiesta).

Al Presidente federale spetta, *ex art.* 29, il potere di scioglimento del *Nationarat* e, *ex art.* 100, di un *Lantag*. Come già rilevato, l'esercizio di questo potere incontra dei limiti, nella misura in cui i poteri presidenziali sono di iniziativa governativa e necessitano di controfirma. Inoltre, da quando è stata effettivamente implementata l'elezione diretta, questo potere ancora non è stato utilizzato. Anche guardando ai decenni precedenti, la prassi è stata molto povera, in quanto il Presidente federale ha esercitato questo potere una sola volta, nel 1930, con la presidenza Miklas.

Inoltre, nei rapporti tra Presidente e Parlamento, fondamentale è il ruolo che egli va a ricoprire nell'*iter legis*. Nell'ottica della riforma in senso presidenziale del 1929, la figura del capo dello Stato avrebbe dovuto controbilanciare significativamente il Parlamento e, conseguentemente, avrebbe dovuto godere di poteri affatto trascurabili anche nel procedimento legislativo. Qui è dunque di particolare importanza l'art. 47, c. 1, secondo cui la conformità a costituzione delle leggi federali è attestata dalla firma del Presidente federale. Nuovamente, la sinteticità del dettato costituzionale lascia spazio a più di una interpretazione in merito al controllo che il Presidente può effettivamente andare a esercitare, se cioè meramente formale ovvero anche materiale. La dottrina è concorde nell'affermare che il controllo di costituzionalità sia un'attribuzione esclusiva del *Verfassungsgerichtshof* (VfGH)²⁴ e, pertanto, deve ritenersi maggiormente compatibile e con il ruolo del VfGH e, più in generale, con gli equilibri della forma di governo (di impianto più parlamentare che non presidenziale) che il controllo presidenziale debba limitarsi alla sola correttezza formale. La prassi ha confortato questa interpretazione, pur essendo possibile richiamare un caso, nel 2008, in cui il Presidente rifiutò la firma in ragione della palese incostituzionalità della legge. Parte della dottrina afferma infatti che qualora la legge metta in discussione il funzionamento della forma di governo ovvero vi sia un palese contrasto con la Carta, il Presidente può negare la promulgazione²⁵. È certamente da escludersi che il Presidente possa rifiutare la promulgazione per motivi politici.

²⁴ *Ex multis*, v. K. Heller, *Der Verfassungsgerichtshof. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Wien, 2010.

²⁵ Più approfonditamente sugli orientamenti dottrinali, si v. U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, cit., 191 ss. e la bibliografia lì richiamata.

4.3. Presidente federale e *Verfassungsgerichtshof*

Nel voler delineare i rapporti intercorrenti tra il Presidente federale e il VfGH si deve fare riferimento a due funzioni attribuite a quest'ultimo: il controllo di costituzionalità delle norme e la giurisdizione politica.

Per quel che concerne la funzione principe del VfGH, quella cioè del controllo di costituzionalità delle norme, pur essendo riconosciuto dalla dottrina un qualche margine d'azione al controllo presidenziale in sede di promulgazione, a fronte di un dettato costituzionale scarno, rimane la centralità del VfGH, come già sottolineato poco sopra.

In secondo luogo, deve richiamarsi come il VfGH sia competente a giudicare sulla responsabilità giuridica degli organi costituzionali supremi, dunque Presidente incluso (art. 68), e dei governatori dei *Länder*, *ex art.* 142. La procedura qui delineata, deve però segnalarsi, dal secondo dopoguerra ad oggi è stata attivata una volta sola e nei confronti del governatore di un *Land*, il che rende questa funzione, seppur importante sulla carta, decisamente sussidiaria rispetto alle altre così come rispetto ad altri meccanismi per far valere la responsabilità presidenziale.

Il Presidente federale, però, a seguito della riforma del 1929, la quale, per quel che concerne il VfGH, mirava a depoliticizzarlo, svincolandolo parzialmente dal Parlamento, gode del potere di nomina dei giudici costituzionali, *ex art.* 147, c. 2. La procedura di selezione, pertanto, seppure non completamente svincolata dal Parlamento, vede l'introduzione del Presidente, il quale, però, agisce sempre su impulso degli altri due organi costituzionali, il Parlamento, appunto, e il governo. Il Presidente è quindi competente a nominare Presidente, Vicepresidente, sei altri membri e tre membri supplenti su proposta del governo e gli altri sei membri e tre membri supplenti su proposta del Parlamento²⁶.

