

### 3.2. Le leggi costituzionali del 18 dicembre 1918 e del 14 marzo 1919: dalla Assemblée nazionale provvisoria alla Assemblée nazionale costituente.

Tra il 21 ottobre e il 22 novembre l'Assemblée nazionale provvisoria instaurò un regime repubblicano e democratico. La legge costituzionale del 30 ottobre sulla «sovrantà» aveva fissato a febbraio le elezioni per l'Assemblée costituente, senza però specificare come la nuova Assemblée sarebbe stata eletta; il 27 novembre Renner depose al Consiglio di stato il progetto di legge sul sistema di votazione per l'Assemblée costituente e il progetto venne discusso nella seduta del 18 dicembre.<sup>86</sup>

Il primo a intervenire fu il deputato tedesco nazionale Rudolf Heine,<sup>87</sup> che si dichiarò immediatamente favorevole al progetto renneriano, poiché esso prevedeva l'introduzione del sistema proporzionale che, a suo giudizio, era il solo in grado di garantire una adeguata rappresentanza delle minoranze.<sup>88</sup>

Quest'ultima osservazione era chiaramente indirizzata contro la tradizione imperiale caratterizzata da un sistema di votazione completamente differente.

Fino al 1907, anno in cui era stato introdotto il suffragio universale, nell'Impero asburgico era rimasto in vigore il cosiddetto «sistema delle curie», in base al quale la popolazione veniva divisa in cinque «classi di elettori»: l'appartenenza a ciascuna di esse era principalmente determinata dalle imposte pagate, per cui la prima classe, costituita dai grandi proprietari, mandava al Parlamento imperiale un numero di deputati maggiore rispetto alle altre classi.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> K. Ucakar, *op. cit.*, p. 385.

<sup>87</sup> Rudolf Heine (1877-1949), tedesco-nazionale, ingegnere, deputato al Parlamento imperiale dal 1911 e successivamente deputato alla Assemblée nazionale provvisoria. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975 cit.*, p. 118.

<sup>88</sup> *Stenographische Protokolle der provisorischen Nationalversammlung cit.*, p. 321.

<sup>89</sup> O. Lehner, *op. cit.*, pp. 246-247. Fino al 1896 le curie erano state quattro: alla prima appartenevano i grandi proprietari (erano sufficienti 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 (erano necessari 1580 elettori per ciascun deputato); la terza curia era composta dai rappresentanti delle Camere del Commercio e del Lavoro (erano necessari 23 elettori per ciascun deputato); alla quarta curia appartenevano gli abitanti dei comuni regionali che dovevano pagare imposte stabilite secondo criteri differenti per ciascun Land (erano necessari 8400 elettori per ciascun deputato). Tale meccanismo consentiva ai ceti privilegiati di avere un'influenza e un peso determinanti all'interno del Parlamento imperiale. A partire dagli anni '80 dell'800, la pressione politica affinché il sistema di votazione fosse

La conquista del suffragio universale aveva posto fine a simili descrizioni, ma aveva mantenuto il principio di maggioranza assoluta, per cui veniva eletto al parlamento solo chi otteneva la maggioranza dei voti (51%).<sup>90</sup> Per il deputato nazionalista, il meccanismo proporzionale non solo avrebbe garantito una effettiva rappresentanza delle minoranze e una attiva cooperazione tra i partiti politici, ma avrebbe evitato anche la «dominazione di una classe» a danno delle altre.<sup>91</sup>

Se oggi l'Assemblée provvisoria e il Consiglio di stato vengono pubblicamente criticati nella loro attività, non dobbiamo però dimenticare che attraverso la cooperazione dei grandi partiti è stato limitato il caos politico [...] Mentre stiamo decidendo su questa legge, portiamo alla ribalta la volontà popolare che, credo, dica chiaramente [...] come noi, nel nostro stato austro-tedesco non vogliamo la dominazione di una classe, bensì una seria collaborazione di tutti.<sup>92</sup>

Nelle parole di Heine è possibile cogliere uno degli aspetti più tipici del dibattito politico sul progetto di legge elettorale: per i tedesco-nazionali (e insieme a loro la stessa CSÖ), il sistema proporzionale era il mezzo più efficace per evitare la cosiddetta «dittatura di classe», ossia la conquista e la concentrazione di tutto il potere nelle mani della SPÖ.<sup>93</sup>

riformato crebbe notevolmente, fino a quando, nel 1882, il governo Taafé estese il diritto di voto a favore della piccola borghesia e di una parte del mondo contadino. Ma la riforma più importante giunse nel 1896 con il governo Badeni che introdusse una «quinta curia», la cosiddetta curia «senza censo». Essa era formata da tutti i cittadini maschi che avessero compiuto il ventiquattresimo anno di età e che risiedessero da almeno sei mesi nello stesso comune. Allo stesso tempo, però, coloro che appartenevano ad una delle altre quattro curie potevano votare anche nella quinta, per cui i gruppi sociali più facoltosi (raggruppati nella prima e terza curia) finivano per avere un doppio voto: la creazione della quinta curia aveva realizzato un sistema di votazione di tipo plurimo. O. Lehner, *op. cit.*, pp. 247-248; M. Weiß, *op. cit.*, p. 92, pp. 96-97; il fondamentale R. Lierzter-Loebenstein, *Wahlreformversuch in den österreichischen und böhmischen Ländern Cisleithaniens 1895-1910*, Doktorat Dissertation, Wien, National Bibliothek, 1980, pp. 28-38 pp. 54-56. Cf. *Die österreichischen Verfassungsgesetze* hrsg. von E. Bernatzik, Leipzig, Verlag von C. L. Hirschfeld, 1906, p. 56 ss. e lo stesso G. Jellinek, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen cit.* Secondo Jellinek, il sistema di votazione asburgico non era assimilabile a nessuno dei meccanismi elettorali allora esistenti negli altri paesi europei. G. Jellinek, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen cit.*, pp. 12-13.

