

Alla ricerca di un governo forte: dalla prima Costituzione democratica d'Austria alla seconda riforma costituzionale (1920-1929)

SARA LAGI

1. *Considerazioni introduttive*

L'Europa del primo dopoguerra si caratterizzò per una crescente insofferenza nei confronti delle democrazie liberali e del governo parlamentare¹. Quest'ultimo era riuscito ad affermarsi in diversi paesi europei nel tardo '800, per poi subire una graduale metamorfosi a causa di diversi fattori, quali l'allargamento del diritto di voto (fino all'introduzione del suffragio universale), l'emergere di moderni partiti di massa e, non da ultimo, l'impatto profondo esercitato dal «governo della guerra». Nel periodo successivo al primo conflitto mondiale, si assistette ad una forte messa in discussione di questa forma di governo che può essere considerata, da un lato, l'effetto delle trasformazioni prima ricordate e, dall'altro, l'espressione di una generale perdita di fiducia nei confronti del parlamento quale strumento di integrazione socio-politica e della rappresentanza politica².

Si invocava così un governo forte e, in molti casi, l'introduzione di una rappre-

sentanza degli interessi che avrebbe dovuto integrare quella classicamente politica, centrata sui partiti politici, dando così "voce" a gruppi sociali ed economici che, secondo gli estensori di tale proposta, meritavano di esercitare un maggiore influsso sulla vita politica dei loro paesi³. Un governo forte avrebbe garantito un processo di decisione efficace e veloce, ritenuto necessario per affrontare le grandi sfide del tempo, mentre la rappresentanza degli interessi avrebbe permesso di superare il carattere "fittizio" di quella politica e quindi consolidare il rapporto rappresentante-rappresentato⁴. In entrambi i casi, si trattava di apportare importanti modifiche politico-costituzionali.

Nella prima metà del '900, ci imbattiamo in un paese che offre un punto di vista privilegiato per osservare il fenomeno che abbiamo appena cercato di esporre molto sinteticamente, ossia l'Austria. Qui, in seguito alla promulgazione della Costituzione repubblicana, democratica e federale del 1920 e rispetto ad un Ottocento che ne ave-

va respinto ogni applicazione, venne creato un governo parlamentare, basato sul primato «assoluto»⁵ del Legislativo, che, nel corso degli anni '20, fu bersaglio di numerose critiche fino a quando, nel 1929, venne approvata una seconda riforma costituzionale⁶ che spostò il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo. L'obiettivo del presente saggio è comprendere in quali termini la *Novellierung* del '29 esprimesse e declinasse la ricerca di un governo forte. Per fare ciò, si è scelto di focalizzare l'attenzione su alcune delle più importanti e vivaci sedute del parlamento di Vienna⁷, che si svolsero tra l'autunno e l'inverno del 1929, in cui i partiti politici protagonisti della scena politica austriaca (Cristianosociali, Socialdemocratici, il partito grande-tedesco e il partito degli agrari⁸) si confrontarono accesamente sul testo della riforma⁹ e, in senso lato, sulla Costituzione del 1920, esaltata da alcuni e attaccata da altri. Proprio verso quest'ultima diviene quindi necessario volgere preliminarmente lo sguardo.

2. *Dalla Assemblea nazionale provvisoria alla Costituzione austriaca del 1920: la nascita del governo parlamentare*

In seguito alla abdicazione dell'Imperatore Carlo I (ottobre 1918), le principali forze politiche austriache furono chiamate a dare un nuovo ordine al paese. Il 21 ottobre del 1918, sulla base delle ultime elezioni politiche imperiali del 1911, si formò a Vienna l'Assemblea nazionale provvisoria (A.N.P.)¹⁰ dello Stato austro-tedesco, composta da 102 nazionalisti, 70 cristianosociali e 39 socialdemocratici. L'Assemblea istituì due organi: un Comitato esecutivo

di 20 membri, ossia il nuovo governo del paese, che dal 30 ottobre assunse il nome di Consiglio di Stato, e una Commissione costituzionale col compito di definire un sistema di votazione per l'elezione dell'Assemblea nazionale costituente (A.N.C.)¹¹.

Il 21 ottobre Karl Renner, giurista, socialista riformista e Leader della Socialdemocrazia (SPÖ)¹² venne nominato Capo della Cancelleria del primo governo provvisorio. In accordo con il suo partito, egli preparò il testo della Legge costituzionale «sulla sovranità»¹³ in cui, a nostro avviso, è possibile riscontrare alcuni degli elementi portanti della futura Costituzione del 1920. Tale Legge attribuiva il potere sovrano al popolo che l'avrebbe esercitato per mezzo della rappresentanza parlamentare¹⁴. Altrettanto chiaramente, essa prevedeva la netta subordinazione del potere esecutivo a quello legislativo e quindi del Consiglio di Stato alla A.N.P.: il primo sarebbe stato scelto dalla seconda, in base al criterio proporzionale¹⁵.

Dinanzi alla A.N.P., Renner affermò con forza sia il principio della sovranità popolare, sia la perfetta coerenza tra questo e la supremazia del potere legislativo. Egli sosteneva infatti che: «la sovranità non appartiene alla Assemblea nazionale, piuttosto è esercitata per mezzo di essa. È stato deciso [...] che il popolo debba essere titolare e il soggetto di tutto il potere»¹⁶. Per poi aggiungere: «L'Assemblea provvisoria si riserva questo potere e trasmette il potere esecutivo e di governo [...] ad una Commissione esecutiva che essa stessa ha scelto. Questa Commissione ha il nome di Consiglio di Stato. La Commissione [...] deve solo applicare le decisioni dell'Assemblea nazionale»¹⁷. Nell'ottica socialdemocratica, il principio della sovranità popolare e

la supremazia del potere legislativo costituivano il "punto di rottura" fondamentale con il passato asburgico, ossia con una Monarchia che, sebbene costituzionalizzata a partire dal 1867, si era caratterizzata per il primato del potere esecutivo¹⁸. Nel rivendicare tale distacco, Renner sottolineava anche la piena adesione del suo partito alle regole democratiche, al principio di legalità, al rispetto delle istituzioni: la SPÖ, nella quale era storicamente radicata un'anima moderata e riformista che proprio in Renner trovava il suo principale esponente¹⁹, si presentava come un partito delle istituzioni, intenzionato peraltro a far valere la sua passata integrazione nelle strutture governative dell'Austria monarchica²⁰.

Poche settimane dopo l'approvazione della Legge costituzionale «sulla sovranità», l'A.N.P. dovette esprimersi su di un'altra, relativa alla «forma di Stato», con cui si dichiarava la nascita della Repubblica. Ancora una volta, il testo fu influenzato dalla SPÖ che dovette immediatamente fronteggiare la reazione avversa del suo antagonista politico principale, i cristianosociali (CSÖ). Il deputato Heinrich Miklas chiese infatti che fosse il popolo stesso a pronunciarsi, tramite referendum, su di una questione così decisiva, come l'assetto istituzionale²¹. Egli esprimeva bene l'attitudine del partito cattolico che stava partecipando al processo politico in atto, senza un vero e proprio programma, ad eccezione della volontà di difendere la Monarchia²². L'opposizione dei cristianosociali venne superata grazie al decisivo appoggio dei nazionalisti, in gran parte filo-repubblicani, che quindi permisero di approvare anche la seconda Legge costituzionale (12 novembre). Rimaneva tuttavia da definire il sistema di votazione per l'elezione della A.N.C., che fu oggetto

di una terza Legge costituzionale. Questa contemplava l'adozione del sistema proporzionale, difeso a spada tratta non solo dai socialdemocratici e in particolare da Renner ma anche da alcuni esponenti dei partiti conservatori. Tra questi, il deputato grande-tedesco Rudolph Heine definì il proporzionale come lo strumento più adatto per proteggere le minoranze politiche²³.

Alcune riserve furono invece espresse dal suo compagno di partito, Albert Mühlwert, che denunciò il carattere «partito-centrico» del sistema di votazione previsto dalla nuova Legge costituzionale. Il fatto che l'elettore potesse scegliere uno o più candidati sulla base di liste pre-ordinate dal partito avrebbe finito, secondo Mühlwert, per compromettere il rapporto tra rappresentanti e rappresentati, trasformando i partiti politici (soprattutto quelli di massa) nei veri e unici protagonisti della vita politica²⁴. Non si trattava solo dell'esponente di un partito relativamente piccolo che guardava con preoccupazione alla concorrenza politica dei grandi partiti. Alcuni anni più tardi, la riforma costituzionale sarebbe stata giustificata da parte dei conservatori come una necessaria risposta proprio allo «strapotere» dei partiti politici.

