

L'ATTESTATO DI SALUTE DEL SISTEMA CONSOCIATIVO AUSTRIACO NEL COVID-19 E I NUOVI PARADIGMI DI TUTELA DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Ulrike Haider-Quercia

Abstract (it): Il presente contributo analizza i processi di gestione della crisi all'interno della forma di governo parlamentare austriaca, cercando di evidenziare non solo il quadro costituzionale effettivo che ha legittimato la forte restrizione delle libertà fondamentali, ma come tali interventi autoritativi indichino la possibilità dell'affermarsi di una nuova cultura dei diritti e della tutela delle libertà fondamentali anche diversa dalle tradizionali concezioni liberali.

Abstract (en): This contribution analyzes the crisis management processes within the Austrian parliamentary system, trying to highlight not only the effective constitutional framework that legitimized the strong restriction of fundamental freedoms, but also how such interventions by the State authorities emphasizes the possibility for the affirmation of a new culture of fundamental rights and freedoms different from traditional liberal conceptions.

SOMMARIO: **1.** Introduzione. **2.** Il quadro normativo previsto per le emergenze non applicato. **3.** L'Epidemiegesetz vs normativa Covid – 19 ad hoc. **4.** Il consociativismo nella crisi pandemica. **5.** Il bilanciamento dei diritti tra legislatore, scienziati e Corte costituzionale. **6.** Conclusioni: La piena salute del modello consociativo. Una nuova normalità costituzionale dei diritti?

1. Introduzione.

La gestione della crisi pandemica ha evidenziato con molta chiarezza alcuni problemi nei sistemi democratici, esaltando una serie di tensioni nei rapporti tra gli organi di governo ma anche nei rapporti tra Stato e cittadino.

Vero è che la dottrina generale del diritto ha sempre sottolineato come le crisi emergenziali comportino alcuni effetti che incidono direttamente sugli equilibri tra gli organi statali: tra cui la prevalenza dell'esecutivo nei confronti del legislativo, del centralismo nei confronti del federalismo¹ e degli organi monocratici nei confronti degli organi collegiali.² Queste modifiche rispetto al normale svolgimento dei processi costituzionali si sono evidenziate – seppure in maniera attenuata rispetto ad altri ordinamenti europei³ – anche nel sistema parlamentare austriaco. L'attenuazione di questi effetti di centralizzazione e di monopolizzazione del livello decisionale in capo al Governo è da ricondurre al fatto che in Austria anche in periodi di normalità la libera dinamica dei processi costituzionali viene contenuta da logiche consociative di governo che si

1 Cfr. F. Palermo, *Is there space for federalism in times of emergency?* in: *Verfassungsblog on constitutional matters*, <https://verfassungsblog.de/is-there-a-space-for-federalism-in-times-of-emergency/#comments>

2 Cfr. A. Gamper, *Corona und Verfassung*, in: www.unipress.at

3 Specialmente in Italia la dottrina ha sollevato una serie di scollamenti tra il dato formale fornito dalla Costituzione e le dinamiche effettive secondo le quali la forma di governo ha funzionato nella crisi sanitaria. E' stato evidenziato in particolare come il Parlamento, specialmente nella prima fase della crisi sanitaria, non sia riuscito a svolgere il ruolo riconosciuto dalla Costituzione e come l'assenza di interventi da parte del Capo di Stato abbia fatto sì che la gestione della pandemia sia stata monopolizzata nelle mani del Governo ed in particolare dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale situazione che ha creato forti tensioni nel sistema delle fonti e di controllo costituzionale previsto dalla Costituzione. Dalla ormai cospicua letteratura sul tema si segnala G. Cerrina Feroni, *Diritto ed Istituzioni dopo il Covid-19*, intervento svolto nelle web talks dell'Università Suor Orsola Benincasa, scaricabile su: https://www.facebook.com/watch/live/?v=238636817245584&ref=watch_permalink; V. Lippolis, *Virus, Governo al limite della Costituzione*. Ora cambi strada, intervista su: formiche.net del 30 aprile 2020; F. Muzzati, *Uso e abuso della decretazione d'urgenza e l'attuale situazione sanitaria emergenziale*, in *Ius in itinere* del 2 aprile 2020; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 3 del 7 aprile 2020; Id., *La pandemia e il simulacro del Parlamento: gerarchia delle fonti e verticalizzazione della politica nell'epoca del Covid-19*, in A. Campi (a cura di), *Dopo: come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, Soveria Manelli, 2020, pp. 93 ss.; L.A. Mazzaroli, L.A., «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in: *Federalismi.it*; *Osservatorio Emergenza Covid-19* del 23 marzo 2020; F. Pastore, *Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, in *Dirittifondamentali.it* del 3 giugno 2020; S. Ceccanti, S., *Il Parlamento italiano durante la crisi Coronavirus*, in *Rivista il Mulino*.it del 24 aprile 2020 e N. Lupo, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum Quaderni Costituzionali* del 16 aprile 2020.