<sup>90</sup> R. Lierzter-Loebenstein, *op. cit.*, pp. 54-56. W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte cit.*, p. 159.

<sup>91</sup> *Stenographische Protokolle der provisorischen Nationalversammlung cit.*, p. 324.

<sup>92</sup> *Ibidem*

<sup>93</sup> K. Ucakar, *op. cit.*, pp. 390-391.

All'interno di questa visione complessivamente favorevole al sistema proporzionale è però necessario distinguere tra le posizioni di chi, nel mondo conservatore, parteggiava *in toto* per l'introduzione del nuovo «Wahlrechtssystem» (sistema elettorale), come Heine, e chi, come i suoi compagni di partito Albert Mühlwert e Max Friedmann,<sup>94</sup> riteneva che alcuni aspetti del progetto renneriano dovessero essere sostanzialmente modificati.

Prendendo le distanze da Heine, Mühlwert criticava il progetto elettorale stilato dal Capo della Cancelleria perché eccessivamente «partitocentrico».<sup>95</sup>

Egli riteneva che il grave limite del progetto renneriano fosse l'obbligo per l'elettore di scegliere uno o più candidati sulla base di una lista preordinata dal partito.<sup>96</sup> In tal senso, secondo l'esponente tedesco-nazionale, il rapporto tra rappresentato e rappresentante diventava del tutto «impersonale», dato che il primo era completamente svincolato dal secondo e i protagonisti della vita parlamentare non erano più i rappresentanti che agivano nell'interesse del popolo sovrano, bensì le grandi formazioni partitiche.<sup>97</sup>

La critica di Mühlwert al progetto di Renner non era volta solamente contro il «dominio dei partiti», ma anche, e più specificamente, contro i partiti di massa come CSÖ e SPÖ, e contro la logica moderna della rappresentanza, per cui l'elettore vota un programma piuttosto che una specifica persona.

In maniera analoga a Mühlwert, anche Friedmann riteneva che il progetto di Renner avesse trasformato il voto da «scelta» in mero «riconoscimento» e avesse compromesso il «rapporto di fiducia» tra rappresentati e rappresentanti.<sup>98</sup> I tedesco-nazionali che intervennero nel dibattito dell'Assemblea non erano tanto contrari al sistema di votazione proporzionale, quanto all'importanza che il progetto renneriano attribuiva ai partiti di

<sup>94</sup> Max Friedmann (1864-1936), tedesco-nazionale, imprenditore, deputato al Parlamento imperiale (1911-1918), membro del consiglio direttivo della «Associazione delle Industrie austro-tedesche»; deputato della Assemblea nazionale provvisoria e della Assemblea nazionale costituente. Albert Mühlwert (1862-1934), tedesco-nazionale, avvocato, deputato al Parlamento imperiale (1907-1918), membro della Assemblea nazionale provvisoria. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975* cit., p. 77; p. 221.

<sup>95</sup> *Stenographische Protokolle der provvisorischen Nationalversammlung* cit., p. 325.

<sup>96</sup> Il progetto di Renner prevedeva «un abbinamento delle presentazioni dei candidati», per cui diversi partiti proponevano una lista di candidati e si spartivano i mandati ottenuti. H. Rosenkranz, *op. cit.*, p. 10.

<sup>97</sup> *Stenographische Protokolle der provvisorischen Nationalversammlung* cit., p. 326.

<sup>98</sup> *Ivi*, pp. 328-329.

<sup>99</sup> Alla luce degli interventi sopra ricordati, non appare del tutto esatta la tesi di Ucakar, secondo cui i tedesco-nazionali sarebbero stati profondamente avversi al sistema

massa.<sup>99</sup> Alle obiezioni dei deputati nazionalisti, Renner replicò che la nuova Assemblea costituente doveva rappresentare le grandi visioni politiche, gli interessi globali del popolo, piuttosto che «interessi particolari» e settoriali:

Ora dobbiamo decidere se vogliamo un parlamento degli ultimi resti o un parlamento dei grandi interessi popolari, delle grandi visioni politiche, così come esse agiscono nel popolo.<sup>100</sup>

La difesa renneriana della rappresentanza politica conteneva in sé un aperto rifiuto e una netta critica alla logica delle «courtes», che aveva altresì caratterizzato l'istituto della rappresentanza in epoca imperiale.<sup>101</sup>

Come altri esponenti del suo partito, Renner era convinto che il meccanismo di votazione proporzionale fosse l'unico sistema in grado di assicurare una adeguata rappresentanza delle minoranze. Tuttavia non riteneva che il nuovo sistema di votazione dovesse permettere la rappresentanza di «resti» di soggetti politici assolutamente minoritari, come sembrava no chiedere i deputati tedesco-nazionali. Le posizioni di quest'ultimi si rivelarono del tutto isolate in seno all'Assemblea, che decise di adottare immediatamente il progetto renneriano.<sup>102</sup>

La legge del 18 dicembre sulla «votazione della Assemblea costituente»<sup>103</sup> rappresentò il *trait d'union* tra il processo costituente iniziato con l'Assemblea nazionale provvisoria e quello che sarebbe stato proseguito dalla nuova Assemblea: prima delle elezioni di febbraio, l'Assemblea provvisoria modificò la legge del 30 ottobre sulla «sovranità», nell'ottica di una razionalizzazione dei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo.

proporzionale. K. Ucakar, *op. cit.*, pp. 390-391.