La campagna elettorale successiva alla promulgazione della terza Legge costituzionale (18 dicembre) fu feroce. Una vera e propria «guerra di religione» segnata da una forte contrapposizione ideologica²⁵. Le elezioni a suffragio universale maschile e femminile si svolsero il 16 febbraio e la SPÖ conquistò la maggioranza relativa. La CSÖ, intimorita da questo risultato, pensò che la soluzione migliore fosse ricreare una politica di compromesso con i nemici di sempre²⁶. I lavori che si svolsero all'interno della A.N.C. possono essere letti in linea

di continuità con quelli della A.N.P. Infatti, una delle prime questioni affrontate nel nuovo organo costituente fu il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, che sarebbe stato poi al centro della riforma costituzionale. La prima riunione della A.N.C. si svolse il 4 marzo; dieci giorni più tardi venne presentata la nuova Legge costituzionale – conosciuta anche con il nome di *Provisorische Verfassung* (Costituzione provvisoria) – che riguardava «la rappresentanza popolare e il governo dello Stato». Durante il dibattito, Renner, che era stato nominato Cancelliere, sottolineò la necessità di stabilire con maggiore sistematicità i compiti dell'organo legislativo e dell'organo esecutivo, in vista delle grandi sfide di politica interna ed internazionale che attendevano la neoeletta Assemblea²⁷.

La Legge costituzionale, approvata infine il 14 marzo, stabiliva – sostanzialmente in continuità con quella «sulla sovranità» – che il governo «ven[isse] scelto dalla Assemblea nazionale» e che fosse responsabile nei confronti di quest'ultima (art. 2, comma 2)²⁸. Inoltre, nell'ottica di realizzare «un collegamento permanente tra Assemblea nazionale e il governo», la Legge prevedeva che «l'Assemblea nazionale [formasse] dal suo interno una Commissione centrale (*Hauptausschuss*)», cui spettava il compito di fare una proposta, sulla base della quale l'Assemblea avrebbe scelto il governo (art. 10, comma 1)²⁹. Non si trattava dunque solo di affermare la responsabilità dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo, piuttosto di far sì che il primo «derivasse» dal secondo³⁰.

Si delineava un governo parlamentare a fortissima preminenza del Legislativo, come voluto dai socialdemocratici, che trovava la sua più diretta giustificazione

nell'art. 1 della *Provisorische Verfassung*, in cui l'A.N.C. era definita il «massimo organo del popolo», sulle cui leggi «poggia[va] qualsiasi forma di autorità pubblica»³¹. L'Assemblea esercitava la forma più alta di potere perché democraticamente legittimata e, in quanto tale, essa era l'unico organo autorizzato a rappresentare il popolo. Coerentemente con tale principio, la proposta, inizialmente caldeggiata dai conservatori, di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica venne accantonata ma, come vedremo, mai dimenticata. La *Provisorische Verfassung* venne accolta con gradi di convinzione ed entusiasmo molto diversi: per il socialdemocratico Mathias Eldersch il nuovo governo poteva finalmente contare sulla piena «fiducia dei cittadini», proprio perché scelto dalla Assemblea³². Al contrario, interpretando peraltro il timore diffuso tra i conservatori che la SPÖ avrebbe sfruttato la maggioranza relativa in seno all'Assemblea e il ruolo accordato al Legislativo per attuare i suoi propositi rivoluzionari³³, il deputato grande-tedesco Hans Angerer criticò duramente la nuova Legge costituzionale. Questa, secondo lui, avrebbe pregiudicato il principio di separazione dei poteri e instaurato una «tirannia dei partiti», per scongiurare la quale egli proponeva, in linea con le posizioni del suo partito, di eliminare la responsabilità ministeriale e di istituire una Camera a rappresentanza «cettuale»³⁴.

Emergeva con chiarezza la questione di una rappresentanza *alternativa* a quella politica che sarebbe stata al centro dei dibattiti sulla riforma costituzionale. La reazione dei socialdemocratici fu immediata: il deputato Arnold Eisler condannò la proposta di Angerer perché, se realizzata, avrebbe messo in pericolo la nuova democrazia au-



Campagna elettorale del Heimatblock per il Consiglio nazionale, 1930

striaca che, a suo giudizio e in linea con le posizioni del suo partito, era tale in quanto caratterizzata da un governo parlamentare a preminenza del Legislativo³⁵. Più sfumata la posizione della CSÖ che votò a favore della *Provisorische Verfassung*, pur chiedendo di non accantonare in maniera definitiva la creazione di una Camera «cettuale»³⁶.

Lo scenario fin qui sinteticamente delineato potrebbe indurre a ritenere che gli unici protagonisti del processo politico in atto fossero i partiti riuniti prima nella A.N.P. e poi nella A.N.C. In realtà, accanto a questi, vi erano i Länder, ossia le macro-Regioni in cui era tradizionalmente

suddiviso il territorio dell'Austria tedesca. Il crollo della Monarchia aveva creato le condizioni affinché questi potessero rivendicare una crescente autonomia. A partire dall'autunno del 1918, furono numerosi i Länder in cui vennero elette nuove giunte distrettuali e stilate perfino vere e proprie costituzioni³⁷. Tanta proattività si accompagnava alla rivendicazione da parte di molti governatori delle macro-Regioni di poter partecipare attivamente al processo costituente, con l'obiettivo di perorare l'assetto federale. Tuttavia, tali propositi vennero immediatamente osteggiati dalla SPÖ che prese posizione contro il federalismo,

accusando i Länder di essere pericolose forze "centrifughe" in grado di distruggere l'unità del nuovo Stato³⁸.

Proprio in un'ottica tutt'altro che *länderfreundlich*, la *Provisorische Verfassung* introduceva infatti il principio del «Bundesrecht bricht Landesrecht», per cui il Diritto federale sarebbe prevalso su quello regionale³⁹. In realtà, dietro la tensione palpabile tra la nuova autorità centrale e le macro-Regioni se ne celava un'altra, quella tra socialdemocratici che, contravvenendo alle loro antiche battaglie di epoca monarchica⁴⁰, immaginavano uno futuro Stato unitario e centralizzato, e i cristianosociali che si opponevano ad esso. I primi, consapevoli di quanto i cristianosociali fossero radicati nei Länder, temevano che le spinte federaliste di quest'ultimi celassero in realtà «motivi di conservatorismo sociale». I secondi, a loro volta, sapevano che il federalismo avrebbe comportato il trasferimento di competenze dal Centro alla Periferia, dove contavano su di un ampio sostegno⁴¹. Se i cristianosociali si erano "arresi" alla svolta repubblicana, sul federalismo mantennero una posizione di fermezza⁴².

Tra l'inverno del 1919 e la primavera del 1920, il dibattito sul sistema istituzionale del paese si intrecciò a quello sulla creazione di una Corte costituzionale. Nel caso in cui fosse stata accettata l'opzione federale, i socialisti chiedevano infatti che la Corte si attivasse per giudicare l'incostituzionalità delle leggi emanate dai Länder su richiesta del governo centrale, mentre i cristianosociali premevano affinché anche i governi regionali potessero appellarsi alla Corte contro leggi federali incostituzionali⁴³. Nell'estate del 1920, quando ormai era chiaro che sarebbe stato introdotto il federalismo, il processo costituente si velocizzò:

da un lato, venne ufficialmente presentato il progetto costituzionale congiunto (Renner-Mayr) che trovò un (difficile) compromesso tra le posizioni della SPÖ e della CSÖ: esso prevedeva il governo parlamentare, il bicameralismo (Camera federale e Camera dei Länder), il federalismo e la Corte costituzionale, alla quale si sarebbero potuti appellare sia il governo federale, sia i Länder⁴⁴. Dall'altro, la scrittura della Costituzione passò nelle mani della Sottocommissione costituzionale, composta da rappresentanti dei cristianosociali, socialdemocratici e grande-tedeschi, oltre che da giuristi, fra i quali spiccava il nome di Hans Kelsen⁴⁵.