sono affermate in maniera strutturale nel sistema parlamentare austriaco. Storicamente tali meccanismi consociativi trovano la loro origine nella gestione della crisi che l'Austria dovette affrontare nell'immediato secondo dopoguerra, quando le maggiori forze politiche avevano concordato una nuova cultura politica - basata sulla collaborazione e la condivisione delle risorse - per fronteggiare i problemi economici e politici causati dalla guerra e dalla perdita della sovranità internazionale del Paese, occupato e controllato dalle Forze alleate. Tale patto di collaborazione tra i partiti politici maggiori, per quanto necessario per la ricostruzione dello Stato austriaco, ha continuato ad esistere anche dopo l'esaurimento del periodo di crisi, determinando - pur con allentamenti e parziali aperture - le dinamiche della forma di governo, integrando e derogando dalle regole costituzionali, fino ai giorni d'oggi⁴.

La dottrina⁵ si interroga quindi non a caso se negli accelerati processi costituzionali applicati nella crisi pandemica la quale sta assumendo, oltre alla rilevanza globale, anche una estensione temporale lunga e ancora incerta, si possano individuare nuovi paradigmi dei processi di decisione politica idonei a costituire, in un quadro costituzionale invariato, una nuova normalità costituzionale.

In questa ottica il presente contributo analizza i processi di gestione della crisi all'interno della forma di governo parlamentare austriaca, cercando di evidenziare non solo il quadro costituzionale effettivo che ha legittimato la forte restrizione delle libertà fondamentali, ma come tali interventi autoritativi indichino la possibilità dell'affermarsi di una nuova cultura dei diritti e della tutela delle libertà fondamentali anche diversa dalle tradizionali concezioni liberali.

2. Il quadro normativo previsto per le emergenze non applicato.

In assenza di un intervento coordinato dell'Unione europea per coordinare sul continente europeo l'emergenza sanitaria, la crisi del Covid-19 viene gestita a livello politico nazionale e con gli strumenti

4 L'effettivo funzionamento secondo logiche consociative e non concorrenziali come invece presuppone il quadro costituzionale formale della forma di governo parlamentare austriaca si fonda su origini storiche, ed in particolare all'esperienza democratica nel periodo dell'occupazione dell'Austria da parte delle forze alleate dal 1945 al 1955, ma anche sulle esperienze contrastanti emerse dal parlamentarismo radicale praticato durante la Prima Repubblica. Non vi è stato un consenso tra i partiti politici per una nuova costituzione, e così si è deciso di reinserire la Costituzione del 1920/1929 integrando questo quadro formale con una nuova cultura politica consistente in un patto di collaborazione e condivisione delle risorse tra le forze politiche più influenti. Cfr. U. Haider-Quercia, *La forma di Governo della Grande coalizione, Il parlamentarismo austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, 2019, pp. 67 ss.

5 Cfr. A. Gamper, *Corona und Verfassung*, in: www.unipress.at

messi a disposizione dalle Costituzioni degli Stati membri. L’Austria è stata, dopo l’Italia, il secondo Paese europeo⁶ a disporre con misure specifiche e provvisore il *lock down* della maggior parte delle attività commerciali e ampi restrizioni della circolazione delle persone nei luoghi aperti al pubblico⁷.