<sup>100</sup> *Stenographische Protokolle der provvisorischen Nationalversammlung* cit., p. 344.

<sup>101</sup> W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte* cit., p. 159; *Id.*, *Die Entstehung des Parlamentarismus* cit., p. 90; p. 96; H. Rumpel-P. Urbanitsch (hrsg.), *Verfassungsentwicklung in Österreich...* cit., p. 201.

<sup>102</sup> H. Wiedner, *op. cit.*, p. 235. L'adozione del sistema proporzionale non fu l'unico elemento di novità introdotto dalla legge costituzionale del 18 dicembre. Questa, diversamente dall'epoca imperiale, non riconosceva più la preparazione e l'organizzazione delle elezioni alle autorità amministrative, bensì alle cosiddette «autorità elettorali», formate da membri scelti dai partiti dell'Assemblea. Cambiamento che testimonia, ancora una volta, lo spostamento del potere dall'Esecutivo al Legislativo.

<sup>103</sup> Nella seduta del 18 dicembre, si stabilì che l'Assemblea nazionale costituente sarebbe stata formata da 255 deputati, eletti da cittadini maschi e femmine, che avessero raggiunto il ventesimo anno di età. Venne inoltre introdotto il cosiddetto «Wahlpflicht» (obbligo di voto) che, secondo i tedesco-nazionali e i cristiano-sociali, avrebbe costretto le donne di osservanza cattolica e conservatrice, meno organizzate e politicizzate di quelle socialdemocratiche, a recarsi alle urne ed esprimere la loro preferenza elettorale. A. Ableitinger, *op. cit.*, p. 158; H. Rosenkranz, *op. cit.*, p. 10.

L'occasione che spinse l'Assemblea a modificare questa legge fu offerta dallo scontro che era nato in dicembre tra il Consiglio di stato e l'Assemblea nazionale, in merito alla legge sulla cittadinanza, che il Consiglio si era rifiutato di rendere esecutiva.<sup>104</sup> Questo rifiuto aveva suscitato numerose polemiche, in particolare da parte dei socialdemocratici, che avevano accusato il Consiglio di arrogarsi un potere (il potere di rifiutare l'applicazione di una legge), che in epoca asburgica era appartenuto all'Imperatore.<sup>105</sup> Nella seduta del 19 dicembre, il socialdemocratico Michael Schacherl<sup>106</sup> osservava che il comportamento del Consiglio aveva posto seriamente il problema di definire con maggiore chiarezza le competenze dell'organo esecutivo. Con questa motivazione, egli proponeva di migliorare la legge costituzionale sulla «sovranità» per evitare nuove «deviazioni» da parte del Consiglio di stato.<sup>107</sup>

La legge proposta da Schacherl non ampliava i poteri del Consiglio di stato, bensì contribuiva a *definirli* con maggiore precisione.<sup>108</sup> Nella legge di modifica presentata alla Assemblea provvisoria, la figura del Cancelliere diventava centrale nell'edificio costituzionale austriaco, poiché spettava a lui, responsabile dinanzi alla Assemblea, il potere di «confermare» gli atti del Consiglio di stato. In questo senso, come osservava lo stesso Schacherl, il Consiglio di stato era doppiamente vincolato: alla Assemblea e al Cancelliere di stato.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> G. Schmitz, *Die Vorenwürfe Hans Kelsens*... cit., p. 15.

<sup>105</sup> *Ibidem*

<sup>106</sup> Michael Schacherl, (1869 - ?), socialdemocratico, medico, autore di numerosi opuscoli e articoli di carattere sociale, fu deputato del Parlamento imperiale (1897-1900, 1905-1918). Fu membro sia dell'Assemblea nazionale provvisoria, sia della Assemblea nazionale costituente. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975* cit., p. 276.

<sup>107</sup> Al Consiglio di stato veniva riconosciuto il potere di veto nei confronti delle leggi proposte dall'Assemblea, ma solo secondo precise regole. Il Consiglio di stato poteva richiedere entro 10 giorni la modifica e la revoca di una legge, prima che questa fosse resa esecutiva, però, se trascorsi i 10 giorni, l'Assemblea non accettava né di modificare, né di ritirare la legge, il Consiglio di stato era obbligato a porla in esecuzione. Inoltre, la proposta di modifica stabiliva che il Consiglio di stato potesse esercitare il diritto di veto a condizione che si esprimessero a favore almeno 15 dei suoi membri. *Stenographische Protokolle der provisorischen Nationalversammlung* cit., pp. 416-417.