La Costituzione venne infine promulgata il 1° ottobre del 1920 e sanciva la nascita di una Repubblica democratica e federale. Il Consiglio Nazionale (*Nationalrat*), eletto a suffragio universale maschile e femminile, nominava il governo (art. 70 comma 1) secondo una lista di nomi stilata – esattamente come già stabilito nella *Provisorische Verfassung* – da una Commissione centrale (*Hauptausschuss*), composta dai rappresentanti dei diversi partiti secondo criterio proporzionale (art. 55). Inoltre, al Consiglio nazionale si riconosceva il diritto di prorogare i propri lavori «in base ad una decisione autonoma» e di auto-sciogliersi (art. 28 e art. 29). La Costituzione prevedeva anche un Consiglio federale (*Bundesrat*) costituito dai rappresentanti dei Länder che, come recitava l'art. 24, doveva concorrere alla «funzione legislativa federale». Tuttavia, il rapporto tra i due Consigli era sbilanciato a favore del primo, poiché se è vero che al Consiglio federale era riconosciuto il diritto di presentare proposte di legge tramite il governo federale e opporsi eventualmente ad una deliberazione legislativa del Consiglio nazionale (art. 41 e 42), quest'ul-

timo poteva superare l'opposizione facilmente, «con l'intervento di almeno la metà dei suoi componenti» (art. 42 comma 4). Nonostante costituisse una importante vittoria sul fronte cristianosociale, il federalismo austriaco sembrava quindi piuttosto debole⁴⁶. Coerentemente con un impianto "parlamento-centrico", il Presidente della Repubblica, la cui autorità era drasticamente subordinata a quella del Consiglio nazionale⁴⁷, veniva scelto dai due Consigli in seduta congiunta (art. 38)⁴⁸ e la nomina stessa dei membri della Corte costituzionale dipendeva dal Consiglio nazionale e da quello federale (art. 147, comma 3)⁴⁹.

La Costituzione del 1920 fu dunque il risultato del complesso compromesso tra le forze politiche dell'A.N.C., in cui, come abbiamo cercato di sottolineare, la SPÖ si distinse per un notevole "protagonismo", testimoniato dalla introduzione di un governo parlamentare, fondato sulla supremazia del Legislativo, già prevista dalla *Provisorische Verfassung* e ancor prima dalla seconda Legge costituzionale della A.N.P. La riforma costituzionale del 1929 può essere considerata, per taluni fondamentali aspetti che discuteremo, la *reazione* delle forze conservatrici a questa particolare forma di governo. Vediamo in che senso.

3. "C'eravamo tanto amati" (anzi, no): i conservatori contro l'«onnipotenza del parlamento»

La riforma costituzionale del 1929 si radicava in un contesto storico-politico segnato dalla instabilità economico-finanziaria, dalla emergenza abitativa e dalla progressiva polarizzazione delle forze politiche, ben rappresentata dall'affermazione di due vere

e proprie milizie paramilitari: le Heimwehren di destra e lo Schutzbund di sinistra. Come sottolineato dalla letteratura scientifica, il 1927 si rivelò un anno di svolta. Il 24 aprile si svolsero infatti le elezioni per il parlamento, caratterizzate dal confronto tra la SPÖ, da un lato, e la coalizione tra CSÖ e nazionalisti dall'altro. I socialdemocratici videro crescere il loro consenso elettorale, ottenendo il 42% di voti (71 seggi), mentre i conservatori, che conquistarono 85 seggi, riuscirono a formare un governo, guidato dal Leader dei cristianosociali, il sacerdote e uomo politico Ignaz Seipel⁵⁰, solo grazie all'appoggio del Partito agrario, rimasto inizialmente fuori dalla coalizione. La "non-sconfitta" delle forze conservatrici, l'affermazione elettorale della SPÖ e la decisione di quest'ultima di portare avanti una politica di feroce ostruzionismo, che esacerbò ulteriormente la contrapposizione con i conservatori, contribuirono ad alimentare la tensione politica nel paese. Questa esplose alcuni mesi dopo le elezioni, quando tre militanti di estrema destra, responsabili dell'uccisione di un anziano e di un bambino durante alcuni scontri, avvenuti a Schattendorf, tra lo Schutzbund e il gruppo paramilitare di osservanza nazionalista, la Frontkämpfervereinigung, vennero assolti dalla giuria popolare. A Vienna, come reazione alla sentenza, scoppiarono numerose manifestazioni che culminarono nell'incendio del Palazzo di Giustizia. Da un lato, la SPÖ, incolpata dai cristianosociali e dalla stampa di destra per quanto accaduto, si era dimostrata del tutto incapace di controllare "le masse". Dall'altro, i conservatori ritenevano che fosse giunto il momento per ridefinire il compromesso politico alla base della prima Costituzione⁵¹.

Dopo che nel 1928 Seipel aveva parlato apertamente di una riforma costituzionale e dopo un primo infruttuoso tentativo in tal senso, ad opera del Consiglio dei Ministri presieduto dall'economista cristianosociale Ernst Streeuwitz, il processo di riforma venne ufficialmente avviato dal governo di Johann Schober, anch'egli cristianosociale, giurista, non inviso all'SPÖ⁵². In un suo intervento al Consiglio nazionale (27 settembre 1929), egli affermò che il nuovo governo si sarebbe assunto la piena responsabilità di elaborare la riforma, con l'obiettivo di «rafforzare l'autorità dello Stato», ossia di realizzare un «governo forte» che avrebbe posto fine della «ipertrofia del parlamento», indicata come la causa principale della difficile situazione in cui versava il paese⁵³.

Il passo successivo fu la formazione, in data 30 settembre, di un Comitato ministeriale, composto da Schober e da altri due deputati dell'area conservatrice, con il compito di redigere la bozza della riforma. Questa venne presentata al governo federale il 14 ottobre, poi al Consiglio nazionale e, in parallelo, discussa all'interno della Commissione costituzionale e della Sottocommissione costituzionale⁵⁴. Il testo della riforma, che fu al centro dei dibattiti parlamentari, si articolava nei seguenti punti-chiave: 1) l'elezione diretta del Presidente della Repubblica al quale venivano accordate importanti prerogative, tra le quali il diritto di emanare ordinanze di emergenza (*Notverordnungsrecht*); 2) l'introduzione di una Camera a rappresentanza degli interessi; 3) il «riordino della posizione giuridica» di Vienna; 4) la «spolitizzazione» delle Alte Corti di giustizia e 5) un rafforzamento delle competenze del Bund rispetto ai Länder, in alcune specifiche materie⁵⁵.

Schober ribadì le sue precedenti consi-

derazioni con ancor maggiore forza durante la seduta del 22 ottobre, quando rivendicò come la riforma rispecchiasse la «volontà dal popolo» che, in Austria e in Europa, aveva ormai perso la fiducia nei confronti del parlamento. Era dunque giunto il momento di ripensare il ruolo del Legislativo, introducendo una rappresentanza degli interessi, in grado di «sostituire o integrare» quella politica, e valorizzando gli istituti della «democrazia diretta»⁵⁶. Nel primo caso, il Consiglio federale sarebbe stato sostituito con un Consiglio dei Länder e delle Corporazioni, che non doveva tuttavia essere confuso con il Consiglio economico⁵⁷ weimariano perché, al contrario di quest'ultimo, non avrebbe avuto una funzione meramente «consultiva e di perizia» bensì avrebbe partecipato alla attività legislativa⁵⁸. Nel secondo caso, sarebbe stato dato maggiore spazio alla «iniziativa popolare e all'istituto del referendum»⁵⁹. Due cambiamenti che, secondo Schober, avrebbero posto fine al primato indiscusso del parlamento, contribuendo a rimettere il popolo al centro della vita politica nazionale⁶⁰.

Nel legittimare la riforma, il Capo di governo sembrava così richiamarsi a quella critica antiparlamentare, diffusa nell'Europa del primo dopoguerra, secondo la quale l'organo legislativo e i partiti erano troppo distanti dal popolo e dalle sue esigenze⁶¹. Al contempo, non è di secondaria importanza ricordare che la proposta di una rappresentanza alternativa a quella politica era già stata avanzata dai conservatori durante il processo costituente. Del resto, sin dal 1919, proprio Ignaz Seipel, aveva dedicato numerosi interventi a sostegno della rappresentanza degli interessi e della dottrina corporativa⁶².

La reazione da parte socialdemocratica non si fece attendere: fu Karl Renner a prendere la parola. Innanzitutto, egli accusava il governo di irresponsabilità, non solo per la situazione economica e sociale drammatica in cui versava il paese, ma anche per il contenuto stesso del progetto di riforma⁶³. In linea con quanto affermato in seno alla A.N.C. e con la sua produzione teorico-politica⁶⁴, Renner affermava che uno dei «pilastri» dello Stato austriaco era la rappresentanza politica e democratica e che questa implicava sia riconoscere l'esistenza di un unico soggetto politico, il «popolo della Federazione», sia garantire eguali diritti di libertà a tutti i cittadini⁶⁵.