A differenza di molte altre Costituzioni⁸, la Costituzione austriaca non conosce una esplicita Costituzione di emergenza, ma la dottrina ha individuato una serie di disposizioni che possono costituire la base giuridica per misure straordinarie di competenza presidenziale⁹. Un primo riferimento di norme applicabili nei momenti di pericolo per la comunità è contenuto nell’art. 18, commi 3-5 della Costituzione che sancisce la possibilità del Presidente federale di emanare decreti d’urgenza aventi forza di legge (*Notverordnungsrecht*). L’attivazione di questa misura straordinaria è inserita in una serie di passaggi istituzionali che richiedono una forte collaborazione con altri organi costituzionali, e di conseguenza risulta molto più limitata e controllata dei poteri straordinari che la Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919 aveva riconosciuto al Presidente del Reich tedesco (art. 48 Costituzione di Weimar) dato che essi potevano essere esercitati anche in assenza di un consenso esplicito del *Reichstag* il quale in alcune circostanze si è sottratto alla propria responsabilità a fronte della fiducia nei poteri d’eccezione del Presidente¹⁰.

Secondo la Costituzione austriaca, invece, i poteri di decretazione d’emergenza del Presidente richiedono una stretta collaborazione tra gli organi della forma di governo in quanto possono essere attivati

6 Il *lock down* e le misure necessarie sono stati annunciati dal Cancelliere Sebastian Kurz, dal Ministro della salute Rudolf Anschober e dal Ministro degli interni Karl Nehammer in una conferenza stampa tenuta il 12 marzo 2020. Tre giorni dopo si è riunito, in una seduta straordinaria nel fine settimana, il Consiglio nazionale per deliberare una base legislativa *ad hoc* per l’emanazione dei provvedimenti di restrizione del Governo.

7 Le misure di contenimento hanno previsto la chiusura dei luoghi aperti al pubblico come i parchi giochi e restrizioni al commercio e alla ristorazione. È stato creato un fondo speciale – inizialmente da quattro miliardi di Euro e poi aumentato – per l’acquisto di strumentazioni mediche, per compensare le perdite causate al settore privato e per favorire al massimo il lavoro a distanza. Come nella gran parte degli altri Paesi, le misure inizialmente previste sono state restrittive. In una prima fase le persone potevano lasciare le proprie abitazioni solo per tre motivi: lavoro non procrastinabile e non eseguibile da casa, approvvigionamento alimentare e aiuto ad altre persone. Sono state interdette le riunioni con più di cinque persone, ad eccezione dei componenti del medesimo gruppo familiare. Sono stati chiusi tutti gli esercizi commerciali ad eccezione di alimentari, farmacie, banche, tabaccai, distributori di carburante e pochi altri. La polizia è stata autorizzata a garantire il rispetto delle misure ed è stata prorogata la durata del servizio civile e militare per chi si trovasse in servizio, perché si è previsto il possibile impiego dell’esercito per fronteggiare l’emergenza.

8 Cfr. Art. 116 della Costituzione spagnola, art. 19 della Costituzione portoghese e art. 16 della Costituzione francese.

9 Cfr. M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, Wien, Köln e Weimar, 1992, pp. 68 s.

10 Cfr. D. Grimm, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in: *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 2/2012.

solamente su proposta del Governo (che li deve anche controfirmare) dopo aver sentito la Commissione permanente del Consiglio nazionale.

La norma di emergenza prevede, inoltre, limitazioni materiali e temporali precise a garanzia del mantenimento della centralità del Parlamento e della responsabilità politica del Governo: il decreto presidenziale d'urgenza può essere adottato nelle materie che richiedono normalmente una delibera parlamentare solamente quando si rende "necessaria l'immediata adozione" per "evitare un danno grave ed irreparabile per la collettività" e in un periodo in cui non è riunita la Camera dei Deputati o "non può riunirsi tempestivamente o è impedita nella sua attività da cause di forza maggiore"¹¹. Un ulteriore vincolo è costituito da significative limitazioni sui contenuti che l'ordinanza d'urgenza può interessare, e dai quali rimangono escluse le modifiche di leggi costituzionali federali, la previsione di nuovi oneri finanziari permanenti e l'alienazione di beni demaniali¹².