<sup>108</sup> In base a questa, il Consiglio di stato era presieduto da un Direttorio composto da 5 membri, di cui 3 presidenti scelti dall'Assemblea, un Capo di cancelleria e un Notaio di stato. *Ibidem*

<sup>109</sup> *Ivi*, p. 41. Il Cancelliere doveva operare nel direttorio del Consiglio di stato insieme a tre notai. *Ibidem* La legge del 19 dicembre attribuiva al Cancelliere di stato il

La legge di modifica manteneva la subordinazione del Consiglio di stato verso l'Assemblea, e, sebbene non introducesse una concreta separazione dei poteri, indicava in maniera più sistematica, rispetto alla legge del 30 ottobre, le funzioni di quest'organo. Con le leggi costituzionali del 30 ottobre sulla «sovranità», del 12 novembre sulla «forma dello stato» e infine con quella del 19 dicembre sulla «riforma del Consiglio di stato» veniva così affermata la centralità potere legislativo: la volontà statale non scaturiva più dalla «Vereinbarung» (concordia) tra monarca e parlamento, tra principio monarchico e rappresentativo, tipica della ideologia costituzionale ottocentesca;<sup>110</sup> essa derivava dal parlamento democraticamente eletto dal popolo sovrano. Questo cambiamento era stato fortemente voluto dalla SPÖ che vide in esso il coronamento di tante battaglie politiche a favore della democrazia parlamentare, e, perciò, una diretta vittoria contro i propositi monarchici e costituzionali della CSÖ.<sup>111</sup>

In un sistema basato sulla centralità del potere legislativo, le elezioni della Assemblea nazionale costituente — che avrebbe preparato la costituzione e avrebbe svolto i compiti e le funzioni di un parlamento — apparivano cruciali ai partiti austriaci, perché consapevoli che la loro capacità di condizionare le scelte del paese e di neutralizzare i rispettivi avversari sarebbe inevitabilmente dipesa dal numero di seggi conquistati nella nuova Assemblea. Tra il dicembre del 1918 e il 16 febbraio 1919, data delle elezioni, si svolse una agguerrita campagna elettorale che mise in luce come la collaborazione tra i tre «Lager», presentata dagli stessi partiti come il fondamento principale della Assemblea nazionale provvisoria, fosse molto più fragile e superficiale delle apparenze. La campagna elettorale per l'elezione della Assemblea costituente ebbe i contorni di una vera e propria «lotta religiosa», piuttosto che di un serio confronto sulla base di programmi convincenti.<sup>112</sup>

potere di coordinare tutte le cariche pubbliche e assicurare gli interessi generali dell'amministrazione. In tal senso, i poteri personali di Renner aumentarono sensibilmente rispetto ai mesi precedenti. A. Ableitinger, *op. cit.*, p. 155.

<sup>110</sup> *Ivi*, p. 197; G. Tellinek, *La dottrina generale dello stato* cit., p. 225.

<sup>111</sup> W. Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte* cit., p. 192; R. Neck, *op. cit.*, p. 227.

<sup>112</sup> Il carattere «religioso» degli scontri fra i tre «Lager», e segnatamente tra SPÖ e CSÖ, emerge chiaramente dalle dispute che coinvolsero i due partiti sul rapporto tra Stato e Chiesa. Gli attacchi della SPÖ contro il clericalismo furono recepiti dai cristiano-sociali e dalle sfere ecclesiastiche come una vera e propria dichiarazione di guerra. La decisione della Chiesa di schierarsi a favore della CSÖ non dipendeva solamente dagli antichi legami esistenti tra il partito conservatore e il mondo ecclesiastico, ma anche dal fatto che nel 1918 la CSÖ aveva ceduto l'organizzazione e la mobilitazione delle masse proprio al clero cattolico. L'adesione della Chiesa alla campagna elettorale

Alle elezioni del 16 febbraio, la SPÖ conquistò la maggioranza relativa dei voti e la CSÖ, spaventata dal risultato, decise che la migliore soluzione era ripristinare quella intesa con i socialdemocratici, su cui era stata edificata la Assemblée nazionale provvisoria.<sup>113</sup>

La prima riunione della Assemblée nazionale costituente avvenne il 4 marzo; data la posizione di grande autorevolezza di cui godeva la SPÖ, Renner fu nuovamente nominato Cancelliere. Nei giorni seguenti, la Commissione costituzionale elaborò una ulteriore modifica alla legge costituzionale del 30 ottobre sulla «sovranità», che concerneva il tema della rappresentanza, il ruolo del governo centrale e il rapporto tra questo e i Länder; essa fu presentata alla Assemblée nazionale costituente il 14 marzo.<sup>114</sup>

Nel suo intervento al nuovo organo costituente, il leader della CSÖ, Ignaz Seipel<sup>115</sup> dichiarò che la decisione di ridefinire, ancora una volta, i contenuti della prima legge costituzionale erano strettamente legati alla situazione politica del paese: il passaggio dalla Assemblée nazionale provvisoria alla Assemblée nazionale costituente comportava necessariamente una riconsiderazione delle competenze del potere legislativo; inoltre i compiti che lo stato austro-tedesco doveva adempiere, come la firma dei

le rappresentò uno degli elementi che contribuirono ad acuire il conflitto culturale tra cristiano-sociali e socialdemocratici. La tensione tra CSÖ e SPÖ non si manifestò soltanto nelle strade, nelle chiese, nei circoli politici, ma anche nella stessa Assemblée provvisoria. Poche settimane prima delle lezioni per l'Assemblée costituente, il deputato tedesco-nazionale Walter Neumann, appoggiato dal suo partito e dalla SPÖ, propose di introdurre la legge sul divorzio, suscitando le dure critiche della CSÖ, ed allentando così il conflitto ideologico tra i conservatori e i socialisti. *Stenografische Protokolle der provvisorischen Nationalversammlung* cit., pp. 486-487; cfr. R. Owerdtick, *Parteien und Verfassungsfrage in Österreich, die Entstehung des Verfassungsprovisoriums der ersten Republik 1918-1920*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1987, p. 129; *Konstituierende Nationalversammlung*, «Neue Freie Presse», 12. Februar 1919, p. 2.