Era stata la SPÖ, rivendicava il Leader socialista, a svolgere un ruolo decisivo, affinché si affermasse la rappresentanza politica per mezzo di un parlamento centrale⁶⁶. Il progetto di riforma, a suo giudizio, mirava invece a «indebolire il parlamento» e quindi la democrazia stessa, introducendo una rappresentanza di tipo «cetuale» che egli considerava espressione del «mondo e della cultura medievali». Quello stesso mondo che, spazzato via dalla Rivoluzione francese, aveva lasciato il posto all'idea moderna di Nazione, intesa quale «unità». Secondo Renner, la creazione di un Consiglio dei Länder e delle Corporazioni avrebbe ripristinato il vecchio sistema di rappresentanza cetuale (*Kuriensystem*), tipico della Monarchia⁶⁷, e quindi avrebbe riattivato pericolosi elementi di «divisione» all'interno della «comunità nazionale»⁶⁸.

Nelle parole di Renner la SPÖ assurgeva a paladina delle istituzioni democratiche e parlamentari, con il loro portato di modernità ed emancipazione, contro le forze conservatrici⁶⁹. Altrettanto nette le posizioni di chi, come il deputato cristianosociale

Richard Schmitz, guardava invece alla Costituzione del 1920 semplicemente come «una prima struttura di emergenza dopo il crollo della Monarchia» e quindi suscettibile di essere modificata⁷⁰. Nella prospettiva di Schmitz, il compromesso politico alla base della Costituzione del 1920 era da considerarsi del tutto temporaneo, laddove per i socialdemocratici, al contrario, quello stesso compromesso, sui quali essi avevano esercitato un notevole influsso, doveva essere salvaguardato. Per il cristianosociale, tuttavia, non si trattava tanto di mettere in dubbio la forma parlamentare di governo bensì l'«onnipotenza del parlamento», che, a suo giudizio, si era manifestata per la prima volta nel 1918, quando era stato istituito il Consiglio di Stato subordinato alla A.N.P. e che infine aveva trovato la sua piena realizzazione in un Consiglio nazionale che «non fa[ceva] soltanto le leggi – come egli osservava polemicamente – bensì sceglie[va] il governo, comunica[va] con questo tramite la Commissione centrale, i comitati consultivi [...] si immischia[va] perfino nella composizione della Corte costituzionale»⁷¹. Riproponendo una critica già sollevata durante il processo costituente contro la *Provisorische Verfassung*, Schmitz denunciava così l'esistenza di un vero e proprio «assolutismo» del Legislativo che, a suo parere, aveva comportato sia la violazione del principio della separazione dei poteri, altresì presente in epoca monarchica, sia la «identificazione tra Stato e parlamento». In altri termini, egli riteneva che l'adozione del regime parlamentare in Austria avesse condannato lo Stato ad essere alla mercé della «volontà mutevole dei partiti»⁷².

Durante la seduta del 23 ottobre, le argomentazioni di Schmitz trovarono una

potente eco in quelle del suo compagno di partito Anton Schönbauer. Anch'egli attaccava l'«accentramento monistico del potere» nel Consiglio nazionale e ciò che da esso era scaturito, ossia il «blocco del potere dello Stato»⁷³: l'Austria aveva bisogno di un «governo forte» che poteva essere realizzato solo ponendo «limiti al dominio illimitato del parlamento», attraverso innanzitutto un ripensamento delle istituzioni rappresentative⁷⁴. Influenzato dalla dottrina corporativa alla quale il suo partito si ispirava⁷⁵ e richiamandosi peraltro ad una proposta già avanzata in periodo costituente, Schönbauer chiedeva di realizzare una «costituzione cetuale»: questa, fondandosi sul «ceto» piuttosto che sulla classe, avrebbe garantito una fattiva collaborazione tra coloro che appartenevano allo stesso «contesto economico». Egli credeva che si sarebbero così conseguiti due risultati rimarchevoli. Da un lato, si sarebbe superata la distinzione, «tipicamente marxista», tra lavoratori e detentori dei mezzi di produzione; dall'altro il processo decisionale relativo, in particolare, alle questioni economiche, per le quali non potevano essere più sufficienti solo le «visioni politiche generali», si sarebbe svolto con maggiore efficienza⁷⁶.

Di tono analogo anche l'intervento del cristianosociale Karl Buresch, che, nella seduta del 7 dicembre, criticò duramente la Costituzione del 1920, responsabile, a suo giudizio, di aver attribuito al parlamento «una quantità spropositata di diritti», rendendolo così una pericolosa «breccia nella volontà del popolo»⁷⁷. In linea con le posizioni di Schönbauer, secondo il quale la riforma avrebbe finalmente fatto sì che la Costituzione corrispondesse in pieno alla «coscienza del popolo»⁷⁸, Buresch soste-

neva che una seria limitazione dello «stra-potere» dell'organo legislativo era funzionale a far valere il «principio puramente democratico»⁷⁹.

A ben vedere, sia i socialdemocratici, sia i conservatori dichiaravano di agire in difesa della democrazia. A tal fine, i primi affermavano la necessità di mantenere un unico tipo di rappresentanza, quella politica, considerata naturale «corollario» di un governo basato sulla centralità del parlamento, mentre i secondi proponevano una rappresentanza degli interessi, come primo passo per riconfigurare il ruolo del Legislativo. In altre parole, per i primi, era necessario salvaguardare il compromesso sul quale era stata fondata la Costituzione del 1920, per i secondi, era giunto il tempo di cambiarlo.

4. *Verso un governo forte...*

Per i conservatori, la rappresentanza degli interessi, proprio perché avrebbe limitato l'«onnipotenza del parlamento» costituiva una condizione importante per la futura creazione di un «governo forte». Ma non era sufficiente. Come sostenuto dallo stesso Schober, era necessario porre in atto, tra le altre cose, due specifiche «direzioni» che avrebbero, nel concreto, spostato il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo. La prima atteneva alla figura e ai poteri del Presidente della Repubblica, la seconda riguardava i due Tribunali di Diritto pubblico: la Corte costituzionale e quella amministrativa⁸⁰. Andiamo per ordine. Il progetto di riforma contemplava l'elezione diretta del Presidente federale e un considerevole aumento dei suoi poteri, pur salvaguardan-

do – come sottolineato dallo stesso Schober e da altri esponenti del suo partito – sia il principio della responsabilità del governo nei confronti del parlamento, sia il federalismo⁸¹.

Nelle sedute del 27 settembre e del 18 ottobre, Schober delineò sinteticamente l'elemento presidenziale: il Presidente sarebbe stato eletto dal popolo, avrebbe avuto il diritto di nominare e revocare il Cancelliere, di convocare e sciogliere il Consiglio nazionale, che peraltro non avrebbe più potuto prorogare autonomamente i propri lavori, e di «decretare in caso di emergenza»⁸². Come per la rappresentanza degli interessi, l'opposizione della SPÖ fu decisa. Durante la seduta del 22 ottobre, Renner dichiarò che, in caso di approvazione della riforma, ci sarebbero stati «due legislatori concorrenti»: il parlamento e il Presidente della Repubblica. Inoltre, a suo avviso, sarebbe stato riportato in auge un potere che, in epoca asburgica, era appartenuto al *Kaiser*, al quale, «in caso di impellente necessità», l'art. 14 della Legge 141 del 1867 sulla «rappresentanza dell'Impero» (R. G. Bl. 141/1867) riconosceva il diritto di emanare ordinanze («*kaiserliche Verordnungen*»)⁸³. In altri termini, per Renner, il presidenzialismo equivaleva al tentativo di ripristinare, in versione repubblicana, la figura del Monarca e quindi di sovvertire il compromesso alla base della Costituzione del 1920⁸⁴.