Un potere di decretazione d'urgenza strutturato in maniera simile è stato inserito, con riforma costituzionale del 1998¹³, nella Costituzione anche a livello federale, prevedendo dei poteri straordinari a favore del Governo dei *Länder* (*Landesregierung*)¹⁴. Un terzo meccanismo attivabile per la sospensione dei diritti fondamentali è fornito dall'art. 15 della Dichiarazione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che nell'ordinamento austriaco ha rango di diritto costituzionale, e che consente una sospensione di alcuni diritti in caso di guerra o di un'altra emergenza che minacci la nazione. Ma anche tale clausola di rango costituzionale, che per contro è stata attivata da parte di alcuni Paesi dell'Europa orientale e di San Marino¹⁵, non è stata invocata come base di legittimazione delle misure di restrizione di molte libertà fondamentali in Austria.

Il Governo austriaco non ha ritenuto applicabile nessuno di questi meccanismi, privilegiando l'approccio con gli strumenti legislativi e di regolamentazione amministrativa ordinari messi a disposizione della Costituzione. Non si è ritenuto di dover procedere con i poteri d'emergenza del Presidente federale, poteri che ad oggi non hanno mai

11 Art. 18, 2° c. Costituzione austriaca.

12 Art. 18, 5° c. Costituzione austriaca.

13 BGBl 1984/490.

14 Art. 97, c. 3 e 4 Costituzione austriaca.

15 I Paesi membri del Consiglio d'Europa che hanno notificato al segretario generale dell'organizzazione il ricorso all'art. 15 CEDU sono Lettonia, Romania, Armenia, Moldova, Estonia, Georgia, Albania, Macedonia del Nord, Serbia e San Marino. L'elenco aggiornato delle deroghe notificate ai sensi dell'art. 15 CEDU nel contesto della diffusione del Covid-19 è disponibile sul sito internet del CoE alla pagina www.coe. Sul significato dell'art. 15 CEDU per la crisi sanitaria vedi R. Lugarà, *Emergenza sanitaria e art. 15 CEDU: perché la Corte europea dovrebbe intensificare il sindacato sulle deroghe ai diritti fondamentali*, in: Osservatorio costituzionale AIC, n. 3 del 2 giugno 2020.

avuto applicazione¹⁶, anche in virtù del tradizionale depotenziamento del Capo dello Stato nel sistema politico austriaco¹⁷.

3. L'*Epidemiegesetz* vs normativa Covid – 19 *ad hoc*.

Un primo dato importante è che, optando per gli strumenti legislativi ordinari e ritenendo non applicabile – per motivi diversi – la normativa costituzionale dei poteri emergenziali per la sospensione dei diritti fondamentali, a livello di legislazione ordinaria esiste una legge generale in tema di epidemie, la legge sulla prevenzione alla lotta alle malattie trasmissibili (*Epidemiegesetz*; legge sulle epidemie¹⁸). Tale normativa è stata inserita nell'ordinamento austriaco nel 1950, mentre la versione originale della legge sulle epidemie risale al 1913, e quindi al periodo del costituzionalismo monarchico, ovvero ad una epoca in cui lo Stato di diritto e la tutela delle libertà fondamentali avevano uno sviluppo ancora anteriore allo Stato sociale e alle Convenzioni sovranazionali sui diritti umani. Anche se dal 1950 ad oggi è stata modificata ed adattata in alcune parti¹⁹, l'*Epidemiegesetz* ha tuttavia mantenuto alcune delle sue caratteristiche improntate al periodo liberale monarchico. In particolare consente ai Comuni ed alle autorità amministrative distrettuali (e non al Governo centrale) di adottare provvedimenti restrittivi per evitare la propagazione di epidemie.

Il Governo ha utilizzato la legge sulle epidemie solamente nei primi giorni della pandemia, in particolare per disporre il divieto di assembramento, ma anche per l'esecuzione delle decisioni governative da parte dei *Länder* e degli altri enti territoriali (*Bezirksverwaltungsbehörden*).