4.4. Presidente federale e sistema politico-partitico

Si è ormai più volte rimarcato come la novella del 1929 mirasse a rafforzare l'organo presidenziale sì da contenere la predominanza del Parlamento *in primis* e, *in secundis*, anche dei partiti. È quindi ora interessante chiedersi se, almeno rispetto a quest'ultimo punto, la riforma abbia effettivamente raggiunto il proprio obiettivo.

L'elezione diretta, garantendo di per sé una legittimazione popolare alla sua massima potenza, dovrebbe già essere da sola in grado di garantire una certa indipendenza dal sistema dei partiti. Le particolari vicende storico-costituzionali austriache hanno però portato alla prima elezione presidenziale diretta solo nel 1951. Tralasciando la comprensibile messa in pausa della Costituzione nel lungo intermezzo autoritario e poi dell'*Anschluss*, è interessante discutere l'atteggiamento dei partiti all'indomani della novella del 1929. La prima applicazione della nuova modalità di elezione del Presidente avrebbe dovuto essere il 1931, anno di scadenza del mandato del Presidente Miklas, eletto dall'Assemblea nazionale nel 1928. Ora, i partiti di

²⁶ Più precisamente, tre membri effettivi e due supplenti su proposta del *Nationalrat*, altri tre effettivi e un supplente del *Bundesrat*.

maggioranza votano una legge costituzionale speciale²⁷ che sospende l'elezione presidenziale diretta. Conseguentemente, questi stessi partiti, con l'astensione dell'opposizione, hanno rieletto il Presidente uscente Miklas. In considerazione di quanto discusso sin qui, l'attitudine dei principali partiti rispetto all'elezione presidenziale diretta non stupisce, essendo uno degli obiettivi della sua introduzione quello di limitarne l'influenza. Anche al netto del compromesso che la novella del 1929 ha realizzato, privando il Presidente di un reale autonomo esercizio dei suoi poteri, i partiti, trasversalmente, hanno operato per depotenziare e ridimensionare ulteriormente la figura presidenziale. Più pragmaticamente, la sospensione dell'elezione diretta si è tradotta in una impossibilità, che poi è diventata anche incapacità, per il Presidente di imporsi sui partiti e di costruire una propria autonomia e legittimazione rispetto ad essi.

Il secondo dopoguerra ha riconfermato l'approccio del 1931, dal momento che l'art. V della seconda legge di transizione federale del 1945 dispone che la successiva elezione presidenziale si sarebbe dovuta svolgere *ex art. 60 B-VG 1920* e non *ex art. 60 B-VG*. La Seconda Repubblica riannoda dunque con la Prima nella sua forma originaria, timorosa nei confronti di un organo monocratico dotato di una legittimazione popolare diretta.

È solo quindi nel 1951 che la riforma del 1929 entra finalmente in vigore, dando così modo alla forma di governo austriaca di installarsi su nuovi equilibri. Si deve poi sottolineare come, dato comune ad altri ordinamenti, specialmente parlamentari, fondamentale per lo sviluppo dell'organo presidenziale e il ruolo che esso va a ricoprire è la personalità – e l'autorevolezza – della persona chiamata a ricoprire la carica. L'interpretazione che costei attribuisce al dettato costituzionale ne influenza il rapportarsi agli altri organi costituzionali così come l'esercizio delle proprie attribuzioni.

Non dovrebbe stupire che proprio i primi due Presidenti post 1951 siano stati quelli che hanno interpretato la funzione presidenziale in senso maggiormente espansivo. È stato ad esempio il primo Presidente, Körner, dinnanzi a elezioni politiche non conclusive nel 1953, a spingere per una *große Koalition* tra socialdemocratici e popolari invece che tra popolari e liberali e in questa direzione si è mosso anche il suo successore Schärf. I Presidenti sono dunque progressivamente divenuti i garanti della forma di governo della Grande coalizione che è progressivamente venuta però a declinare a partire dal 2008²⁸.