<sup>113</sup> N. Leser, *Genius austriacus* cit., pp. 280-281.

<sup>114</sup> H. Widder, *op. cit.*, p. 236.

<sup>115</sup> Ignaz Seipel (1876-1932), cristiano-sociale, sacerdote, docente universitario di teologia, fu membro della Assemblée nazionale provvisoria e della Assemblée costituente. Fu due volte Cancelliere (31 maggio 1922-20 novembre 1924; 20 ottobre 1926-4 maggio 1929). Ricoprì l'incarico di ministro per la Giustizia (4 luglio 1928 al 6 luglio 1928) e fu inoltre ministro degli Esteri (30 settembre 1930 al 4 dicembre 1930). Acerrimo nemico dei socialdemocratici, a partire dagli anni '20 creò una coalizione tra tutte le forze conservatrici austriache in funzione antisocialista. Contro la SPÖ appoggiò le milizie paramilitari di estrema destra, le Heimwehren, che svolsero un ruolo decisivo nella sostituzione del governo repubblicano democratico con il regime clerico fascista di Dollfuss e in seguito di Schuschnigg. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975* cit., p. 304.

trattati di pace con le potenze dell'Intesa e il difficile riordino delle finanze, dell'esercito e dell'amministrazione, necessitavano un potenziamento del potere esecutivo e una conseguente precisazione delle sue funzioni.<sup>116</sup>

La legge di modifica del 14 marzo affidava così il potere esecutivo ad un vero e proprio «governo dello stato», responsabile dinanzi alla Assemblée che avrebbe controllato l'operato dell'organo esecutivo attraverso un «Hauptausschuss» (Commissione principale).<sup>117</sup> Diversamente dal Consiglio di stato, il nuovo governo sarebbe stato composto dai partiti di maggioranza e non più da tutte le forze politiche presenti nell'Assemblée.<sup>118</sup> In questo modo, veniva sì riaffermato il primato del potere legislativo su quello esecutivo, ma il governo non era più una semplice «commissione parlamentare», esso si era trasformato in un vero e proprio *governo parlamentare*.<sup>119</sup>

Nell'intervento del socialdemocratico Mathias Eldersch,<sup>120</sup> la riforma appena adottata costituiva una ulteriore razionalizzazione nella costruzione del nuovo stato austriaco che, a suo giudizio, doveva assicurare il primato della sovranità popolare.<sup>121</sup> Secondo Eldersch, questo principio continuava ad essere centrale nella legge del 14 marzo, proprio perché essa stabiliva e garantiva l'idea che la legittimità del governo dipendesse dalla fiducia ricevuta da parte dell'Assemblée e quindi, seppur indirettamente, dai cittadini stessi:

<sup>116</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung, 1919-1920*, anch'essi reperibili in microfiches presso la Biblioteca dell'Istituto europeo di Fiesole, p. 65

<sup>117</sup> H. Hellbling, *op. cit.*, p. 421; H. Widder, *op. cit.*, p. 360. La Commissione principale doveva stilare la lista dei ministri da presentare alla Assemblée, fungere da collegamento tra Assemblée e Governo, regolare i lavori dell'Assemblée, nominare gli alti funzionari e controllare i regolamenti del governo. Inoltre, come l'ex Consiglio di stato, anch'essa rappresentava su base proporzionale tutti i partiti presenti nella Assemblée costituente. In tal senso, essa sostituiva il Consiglio di stato nella funzione di «commissione parlamentare». *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung* cit., p. 66. G. Bongiovanni, *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello stato* cit., p. 154.

<sup>118</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung* cit., p. 66.

<sup>119</sup> M. Welan, *op. cit.*, pp. 486-487.

<sup>120</sup> Mathias Eldersch (1869-1931), socialdemocratico, deputato del Parlamento imperiale (1901-1911), collaborò, come funzionario, con le organizzazioni per l'economia di guerra istituite negli anni del conflitto mondiale. Fu deputato alla Assemblée nazionale provvisoria, a quella costituente e dal 1920 al 1931 deputato al Nationalrat, del quale fu presidente due volte tra il 1923 e il 1931. Dal 9 maggio 1919 al 7 luglio 1920 ricoprì il ruolo di ministro degli Interni e dell'Istruzione. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975* cit., pp. 58-59.