La replica fu altrettanto esplicita. Durante la seduta del 23 ottobre il cristianosociale Clessin osservò come l'art. 14 precedentemente evocato prevedesse «un Capo di Stato privo di responsabilità», laddove, in base alla riforma, il Presidente «responsabile verso il popolo» avrebbe emanato ordinanze «sulla base della proposta di un governo federale vincolato alla fiducia del

parlamento». Al contempo, egli indicava nella Costituzione di Weimar un punto di riferimento essenziale per l'elaborazione del progetto costituzionale⁸⁵. In tal senso, Clessin si riallacciava a quanto affermato dai suoi compagni di partito nelle due sedute immediatamente precedenti, quando Schober aveva dichiarato che l'ampliamento dei poteri del Presidente era stato immaginato traendo ispirazione da Weimar⁸⁶ e – facendogli eco – Richard Schmitz si era detto stupito della equiparazione fatta da Renner tra Presidente della Repubblica e Monarca, perché in Germania proprio la Socialdemocrazia aveva contribuito ad attribuire una notevole «posizione di potere» al *Reichspräsident*⁸⁷. I cristianosociali si preoccupavano dunque, da un lato, di sottolineare la totale discontinuità tra la figura del Presidente federale e quella del *Kaiser*; dall'altro, di collocare l'elemento presidenziale nel solco dell'esperienza repubblicana e democratica tedesca⁸⁸.

Ai socialdemocratici, che vedevano nella centralità del parlamento uno dei pilastri sui quali si fondava la democrazia austriaca e che – come sottolineato dal deputato Eislner durante la seduta del 7 dicembre – consideravano sia il presidenzialismo, sia la rappresentanza degli interessi, «un attacco alla sovranità della rappresentanza politica del popolo»⁸⁹, i cristianosociali ribattevano che i nuovi poteri accordati al Presidente servivano piuttosto a trovare un «equilibrio tra repubblica parlamentare e repubblica presidenziale»⁹⁰. Secondo Schober, proprio in virtù della sua investitura dal basso, il Presidente della Repubblica sarebbe stato capace di «controbilanciare» il potere del parlamento, evitando così che questo degenerasse definitivamente in senso «tirannico»⁹¹. Alla netta preminenza del Legislati-

vo, i sostenitori della riforma opponevano il «dualismo parlamento-presidente» di ascendenza weimariana⁹². «Dualismo» che, nella loro prospettiva, presupponeva una nuova valorizzazione del ruolo politico del popolo. Su questo aspetto si soffermava, sempre in occasione della seduta del 7 dicembre, il deputato grande-tedesco Wotava. Richiamandosi peraltro ad alcune critiche sollevate contro la *Provisorische Verfassung* durante il processo costituente, egli riteneva che l'investitura democratica del Presidente fosse del tutto coerente con la necessità di rimettere il popolo al centro della vita politica contro lo «strapotere» del parlamento e dei partiti politici⁹³.

In altre parole, secondo tale prospettiva, la creazione di un «governo forte», di cui l'investitura popolare del Presidente era considerata un carattere portante, diventava uno strumento chiave per rendere la democrazia austriaca *più democratica*. Per Wotava, l'elezione diretta del Presidente avrebbe dato vita ad un vero «Stato del popolo» che egli contrapponeva allo «Stato dei partiti», da lui identificato con la «dittatura di partito». Il partito in questione non era altro che la SPÖ: la riforma avrebbe dovuto contribuire a scongiurare una simile eventualità⁹⁴. Nelle parole del deputato grande-tedesco, la diffidenza verso l'organo legislativo e il pluralismo partitico, peraltro diffusa al tempo in Europa⁹⁵, si intrecciava alla aperta ostilità verso i socialdemocratici. Non era certo un caso. Sin dal periodo costituente la centralità «assoluta» del Legislativo era stata considerata dai conservatori come uno strumento per mezzo del quale i socialisti avrebbero potuto realizzare i loro propositi di trasformazione sociale ed economica. Il fatto che alle elezioni del '27 la SPÖ avesse ottenuto

un invidiabile risultato elettorale non aveva fatto altro che rafforzare nei suoi avversari tale la convinzione⁹⁶. L'ostilità dei conservatori per i socialdemocratici sembrava caratterizzare, almeno in parte, anche un altro aspetto della riforma, peraltro collegato all'elemento presidenziale, ossia la proposta di aumentare le competenze del *Bund*, ad esempio in materia di polizia e di sistema educativo⁹⁷. Questa svolta in senso «centralistico», che peraltro sconfessava in una certa misura l'appoggio dato dai cristianosociali ai governatori dei Länder tra il 1918 e il 1920, mirava, in realtà, a ridefinire lo status giuridico della Capitale: il rafforzamento dell'autorità del governo federale avrebbe infatti dovuto comportare, tra le altre cose, lo smantellamento del Land di Vienna⁹⁸: in questo modo, i conservatori avrebbero colpito la roccaforte politica dei loro avversari⁹⁹.

La realizzazione di un «governo forte» doveva corrispondere non solo all'estensione dei poteri del Presidente federale ma anche, come affermato dallo stesso Schober e ribadito da numerosi deputati conservatori, ad un deciso «rinnovamento delle Corti di diritto pubblico»: la Corte amministrativa e la Corte costituzionale¹⁰⁰.

Per comprendere in quale senso, è opportuno volgere lo sguardo alla modalità di composizione dei due organi giurisdizionali. In entrambi i casi, la scelta dei membri era sostanzialmente determinata dal Consiglio nazionale e da quello federale. L'art. 135 della Costituzione del 1920 recitava infatti che «Il presidente, il vice-presidente e gli altri membri dell'Alta corte amministrativa sono nominati dal Presidente della Federazione su proposta del governo federale. Detta proposta deve essere approvata, per una metà dei membri, ivi compreso il

presidente, dalla commissione centrale del Consiglio nazionale e per l'altra metà, ivi compreso il vice-presidente, dal Consiglio federale». Laddove, per quanto atteneva alla Corte costituzionale, l'art. 147 (comma 3) affermava che: «Il presidente, il vice-presidente e la metà dei membri titolari e supplenti sono eletti a vita dal Consiglio nazionale, l'altra metà dei membri titolari e supplenti sono eletti a vita dal Consiglio federale»¹⁰¹.

Relativamente alla Corte amministrativa, il progetto di riforma stabiliva che i suoi membri fossero sì nominati «dal Presidente federale su proposta del governo federale» ma, a differenza di quanto sancito dall'art. 135, tale proposta sarebbe stata avanzata sulla base di terne presentate dalla Corte stessa. In merito alla Corte costituzionale, la nomina del Presidente, del vice-presidente, dei sei membri ordinari e dei tre supplenti sarebbe spettata al Presidente della Repubblica su proposta del governo. I rimanenti membri ordinari e supplenti sarebbero stati anch'essi nominati dal Presidente della Repubblica su terne proposte, per tre membri ordinari e due supplenti, dal Consiglio nazionale e, per tre membri ordinari ed un supplente, dal Consiglio federale¹⁰². In questo modo, secondo i conservatori, si sarebbe compiuto un passo decisivo verso la «spoliticizzazione» delle Corti, ossia verso una loro maggiore «indipendenza dalle influenze politiche» che, a loro giudizio, derivavano dal ruolo prioritario assegnato dalla vecchia Costituzione al Legislativo nel processo di nomina dei due organi¹⁰³.

Anche in questo caso, i socialdemocratici espressero un punto di vista diametralmente opposto. Nel suo intervento del 22 ottobre, dopo aver lodato la tradizione giu-

ridica austriaca e il prestigio di cui il sistema di giurisdizione costituzionale del paese godeva all'estero, Renner rivendicò il ruolo prezioso che le due Corti avevano sempre svolto nella tutela dei diritti, lasciando quindi intendere che quest'ultima sarebbe stata seriamente messa in pericolo dalla riforma: «[La Corte costituzionale] – affermava Renner – deve essere dunque corrotta nel suo principio fondante e quindi deve trasformarsi da una istanza in cui la rappresentanza popolare svolge un ruolo, in una istanza controllata dalla burocrazia; da una istanza che protegge i diritti fondamentali ad una di tipo burocratico»¹⁰⁴.

Per i socialdemocratici la riforma delle Corti era una minaccia al mantenimento dello Stato di diritto, laddove per i conservatori quest'ultimo poteva essere garantito solo spezzando il collegamento tra Corte e parlamento, relativamente al processo di nomina dei giudici. In realtà, il «cuore» di tale contrapposizione riguardava ancora una volta la ridefinizione del rapporto tra Legislativo ed Esecutivo: la «spoliticizzazione» delle Corti era perorata dai conservatori nell'ottica di spostare il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo, mentre i socialdemocratici vi si opponevano con l'obiettivo di mantenere il primato «assoluto» del Legislativo.