Curiosamente poi, un po' come avvenuto in Francia, quando l'elezione di Mitterrand nel 1981 ha finalmente "nazionalizzato" la Quinta Repubblica e il suo monarca repubblicano, sono stati proprio i socialdemocratici, ostili all'elezione diretta e al rafforzamento della presidenza, a monopolizzarla per circa trent'anni a partire dal 1945.

Un ulteriore elemento che radica fortemente il Presidente nel sistema partitico e ne impedisce la personalizzazione è rappresentato dalla procedura di selezione dei candidati, la quale è naturalmente totalmente endo-partitica. Inoltre, per alcuni anni, solo i due maggiori partiti sono stati in grado di

²⁷ BGBl 1931/303.

²⁸ Si v. U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, cit., 169-170.

presentare candidati con reali possibilità di successo (socialdemocratici e popolari), sicché o uno dei partiti della Grande coalizione ovvero il partito *leader* di un governo di minoranza occupavano la carica presidenziale. Tra i due partiti si era quindi instaurato un equilibrio tacito, che realizzava al contempo anche un equilibrio tra Presidente e Parlamento, concordando che il primo indicasse il Cancelliere mentre il secondo il Presidente. Questa coabitazione (e non *cohabitation*) voluta dalle forze politiche ha contribuito a stabilizzare la forma di governo austriaca e soprattutto la forma della Grande coalizione o dei governi di minoranza²⁹. Questa convergenza tra i due maggiori partiti si è tradotta anche, per alcune rielezioni, nell'appoggiare un unico candidato. Ciò conferma ulteriormente la neutralizzazione politica dell'istituzione presidenziale, tale per cui il Presidente è politicamente neutro, dato questo reso evidente dal fatto che nessun candidato presenti un reale programma elettorale. È pertanto importante precisare che, qualora Presidente e Cancelliere appartengano al medesimo partito, ciò non rafforza la figura presidenziale, non lo qualifica in alcun modo con l'organo da cui promana l'indirizzo politico; questo rimane sempre il Cancelliere. Nuovamente ci si trova quindi a dover sottolineare la divergenza con l'esperienza francese.

Anche la particolare previsione delle modalità di esercizio dei poteri presidenziali rafforza il suo legame con il sistema partitico, specialmente rispetto alla maggioranza governativa. La ragione risiede nel fatto che l'esercizio dei poteri presidenziali non è praticamente quasi mai autonomo, ma su proposta del governo che poi controfirma.

Se la riforma del 1929 non ha avuto successo nello svincolare il Presidente dai partiti, si può tuttavia affermare che essa ha, proprio per il tramite dell'elezione popolare diretta, integrato ulteriormente la partecipazione popolare alla gestione della cosa pubblica, superando, limitatamente alla selezione presidenziale, il sistema partitico.

5. Conclusioni

L'analisi qui condotta ha reso evidenti le indubbe criticità tassonomiche della forma di governo austriaca, la quale combina una sicura preferenza costituzionale presidenziale, per quanto incompiuta, con una prassi che ha visto i Presidenti federali non rivendicare un ruolo attivo nell'esercizio del potere esecutivo. L'interpretazione della funzione presidenziale è sempre stata improntata, anche dalla dottrina, in chiave restrittiva, anche laddove un'interpretazione più estensiva sarebbe stata comunque in consonanza col dettato costituzionale.

Il particolare sistema politico-partitico austriaco, che ha dato vita a una sorta di forma di governo della Grande coalizione, ha inoltre ostato allo svilupparsi di un *trend* che ha caratterizzato molte forme di governo parlamentari, quello cioè di una incidenza maggiore del ruolo politico del capo dello Stato. Anche l'affacciarsi di situazioni straordinarie, quali una mancata maggioranza chiara alle elezioni legislative, raramente vede un

²⁹ Il ventennio 1966-1986 segna una sospensione della Grande coalizione, anche in favore appunto di governi di minoranza.

aumento dell'autonomia presidenziale che rimane, invece, compressa dal sistema partitico.