<sup>121</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung* cit., p. 67.

l'Assemblea nazionale ha ricevuto tutta la sovranità dal popolo ed essa trasmette l'esecuzione del potere di governo ad un esecutivo da essa scelto. Il governo consiste così di membri incaricati dal popolo.<sup>122</sup>

La nuova legge costituzionale era stata influenzata dalla SPÖ che, sfruttando il successo riportato alle elezioni del 16 febbraio, vi aveva inserito un principio che lo stesso Renner aveva più volte difeso durante i dibattiti in seno all'Assemblea nazionale provvisoria: il primato del potere legislativo su quello esecutivo.<sup>123</sup> All'entusiasmo di Eldersch per la nuova legge costituzionale si contrapposero lo scetticismo e il distacco del mondo conservatore, sia nazionalista, sia cristiano-sociale. Il deputato tedesco-nazionale Hans Angerer<sup>124</sup> divideva il contenuto democratico della legge appena proposta, ma chiedeva che questa venisse modificata poiché, come la legge del 30 ottobre sulla «sovranità» e quella del 19 dicembre «sulla riforma del Consiglio di stato», continuava a considerare il governo una semplice "appendice" dell'Assemblea, impedendo quella chiara separazione dei poteri che, per Angerer, doveva essere alla base di ogni repubblica democratica:

Noi auspichiamo una completa separazione del potere legislativo da quello esecutivo. Nel presente progetto [...] questa separazione non è contemplato. Noi crediamo che ciò rappresenti un passo indietro, piuttosto che un passo in avanti. Nella separazione dei poteri si trova il fondamento della apoliticità, dell'obiettività del lavoro [dell'esecutivo]. E però accaduto che il governo venga scelto dai partiti e che, per questa ragione, un simile governo, completamente responsabile verso l'Assemblea, venga trascinato nel vortice della politica dei partiti, nel vortice delle manovre parlamentari.<sup>125</sup>

Per l'esponente tedesco-nazionale, molto più grave della mancanza di una seria separazione dei poteri, era il condizionamento costante che i partiti dell'Assemblea avrebbero esercitato sul governo, mettendo così fine alla sua «imparteilichkeit» (a-partiticità).<sup>126</sup> In aperta polemica con Eldersch, Angerer si scagliava così contro il primato del potere legislativo

<sup>122</sup> Ivi, p. 66.

<sup>123</sup> H. Widder, *op. cit.*, p. 237.

<sup>124</sup> Hans Angerer (1871-1944), tedesco-nazionale, professore liceale, fu deputato alla Assemblea nazionale costituente e al Nationalrat dal 10 novembre 1920 al 18 maggio 1927. *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975 cit.*, p. 14.

<sup>125</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung cit.*, pp. 70-71.  
<sup>126</sup> Ivi, pp. 70-72.

e, quindi, contro la SPÖ che aveva difeso quel principio, inserendolo nelle principali leggi costituzionali del nuovo stato austro-tedesco. In alcuni interventi alla Assemblea nazionale provvisoria, deputati cristiano-sociali e tedesco-nazionali avevano espresso numerosi dubbi sulla centralità del potere legislativo, ma mai in toni così aspri e polemici. Le parole di Angerer erano in parte motivate dal timore, comune a tutto il mondo conservatore, che la SPÖ avrebbe sfruttato la maggioranza relativa nell'Assemblea e il primato del parlamento per attuare i suoi propositi rivoluzionari. Ma Angerer non si limitò a criticare il progetto di legge, egli avanzò una proposta alternativa, in base alla quale il governo non sarebbe stato responsabile dinanzi all'Assemblea, bensì verso un Tribunale statale, indipendente:

Così avremmo una completa separazione del potere legislativo da quello esecutivo e la subordinazione del potere esecutivo ad un Tribunale statale. Con ciò le questioni politiche diverrebbero questioni di diritto e in questo modo troverebbero la loro soluzione a-partita, al di là delle battaglie politiche. Il nostro più grande obiettivo è la sovranità della legge, per il bene del popolo e dello stato.<sup>127</sup>

Con l'espressione «sovranità della legge» Angerer si appropriava e riproponeva nel dibattito dell'Assemblea l'idea, che nell'800 aveva profondamente caratterizzato la cultura giuridica europea e in particolare tedesca, secondo cui il modo migliore di neutralizzare i possibili arbitri da parte del potere sovrano fosse quello di *de-personalizzarlo*, separarlo concettualmente dalle figure, altresì concrete e politiche, del monarca e del popolo, e collegarlo alla legge quale ordinamento giuridico obiettivo che, posta dallo stato, ne regolava il comportamento.<sup>128</sup>

Nel suo discorso, Angerer sembrava far uso di questa particolare concezione contro la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del legislativo, ossia contro uno degli elementi di maggiore rottura tra la nuova repubblica democratica e il passato imperiale. Secondo il tedesco-nazionale, la netta separazione tra Assemblea e governo e l'eliminazione della responsabilità ministeriale avrebbero riequilibrato i rapporti tra funzione legislativa e funzione esecutiva, salvaguardando la «neutralità» di quest'ultima e impedendo la «tirannia dei partiti».<sup>129</sup>

<sup>127</sup> Ivi, p. 71.

<sup>128</sup> D. Quagliani, *Un dogma in crisi: il dibattito sulla sovranità nel pensiero giuridico del Novecento*, in *Temi politici del Novecento*, a cura di A. M. Lazzarino del Grosso, Napoli, CUEN, 1996, pp. 19-25; M. Fioravanti, *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 136-137; N. Matteucci, *Lo stato moderno. Lessico e percorsi cit.*, p. 91.