Parallelamente ai dibattiti in seno al Consiglio nazionale, si svolsero quelli all'interno della Sottocommissione costituzionale, formata da sei membri, due per ciascuno dei quattro principali partiti austriaci, che fu attiva dal 29 ottobre all'8 novembre e poi di nuovo a partire dal 25 novembre. Il suo compito era provare a mediare tra le diverse posizioni politiche. Dato che infine non si riuscì a raggiungere un accordo su tutti i punti della riforma, du-

rante la seduta del Consiglio nazionale che si svolse il 7 dicembre, si ricorse alla votazione separata per accettare quelle disposizioni alle quali i socialdemocratici non avevano acconsentito. Al contempo, tutte le loro mozioni di minoranza vennero rifiutate. Il testo definitivo della riforma venne quindi trasmesso al Consiglio federale che lo approvò, senza tuttavia discuterlo, in data 10 dicembre. La seconda *Novellierung* venne infine promulgata l'11 dicembre 1929¹⁰⁵.

L'Esecutivo centrale si rafforzava attraverso l'elemento presidenziale e anche attraverso un ampliamento delle competenze del governo federale, come quelle relative al controllo sulla polizia locale (art. 15), sebbene lo status di Land di Vienna venisse mantenuto. Al Presidente federale, eletto ogni quattro anni dal popolo, venivano riconosciuti poteri rilevanti: la nomina del governo federale (art. 70 comma 1), la convocazione e lo scioglimento del Consiglio nazionale, che non avrebbe più potuto prorogare in maniera autonoma i propri lavori (art. 28 e 29), la guida delle forze armate e l'emanazione di «disposizioni con ordinanze provvisorie in deroga alla legge», nel caso in cui «il Consiglio nazionale [fosse stato] impedito nella sua azione» (art. 18). Relativamente alla rappresentanza degli interessi, l'art. 24 attribuiva il potere legislativo al Consiglio nazionale e ad un Consiglio dei Länder e delle Professioni¹⁰⁶, la cui composizione e il cui funzionamento sarebbero stati regolati da una legge costituzionale speciale (art. 35). Il nuovo organo non entrò mai in vigore ma il fatto che esso fosse previsto all'interno del testo costituzionale testimoniava come la centralità della rappresentanza politica, difesa strenuamente dai socialdemocratici, non fosse più considerata un principio inviolabile. Veni-

vano inoltre modificati i processi di nomina delle Corti di diritto pubblico, conferendo un maggiore peso al governo e alla figura del Presidente (art. 134 e art. 147). Con la riforma costituzionale del '29, si assisteva dunque ad uno spostamento del baricentro del potere dal Legislativo all'Esecutivo, come desiderato dai conservatori.

Tuttavia, la seconda *Bundesnovellierung* rimaneva nel solco della Costituzione del 1920, innanzitutto poiché, in base ad essa, il governo aveva bisogno della fiducia del parlamento (art. 74) e gli atti presidenziali dovevano essere controfirmati dai ministri (art. 67, comma 2). Inoltre, l'art. 18 menzionato in precedenza era tutt'altro che la mera riproposizione del celebre art. 48 della Costituzione di Weimar. Il Presidente austriaco poteva sì emanare «disposizioni, con ordinanze in deroga alla legge» ma su proposta del governo, che se ne assumeva la responsabilità insieme al Presidente stesso, e che doveva essere in accordo con la Sottocommissione permanente istituita dalla commissione principale del Consiglio nazionale (art. 55, comma 2). In estrema sintesi, veniva mantenuta una forma parlamentare di governo ma non più a preminenza «assoluta» del Legislativo, bensì a «preminenza presidenziale»¹⁰⁷.

5. E quindi?

Proviamo a tirare alcune somme, in maniera sintetica e provvisoria. In linea con una certa "temperie" che caratterizzava buona parte dell'Europa del primo dopoguerra, la seconda *Bundesnovellierung* austriaca riconfigurava il ruolo del Legislativo e, nello specifico, il suo rapporto con l'Esecutivo,

essenzialmente attraverso l'introduzione della rappresentanza degli interessi e della componente presidenziale che dovevano porre fine alla «onnipotenza del parlamento», contribuendo all'affermarsi di un governo forte.

La costituzione *novelliert*, sebbene aspramente criticata dai socialdemocratici, non scardinava tuttavia il governo parlamentare: essa possedeva infatti un carattere di tipo "compromissorio" esattamente come quella di nove anni prima. Con un distinguo importante da tenere in considerazione. La Costituzione del 1920, soprattutto relativamente alla posizione di "superiorità" accordata al Legislativo, era stata influenzata dai socialdemocratici, forti della loro ottima affermazione politica alle elezioni della A.N.C., ed era stata accettata dai conservatori, con indubbie riserve. Non a

caso, alcune delle critiche sollevate durante i dibattiti in seno al Consiglio nazionale contro l'«onnipotenza del parlamento», contro la «tirannia dei partiti» e a favore di una rappresentanza alternativa a quella politica, erano già emerse in fase costituyente.

La riforma costituzionale del '29 venne invece promossa e condizionata dalle forze conservatrici, *in primis* dai cristianosociali, che riuscirono così a realizzare, almeno in parte, un disegno politico che veniva dal passato. La ricerca del governo forte, che caratterizzò indubbiamente la seconda *Novellierung*, finì così per coincidere con la ridefinizione del fragile compromesso costituzionale cui i partiti politici austriaci erano giunti appena nove anni prima.

¹ B. Barth, *Europa nach dem grossen Krieg: die Krise der Demokratie in der Zwischenkriegszeit 1918-1938*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2016.

² Cf. I. Stolzi, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in «Il Giornale di Storia costituzionale», n. 43, I, 2022, pp. 231-254; S. Baume, *Le parlement face à ses adversaires: la réplique allemande au désenchantement démocratique dans l'entre-deux-guerres*, in «Revue Française de Science Politique», 56, 2006, pp. 985-998.

³ Cf. P. Corduener, *The Rise and Fall of the People's Parties: A History of Democracy in Western Europe since 1918*, Oxford, Oxford Uni. Press, 2023, pp. 18-29; H. J. Laszki, C. Borgeaud, F. Larnaud, G. Mosca, M. J. Bonn, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo. Cinque risposte a un'inchiesta*

dell'Unione Interparlamentare, a cura di C. Cassina, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁴ Cf. B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

⁵ Mutuo questo termine da U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, Cedam, 2019, p. 49.

⁶ Già nel 1925 era stata introdotta una prima *Novellierung* con la quale era stata attuata la ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo.

⁷ Siamo consapevoli che la prospettiva adottata coglie solo un aspetto del complesso processo di riforma costituzionale austriaco ma, a nostro giudizio, riesce egualmente a restituire, almeno in parte, l'importanza rivestita, all'interno di esso, dalla questio-

ne del governo forte. I verbali delle sedute del Consiglio nazionale esaminati in questo saggio sono reperibili online sul sito web della Biblioteca Nazionale di Vienna: <<https://alex.onb.ac.at/>>. In formato cartaceo, i principali documenti e materiali relativi alla riforma del '29 sono contenuti in: K. Berchtold (hrsg.), *Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundesverfassung-Novelle von 1929*, Teil I und II, mit einer Einleitung von K. Berchtold, Wien, Wilhelm Braumüller. Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges. M. b. H. 1979.