Il caso del 2019, che ha visto il Presidente federale quale risolutore di una crisi politica, avendo "patrocinato" la formazione del primo governo propriamente tecnico austriaco³⁰, ancora non è stato in grado di diventare prassi. Rimane, al momento, un *unicum* nell'esperienza austriaca ed è ovviamente ancora troppo presto per valutare se abbia fatto scuola o meno. È, ciononostante, un momento importante, che ben ha dimostrato l'adattabilità della Carta costituzionale a un esercizio diverso della funzione presidenziale; solo gli sviluppi futuri potranno consentire un migliore apprezzamento di quanto avvenuto nel 2019. In ogni caso, pare doveroso evidenziare che già in altre circostanze si potrebbe considerare che il Presidente fosse intervenuto in maniera similare; in realtà egli aveva agito più come mediatore all'interno di una crisi che non come, appunto, suo risolutore³¹.

È parimenti vero che l'annullamento nel 2016 da parte del VfGH del ballottaggio a causa di irregolarità nel conteggio dei voti e la vacanza della carica per quasi un anno hanno posto il problema della opportunità di riformare la carica presidenziale³².

La conclusione, dunque, che si può trarre è che la natura sicuramente compromissoria della riforma del 1929 non ha consentito al Presidente federale di emergere come organo costituzionale realmente autonomo, in grado da controbilanciare gli altri due. Rimangono infatti il ruolo pivotale del Parlamento e la centralità del governo in campo esecutivo. Il Presidente federale si trova così a svolgere la funzione di un organo di mera rappresentanza, non dissimilmente, dunque, da un presidente nella forma parlamentare. Come ha ben evidenziato Welan, il Presidente austriaco è un organo di reazione, nella misura in cui esso non agisce, ma reagisce allo stimolo di un altro organo che viene così ad attivarlo³³.

Questa constatazione genera una domanda: se sia opportuno conservare un Presidente federale che emerge decisamente preminente dal dettato costituzionale, ma che nella prassi applicativa è un organo di rappresentanza. Il punto nodale è dunque se non si dovrebbe allineare la costituzione formale alla *Realverfassung*, quasi andando a ripristinare il B-VG 1920, con un'elezione indiretta. In senso diverso, invece, la proposta di introdurre una presidenza a turno da parte dei governatori dei *Länder*.

³⁰ Più precisamente, a seguito dell'approvazione del primo voto di sfiducia che abbia avuto esito positivo nella storia costituzionale austriaca e della successiva impossibilità della formazione di un governo di minoranza guidato dall'ÖVP, il Presidente Van der Bellen ha superato la crisi procedendo discrezionalmente alla scelta dei membri del governo. È pur vero, però che la discrezionalità presidenziale è stata "a rime obbligate", essendo stata delimitata dall'orientamento politico del Parlamento, della cui fiducia il "suo" governo avrebbe necessitato.

³¹ Il riferimento è al rifiuto presidenziale nel 1953 di nominare dei ministri appartenenti a partiti poco "frequentabili" causa simpatie neo-naziste o anche alla nomina di un governo di minoranza socialista nel 1970. In questo senso A. Le Divellec, *La neutralisation de la Présidence de la République en Autriche*, in 46 *Revue française de science politique* 6, 936-960, 949 (1996).

³² B. Kneihls, *Die „demokratische Republik“: Zu den Befugnissen des Bundespräsidenten*, in *Journal für Rechtspolitik*, 77 (2017).

³³ M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, cit., 74.

Un'altra proposta, che non si propone di modificare l'elezione, è quella invece di realizzare un vero semipresidenzialismo a trazione presidenziale, su modello francese, facendo così del Presidente un vero attore politico. Viceversa, pur mantenendo l'elezione diretta, in senso opposto la proposta di depotenziare ulteriormente il Presidente, trasferendo molti dei suoi ampli poteri costituzionali al Cancelliere. Del resto, già è stato ricordato, è il Cancelliere l'organo supplente per impedimenti inferiori ai 20 giorni. Infine, la provocante proposta di Welan di sopprimere la carica presidenziale che, per quanto utile nel quadro del sistema politico, non è comunque indispensabile al funzionamento del parlamentarismo austriaco³⁴.

Sicuramente nell'ultimo decennio la forma di governo austriaca si è caratterizzata per significativi mutamenti rispetto alla prassi avviata a partire dagli anni cinquanta e, in questa fase di trasformazione, e anche al netto delle proposte di riforma, il Presidente federale continua a rappresentare un indubbio elemento di stabilità.

Elisa Bertolini
Dip.to di Studi giuridici
Università comm.le L. Bocconi
elisa.bertolini@unibocconi.it

³⁴ M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, cit., 101-102.