<sup>129</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung cit.*, pp. 70-71. Questa espressione era stata utilizzata da Friedmann e Mühlhewer, anch'essi esponenti

Alla base delle critiche di Friedmann e Mühlwert, da un lato, e quelle di Angerer, dall'altro non vi era soltanto la forte diffidenza nei confronti di un sistema politico che aveva cercato di prendere le distanze da quello asburgico, affermando la centralità del potere legislativo e dei partiti, ma anche verso il carattere monocomerale del parlamento. Questa specifica critica emergeva chiaramente dalla richiesta di Angerer di affiancare all'Assemblea nazionale costituente una seconda Camera a rappresentanza cetuale.<sup>130</sup>

La proposta del deputato tedesco-nazionale era finalizzata a limitare l'importanza dei partiti di massa e, con ciò, a indebolire la logica della rappresentanza politica. A queste posizioni si oppose duramente il deputato socialdemocratico Eisler,<sup>131</sup> che in Angerer vedeva un tipico esponente della tradizione politica asburgica:<sup>132</sup>

Quanto è accaduto non è niente altro che l'eliminazione di ogni ricordo della monarchia, e se ciò viene criticato, allora io in questa critica non vedo nient'altro che l'impossibilità di distaccarsi dalle antiche concezioni monarchiche.<sup>133</sup>

Nella replica di Eisler non era contenuta solo la difesa di un regime basato sulla centralità del potere legislativo e della rappresentanza politica, ma anche una critica al sistema rappresentativo di epoca imperiale. Solo la legge costituzionale del 30 ottobre sulla «sovranità» aveva definitivamente cancellato il sistema *misto*, affermando la rappresentanza politica sia per l'Assemblea nazionale, sia per le Assemblee regionali. In polemica con Angerer, Eisler ribatteva che la richiesta di affiancare alla Assemblea costituente una seconda camera di tipo *stindisch* e di eliminare la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del legislativo confliggeva con la svolta democratica e repubblicana che, a suo giudizio, era pienamente espressa dalla natura parlamentare del governo:

ti del partito tedesco-nazionale, durante il dibattito per il sistema di votazione dell'Assemblea costituente. In quell'occasione il progetto di legge elaborato da Renner era stato accusato di voler favorire i grandi partiti, CSÖ e SPÖ.

<sup>130</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung* cit., pp. 70-72.

<sup>131</sup> Arnold Eisler (1879-1947), socialdemocratico, avvocato, fu deputato della Assemblea provvisoria e di quella costituente; dal 17 ottobre 1919 al 20 novembre 1920 fu sottosegretario alla Giustizia. Nel 1938 emigrò in America come rappresentante dei "Socialisti d'Austria". *Die Abgeordneten zum österreichischen Nationalrat 1918-1975 und die Mitglieder des österreichischen Bundesrates 1920-1975* cit., p. 58.

<sup>132</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung* cit., p. 74.

<sup>133</sup> Ivi, p. 75.

il parlamento [l'Assemblea nazionale costituente] sceglie il governo. Questa non è una nuova direzione, è stata trovata facendo riferimento a buoni modelli democratici e non possiamo altro che creare un governo scelto dalla Camera e che riceve il mandato sulla base del voto della Assemblea nazionale costituente, poiché esso è certamente un governo che ha a che fare col diritto che è posto dal popolo, dalla rappresentanza decisa dal popolo.<sup>134</sup>

Relativamente allo scontro tra Eisler e Angerer sul rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo, la posizione della CSÖ fu più deflata, ma ugualmente indicativa della sua ideologia. Come leader dei cristiano-sociali, Ignaz Seipel affermò che la legge costituzionale doveva essere approvata, ma, con un linguaggio volutamente ambiguo, chiedeva di non accantonare in maniera definitiva la possibilità di introdurre nel futuro una Camera di tipo «cetuale»:

Dato che un tale principio generale [la creazione di una seconda camera] potrebbe essere riproposto in futuro, vorrei ricordare che questioni così importanti non possono essere discusse in poco tempo.<sup>135</sup>

Con queste parole, Seipel lasciava intendere che, con maggiore tempo a disposizione e in presenza di una situazione politica più stabile di quella del 1919, il progetto di una Camera a carattere «cetuale» sarebbe stato esaminato con attenzione. Le parole del sacerdote e uomo politico rappresentavano un esempio efficace di quell'atteggiamento non completamente e coerentemente favorevole alla rappresentanza politica che avrebbe continuato a caratterizzare il «Lager» cristiano-sociale nella prima repubblica austriaca.<sup>136</sup>

La legge discussa il 14 Marzo affrontava inoltre il rapporto tra governo centrale e Länder: mentre Seipel, a nome della CSÖ, sottolineò la necessità di garantire ampia autonomia a tutti i Länder, Eldersch, e con lui la SPÖ, era altresì convinto di dover riaffermare il primato del Centro.<sup>137</sup> Alla fine del dibattito, venne affermata la supremazia del *Reichsrecht* (il

<sup>134</sup> Ivi, p. 74. Eisler sembrava così richiamarsi al «programma dei deputati socialdemocratici» che, pubblicato il 26 febbraio del 1919, legittimava chiaramente la subordinazione dell'autorità esecutiva a quella legislativa. W. Berchtold, *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966* cit., pp. 233-234.

<sup>135</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung* cit., p. 77-78.

<sup>136</sup> La diffidenza per la rappresentanza politica e parlamentare derivava in parte dalla profonda influenza che, nelle seconda metà dell'800, era stata esercitata sul mondo cristiano-sociale dall'intellettuale cattolico Karl Vogelsang. Sulla base di una accesa critica al liberalismo e all'idea liberale dello stato, indifferente, a suo giudizio, ai problemi sociali, Vogelsang propose, a più riprese, una riforma della società in senso «cetuale». A. Diamant, *op. cit.*, pp. 90-96. A. Wandruszka, *Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen* cit., p. 306.