⁸ Sia il partito grande-tedesco, sia quello degli agrari appartenevano all'area nazionalista che comprendeva peraltro il partito dei tedeschi radicali, il partito del centro tedesco e il partito tedesco dei lavoratori. K. Berchtold, *Die politischen Parteien und ihre*

- parlamentarische Klubs seit 1918*, in H. Schambeck (hrsg.), *Österreichs parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, pp. 430 ss.
- ⁹ Per ragioni di sintesi, in questa sede, ci siamo soffermati sugli interventi tenuti dai deputati delle due principali forze conservatrici del tempo, ossia i cristianosociali e i grande-tedeschi.
- ¹⁰ D'ora in poi utilizzeremo l'acronimo A.N.P. per riferirci alla Assemblea provvisoria.
- ¹¹ K. Stadler, *Die Gründung der Republik in Österreich: Geschichte der ersten Republik 1918-1938*, Styria, Graz, 1983, pp. 66-67. D'ora in poi si utilizzerà l'acronimo A.N.C. per riferirsi alla Assemblea costituente.
- ¹² Su Renner: R. Saage, *Der Erste Präsident Karl Renner. Eine politische Biographie*, Wien, Paul Zsolnay, 2016.
- ¹³ In merito al progetto renneriano sulla «sovranità» cf. W. Brauner, *Karl Renners "Entwurf einer provisorischen Verfassung"*, in H. Mayer gemeinsam mit C. Jabloner, G. Kuckso-Stadlmayer, R. Laurer, K. Ringhofer, R. Thienel (hrsg.), *Staatsrecht in Theorie und Praxis. Festschrift für Robert Walter zum 60. Geburtstag*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1991, pp. 68-72.
- ¹⁴ *Stenographische Protokolle 1. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (21. Oktober 1918)*, p. 31. I verbali delle sedute sia della A.N.P. sia della A.N.C. sono reperibili online sul sito del Parlamento austriaco: <<https://www.parlament.gv.at/>>.
- ¹⁵ *Ibidem*.
- ¹⁶ *Ibidem*.
- ¹⁷ *Ibidem*.
- ¹⁸ Nel 1867, a seguito dell'*Ausgleich*, vennero promulgate 5 Leggi fondamentali (dalla n. 142 alla n. 146), precedute da una Legge non fondamentale (n. 141), conosciute con il nome di *Dezemberverfassung* (Costituzione di Dicembre), che riguardavano la metà occidentale della Monarchia austro-ungarica, ossia l'Austria-Cisleithania, e che prevedevano un parlamento centrale bicamerale, il *Reichsrat*, con sede a Vienna, un sistema giudiziario indipendente, il riconoscimento di una serie di diritti fondamentali e una giurisdizione *ad hoc* per proteggere, tra le altre cose, proprio tali diritti. Tuttavia, il Monarca manteneva ampi poteri: oltre a condividere il potere legislativo con il *Reichsrat*, egli era a capo dell'Esecutivo, nominava e licenziava i Ministri che, sebbene formassero un Consiglio dei Ministri sotto un Presidente dei Ministri, non erano politicamente responsabili nei confronti del parlamento. Le 5 Leggi costituzionali del 1867 sono disponibili online al seguente indirizzo (Archivio delle Costituzioni storiche dell'Università di Torino): <<http://www.dircost.unito.it/cs/paesi/austria.shtml>>. Sul processo di costituzionalizzazione della Monarchia austriaca, W. Brauner, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich von 1848 bis 1918*, in H. Rumpler, P. Urbanitsch (hrsg.), *Die Habsburgmonarchie 1848-1918*, Bd. 2, Wien, Der österreichische Akademie der Wissenschaft, 2000, pp. 69-237.
- ¹⁹ Cf. N. Leser, *Zwischen Reformismus und Bolschewismus. Der Austromarxismus als Theorie und Praxis*, Vienna, Europa Verlag, 1968 e P. Lowenberg, *Karl Renner and the Politics of Accommodation: Moderation vs Revenge*, «Austrian History Yearbook», vol. 22, 1991, pp. 35-56.
- ²⁰ M. Welan, *Die Geschichte der österreichischen Verfassung als Spiegelbild der österreichischen Demokratie*, in A. Pelinka, M. Welan, *Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien, Frankfurt, Zuerich, Europa Verlag, 1971, pp. 26-30.
- ²¹ *Stenographische Protokolle 3. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (12. November 1918)*, p. 65.
- ²² R. Kriechbaumer, *Die grossen Erzählungen der Politik. Politische Kultur und Parteien in Österreich von der Jahrhundertwende bis 1945*, Wien, Koeln, Weimar, Bochlau, 2001, p. 305.
- ²³ *Stenographische Protokolle 10. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (18. Dezember 1918)*, p. 321.
- ²⁴ *Ivi*, p. 326.
- ²⁵ K. Vocelka, *Österreichische Geschichte*, München, C.H.B. Beck, 2010, pp. 96-103.
- ²⁶ N. Leser, *Genius Austriacus. Beiträge zur politischen Geschichte und Geistesgeschichte Österreichs*, Böhlau-Verlag, Wien-Köln-Graz, 1986, pp. 280-281.
- ²⁷ *Stenographische Protokolle 4. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung (14. März 1919)*, p. 65.
- ²⁸ *Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung*, contenuta nello *Staatsgesetzblatt für den Staat Deutsch-Österreich*, ausgegeben am 15. März 1919, nr. 179, p. 406.
- ²⁹ *Ivi*, p. 407.
- ³⁰ M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 3, 2016, p. 3.
- ³¹ *Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung cit.*, p. 406.
- ³² *Stenographische Protokolle 4. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung (14 März 1919)*, p. 66.
- ³³ K. Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, Band 1: 1918-1933, Wien-New York, Springer, 1998, p. 494.
- ³⁴ *Stenographische Protokolle 4. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung (14 März 1919)*, pp. 70-71.
- ³⁵ *Ivi*, pp. 74-75.
- ³⁶ *Ivi*, pp. 77-78.
- ³⁷ Cf. R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien, Manzsche Verlag, 2000; W. Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 11. Auflage, Wien, Europa Verlag, 2009, p. 159.
- ³⁸ Così si esprime Renner: *Stenographische Protokolle 3. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (12 November 1918)*, p. 76. Cf. P. Macchia, *Il Bundesrat austriaco*.

- Genesi e vicende della seconda Camera di un federalismo debole*, Torino, Giappichelli, 2007.
- ³⁹ La *Provisorische Verfassung* era in linea di continuità con la Legge costituzionale del 14 novembre 1918 «sulla assunzione della autorità statale nei Länder» che, pur riconoscendo a quest'ultimi, così come ai comuni, un certo grado di autonomia, escludeva la soluzione federale. G. Schmitz, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*, Wien, Manz Verlag, 1981, pp. 22-23.
- ⁴⁰ Cf. A. Agnelli, *La questione nazionale e il socialismo*, Bologna, Il Mulino, 1969.
- ⁴¹ Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich* cit., p. 556.
- ⁴² Schmitz, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens*, cit., pp. 22-24.
- ⁴³ Cf. F. Ermacora, *Die Entstehung der Bundesverfassung 1920. Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform*, Wien, W. Braumüller, 1989; T. Olechowski (hrsg.), *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, Bd. 2, Wien, Verlag der österreichische Akademie der Wissenschaften, 2010, pp. 213-222.
- ⁴⁴ Cf. Renner-Mayr Entwurf, in F. Ermacora (hrsg.), *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920). Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses samt Verfassungsentwürfen mit einem Vorwort, einer Einleitung und Anmerkungen*, Wien, Österreichisches Staatsarchiv, 1967.
- ⁴⁵ Proprio grazie al contributo di Kelsen (e di Adolf Merkl), la Corte costituzionale diventava l'«obiettivo custode della Costituzione», il cui compito era garantire che la Legge costituzionale prevalesse su quelle federali e quelle regionali. G. Bongiovanni, *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello stato. Hans Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 188 ss.
- ⁴⁶ F. Palermo, *Cent'anni di solitudine? O della resilienza del federalismo austriaco*, in «Percorsi costituzionali», 1, 2021, pp. 777-795.
- ⁴⁷ In tal senso, ricordiamo che il Presidente non partecipava in alcun modo alla attività legislativa, promulgava le leggi ma non aveva potere né di veto, né di sanzione; esattamente come per i Ministri, egli poteva essere messo sotto accusa da parte del Consiglio nazionale in caso di violazione della Costituzione (art. 63, comma 2). Inoltre, tutti gli atti presidenziali necessitavano della controfirma ministeriale (art. 67, comma 1).
- ⁴⁸ In seduta congiunta, i due organi formavano l'Assemblea federale (art. 38).
- ⁴⁹ Accanto alla Corte costituzionale, veniva attivata anche la Corte amministrativa, già presente in epoca monarchica, e la cui composizione, proprio come per la Corte costituzionale, era fortemente condizionata dal Consiglio nazionale e da quello federale (art. 135). Per tutti gli articoli della Costituzione del 1920 e per quelli della Costituzione riformata del 1929, citati in questo articolo, rimandiamo all'Archivio di Storia delle Costituzioni dell'Università di Torino: <<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/austria192.htm>>.
- ⁵⁰ Su Seipel: J. Deak, *Ignaz Seipel (1876-1932). Founding Father of the Austrian Republic*, in G. Bischof-F. Plasser-E. Maltschnig (eds.), *Austrian Lives*, New Orleans, University of New Orleans Press, 2012, pp. 32-55.
- ⁵¹ L. Höbelt, *Die erste Republik Österreich 1918-1938*, Wien, Köln, Böhlau Verlag, 2018, pp. 152-214; J. W. Boyer, *Austria 1867-1955*, Oxford, Oxford University Press, 2022, pp. 658-758.
- ⁵² Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, cit., p. 526.
- ⁵³ *Stenographische Protokolle*. 99. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (27. September 1929), pp. 2790-2791.
- ⁵⁴ Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, cit., pp. 554-555.
- ⁵⁵ La riforma era ancora più ricca in termini di contenuto ma, in questa sede, per ragioni di sintesi, ci limitiamo a indicare quelli che riteniamo particolarmente significativi in merito al tema del governo forte.
- ⁵⁶ *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), p. 2868.
- ⁵⁷ Cf. F. Hederer, *Politik der Ökonomie. Der Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2025.
- ⁵⁸ La precisazione fatta da Schober non dovrebbe stupire: il Consiglio economico tedesco era infatti una "creatura" socialdemocratica. Cf. G. Gozzi, *Democrazia e pluralismo da Weimar alla Repubblica federale tedesca*, in «Scienza & Politica», n. 6, 1992, pp. 85-95.
- ⁵⁹ *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), pp. 2868-2869.
- ⁶⁰ *Ibidem*.
- ⁶¹ E. Bertolini, *Un Presidente "reattivo": il semipresidenzialismo austriaco*, in «DPCEOnline», n. 1, 2023, p. 996. Disponibile al seguente indirizzo: <<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1833>>.
- ⁶² Cf. I. Seipel, *Der Kampf um die österreichische Verfassung*, Wien, W. Braumüller, 1929. Sulla dottrina corporativa nell'Europa del primo dopoguerra: M. Pasetti, *L'Europa corporativa. Una storia transnazionale fra le due guerre*, Bologna, Bononia Uni. Press, 2016.
- ⁶³ *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), pp. 2876-2877.
- ⁶⁴ M.R. Blum, W. Smaldone (eds.), *Karl Renner*, in Id., *Austro-Marxismo: the Ideology of Unity*, Leiden, Brill, 2016, pp. 56-65. Mi permetto di rinviare anche al mio: S. Lagi, *Karl Renner: Staat und Nation (1899)*, in «Res publica», 25, 2011, pp. 109-124.
- ⁶⁵ *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), pp. 2879-2880.