<sup>137</sup> *Stenografische Protokolle der konstituierenden Nationalversammlung* cit., p. 78. Il programma dei deputati socialdemocratici chiedeva che la nuova costituzione austriaca

diritto prodotto dalla autorità centrale) sul *Landesrecht* (il diritto prodotto dalle autorità regionali), proprio come richiesto dai socialdemocratici.<sup>138</sup>

Sin dall'ottobre del 1918 si era evidenziata una chiara frattura tra CSÖ e SPÖ sulla questione "Länder". I cristiano-sociali, che rappresentavano il partito più forte nella maggior parte dei Länder, avevano appoggiato le richieste di questi ultimi a favore del decentramento e della trasformazione in senso federale del nuovo stato.<sup>139</sup> Le dichiarazioni e i proclami della CSÖ avevano rafforzato nella SPÖ la convinzione che le spinte federalistiche dei Länder celassero propositi di conservatorismo sociale e politico, convinzione alimentata dall'ostilità che le regioni austro-tedesche avevano sempre nutrito per la "Rote Wien".<sup>140</sup>

Tanta ostilità dipendeva in parte dalla storia stessa delle Assemblee regionali: il suffragio universale maschile per l'elezione del Parlamento imperiale era stato introdotto nel 1907, ma non era stato esteso alle Assemblee regionali che, fino al 1918, erano state elette sulla base delle divisioni per «curie».<sup>141</sup> Fino alla fine della prima guerra mondiale, la rappresentanza politica del Parlamento imperiale aveva così convivuto con la rappresentanza «per interessi» delle Assemblee regionali, i cui orientamenti politici erano sempre stati sostanzialmente conservatori.<sup>142</sup>

stabilisse in maniera definitiva il primato del diritto statale (ossia centrale) su quello regionale. W. Berchtold, *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966* cit., p. 234.

<sup>138</sup> A testimonianza dell'influenza esercitata dai socialdemocratici, la legge approvata il 14 marzo obbligava le istituzioni regionali a rispettare e applicare tutte le disposizioni decise dal Centro, in particolare le leggi prodotte dai Landtage diventavano esecutive solo se ricevevano la controfirma dei segretari di stato o del Cancelliere. H. Hellbing, *op. cit.*, p. 419; H. Widder, *op. cit.*, pp. 243-244.

<sup>139</sup> Il 18 novembre 1918, Seipel aveva rivendicato il diritto per il nuovo stato austro-tedesco di costituirsi in una «federazione di Länder». F. Emmaora *Österreichisches Föderalismus vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat* cit., p. 48; cfr. W. Berchtold, *Österreichischer Parteiprogramme 1868-1966* cit., p. 360.

<sup>140</sup> E. Hämisch, *op. cit.*, pp. 75-76. Hämisch riconduce l'ostilità dei Länder verso il Centro, al conflitto, precedente alla fine della monarchia, tra la «provincia» popolare e clericale, gelosa delle proprie tradizioni cattoliche, e il centro secolarizzato e di ispirazione socialista. Ivi, p. 76.

<sup>141</sup> Agli inizi del '900 in alcuni Landtage fu esteso il diritto di voto, ma nel complesso tutti i tentativi di democratizzare il sistema di votazione delle Assemblee regionali fallirono. R. Lierzner-Loebenstein, *op. cit.*, 66-69.

<sup>142</sup> W. Brauner, *Die Funktionen des Reichsrats, in Österreichsparlamentarismus...* cit., p. 125.

Secondo Goldinger, i socialdemocratici temevano inoltre che la trasformazione dello stato in una repubblica federale avrebbe comportato un massiccio trasferimento di competenze dall'organo legislativo centrale verso i Landtage, e quindi un indebolimento del primo a vantaggio dei secondi.<sup>143</sup>

Le interpretazioni degli studiosi evidenziano come il problema dei rapporti tra Centro e Länder, tra Assemblea nazionale e le Assemblee regionali avesse una forte matrice politica, che si inseriva nello scontro tra SPÖ e CSÖ.<sup>144</sup>

Il fatto che la legge costituzionale del 14 marzo ribadisse, seppur con piccole modifiche, il carattere parlamentare del governo, la supremazia del legislativo e il primato delle istituzioni centrali su quelle periferiche, testimonia come nell'inverno del 1919 la SPÖ prevalesse sul partito avversario. Se è vero che la socialdemocrazia sfruttò ad arte la posizione di forza e prestigio di cui godeva per controllare la costruzione del nuovo stato austro-tedesco, condizionando il contenuto delle sue prime leggi costituzionali, è altrettanto vero che queste vennero concepite dai membri dell'Assemblea come uno strumento per garantire una sufficiente stabilità politica e istituzionale al paese e per porre una serie di "regole" generali, di "paletti", entro i quali elaborare, approvare e rendere esecutiva la nuova legge fondamentale della repubblica democratica d'Austria.

<sup>143</sup> W. Goldinger-A. Binder, *op. cit.*, p. 95.

<sup>144</sup> G. Bongiovanni, *Il contributo di Hans Kelsen alla costituzione austriaca...* cit., p. 153; E. Hämisch, *op. cit.*, p. 75.