- ⁶⁶ Ivi, p. 2880.
- ⁶⁷ Ivi, p. 2883. Fino al 1896 le *Kurien* erano state quattro: alla prima appartenevano i grandi proprietari (59 elettori per eleggere un deputato); la seconda curia era costituita dagli abitanti dei comuni cittadini, che pagavano annualmente una imposta compresa tra 10 e 20 fiorini (1580 elettori per ciascun deputato); la terza curia era composta dai rappresentanti delle Camere del Commercio e del Lavoro (23 elettori per ciascun deputato); alla quarta curia appartenevano gli abitanti dei comuni regionali che dovevano pagare imposte stabilite con criteri differenti per ciascun Land (erano necessari 8400 elettori per ciascun deputato). Il governo Badeni aveva introdotto nel 1896 la quinta curia, formata da tutti i cittadini maschi che avessero compiuto il ventiquattresimo anno di età e che risiedessero da almeno sei mesi nello stesso comune. Il sistema delle *Kurien* venne abolito nel 1907 per l'elezione del Parlamento imperiale ma rimase in vigore a livello dei Länder fino al 1918. O. Lehner, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Mit Grundzügen der Wirtschaft und Sozialgeschichte*, Wien, Universität Verlag, Rudolf Trauner, 2002, pp. 247-248; W. Brauner, *Die Funktionen des Reichsrats*, in H. Schambeck (hrsg.), *Österreichs parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, Duncker Humboldt, 1986, p. 125.
- ⁶⁸ *Stenographische Protokolle. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2882.
- ⁶⁹ Ivi, pp. 2889-2890.
- ⁷⁰ Ivi, p. 2895.
- ⁷¹ Ivi, pp. 2893-2894.
- ⁷² Ivi, p. 2893.
- ⁷³ *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (23. Oktober 1929), p. 2930.
- ⁷⁴ Ivi, p. 2931.
- ⁷⁵ Cf. A. Diamant, *I cattolici austriaci e la prima repubblica*, Roma, 5 Lune, 1964. Si veda il discorso che Seipel lesse alla Assemblea annuale degli accademici, svoltasi a Monaco il 22 gennaio 1929, *Die Münchner Kritik der Demokratie*, ora in Id., *Der Kampf um die österreichische Verfassung* cit., pp. 167-177.
- ⁷⁶ *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (23. Oktober 1929), pp. 2933-2934.
- ⁷⁷ *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3018-3019.
- ⁷⁸ *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (23. Oktober 1929), p. 2938.
- ⁷⁹ *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3018-3019. Così, ad esempio, si espresse, durante la medesima seduta, anche il suo compagno di partito, Kurt Alois von Schuschnigg: Ivi, p. 3007.
- ⁸⁰ *Stenographische Protokolle. 99. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (27. September 1929), pp. 2790-2791.
- ⁸¹ *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2870 e *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3003-3004.
- ⁸² *Stenographische Protokolle. 99. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (27. September 1929), pp. 2790-2791; *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), pp. 2870-2871.
- ⁸³ La Legge 141 modificava il *Februarpotent* del 1861 e precedeva le cinque Leggi fondamentali.
- ⁸⁴ *Stenographische Protokolle. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2881.
- ⁸⁵ Ivi, p. 2907.
- ⁸⁶ *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2870. Relativamente all'infusso del "modello costituzionale weimariano" sulla seconda *Bundesnovellierung*, A. Jakab, *Das Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz (1920) und die Weimarer Verfassung (1919). Weimars negative Einfluss auf die österreichische Verfassung*, in «Historia Constitucional», n. 20, 2019, pp. 435-438, che parla di una vera e propria «weimarizzazione» della Costituzione del '20. Di opinione più sfumata: C. Sbailò, *Weimar un laboratorio per il costituzionalismo europeo. Scienza giuridica e crisi dei valori occidentali*, Torino, Giappichelli, 2007.
- ⁸⁷ *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2893.
- ⁸⁸ *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2870.
- ⁸⁹ *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), p. 3014.
- ⁹⁰ Ivi, pp. 3018-3020.
- ⁹¹ Ivi, p. 3020.
- ⁹² *Ibidem*. Cf. il classico: C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, pp. 191-197.
- ⁹³ *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3024-3025.
- ⁹⁴ *Ibidem*.
- ⁹⁵ Basti pensare soltanto a celebri giuristi, quali Fernande Larnaude, Heinrich Triepel, Carl Schmitt. Cf. F. Larnaude, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo* (1923), trad. it. in Laski, Borgeaud, Larnaude, Mosca. Bonn, op. cit., pp. 33-48; C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Krise des heutigen Parlamentarismus* [1926], Berlin, Duncker & Humblot, 2010; H. Triepel, *Staatsverfassung und die politischen Parteien* [1928], Berlin, O. Liebmann, 1930.
- ⁹⁶ *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), p.

- 3025; *Stenographische Protokolle*. 102. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), pp. 2892-2893.
- ⁹⁷ Si veda l'intervento di Schober: *Stenographische Protokolle*. 101. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2868; pp. 2871-2872.
- ⁹⁸ Si rimanda anche al discorso tenuto da Schmitz: *Stenographische Protokolle*. 102. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), pp. 2896-2897.
- ⁹⁹ Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, cit., p. 541.
- ¹⁰⁰ *Stenographische Protokolle*. 110. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), p. 3007.
- ¹⁰¹ *Ibidem*.
- ¹⁰² Si veda il discorso di Schober: *Stenographische Protokolle*. 101. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), pp. 2871-2872.
- ¹⁰³ *Ibidem*.
- ¹⁰⁴ *Stenographische Protokolle*. 102. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2889.
- ¹⁰⁵ Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich* cit., pp. 568-570.
- ¹⁰⁶ In lingua originale, il termine per indicare la Camera dei Länder e delle Professioni era *Länder und Ständerat*: ricorreva dunque la parola *Stände* (ceti).
- ¹⁰⁷ M. Welan, *Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung*, in *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (hrsg.), *75 Jahre Bundesverfassung*, Wien, Verlag Österreich, 1997, p. 483; T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, Wien, WU Universitätsverlag/Facultas, 2014, p. 43; Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione*, cit., p. 64.