Un altro aspetto significativo della legge sulle epidemie che ha costituito oggetto di modifica del pacchetto normativo *Covid-19*²⁰ è il particolare meccanismo di risarcimento automatico e proporzionato al danno economico subito in virtù dei provvedimenti amministrativi di interdizione, previsto dall'art. 32 della legge in oggetto²¹. Questo consiste in un risarcimento per il mancato guadagno e un rimborso per gli stipendi pagati nel periodo di chiusura, attivabile e richiedibile automaticamente da parte dei soggetti interessati dalle misure. La logica caratterizzante la legge in oggetto – che è stata anche la base giuridica per la gestione della c.d. influenza spagnola che aveva investito il globo

16 Cfr. W. Berka, *Verfassungsrecht*, Wien, 2016, p. 692. La dottrina considera, pertanto, che ormai il *Notverordnungsrecht* del Presidente federale costituisca lettera morta.

17 Cfr. U. Haider-Quercia, *Il Presidente austriaco e le nuove coalizioni di governo*, in: *Percorsi costituzionali*, n. 3/2017, pp. 875 ss.

18 BGBl. I, 186/1950

19 Cfr. W. Heissenberger, *105 Jahre „Epidemiegesetz“ – Ein Gesetz im Wandel!*, in: *Journal für Medizin- und Gesundheitsrecht*, 2018, pp. 163 ss.

20 Art. 4, 2° comma.

21 § 32 c. 4 EpidemieG.

nel 1918-1920 - non è quindi un *lock down* generalizzato, ma la sospensione di alcuni esercizi commerciali mirati per contrastare la diffusione di una epidemia.

L'approccio seguito per fronteggiare il *Covid-19* va ben oltre le misure concepite dalla legge austriaca sulle epidemie. L'obbligo previsto da tale legge per il risarcimento da parte dello Stato dei danni effettivamente subiti dagli esercizi economici chiusi con atto amministrativo, e la scarsa sostenibilità economica di questo meccanismo ha costituito un ulteriore motivo per cui il Governo ha cambiato rotta, e non ha più considerato come base dei suoi interventi la normativa esistente, ma ha presentato, attraverso i capi dei gruppi parlamentari corrispondenti ai partiti della coalizione di governo, un disegno di legge contenente una ampia e complessa normativa *ad hoc* per fronteggiare la pandemia del Covid-19²².

4. Il consociativismo nella crisi pandemica.

Sulla base di un dettagliato disegno di legge presentato dai partiti di Governo in una seduta straordinaria tenuta in tempi rapidissimi domenica 15 marzo 2020²³, il Consiglio nazionale austriaco, la Camera politica del Parlamento austriaco²⁴, ha approvato la legge federale contenente misure provvisorie per contrastare la diffusione del Covid-19 (*COVID-19 Maßnahmen-gesetz*)²⁵, unitamente all'istituzione di un fondo per affrontare la crisi connessa al virus (*COVID-19-FondsG*)²⁶ e a modifiche ad alcune leggi in materia finanziaria e di lavoro per consentire i provvedimenti amministrativi connessi²⁷. L'ampia autorizzazione al Governo è stata estesa per tutto l'anno 2020, con scadenza al 31 dicembre, qualora non venga nuovamente estesa. Le delibere legislative sono state trasmesse alla Camera di rappresentanza dei *Länder*, il *Bundesrat*, che le ha immediatamente approvate, in modo che esse sono entrate in vigore alla mezzanotte del 16 marzo.

Un primo dato che spicca è proprio la celerità del processo parlamentare. Per ciò è stato rilevante che anche nella prima fase della crisi il Parlamento abbia continuato a svolgere la sua funzione, e che si sia sempre e regolarmente riunito, avendo subito stabilito i meccanismi e

22 396/A del 14.03.2020 (XXVII legislatura).

23 L'unico precedente di una seduta del Parlamento nel fine settimana risale al 1931, quando si trattò di approvare misure urgenti contro la disoccupazione.

24 Cfr. T. Öhlinger e H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, Wien, 2016, p. 192 ss.

25 Legge federale sulle misure transitorie per il contrasto alla diffusione del COVID-19 (*Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 - COVID-19-Maßnahmen-gesetz*), [BGBl. I, 12/2020](#).

26 COVID-19-FondsG, prevista nell'art. 1 della legge generale, e inizialmente dotata di un fondo di 4 miliardi di Euro, successivamente aumentati con la modifica in [BGBl. I, 23/2020](#).

27 Per una panoramica complessiva delle numerose modifiche introdotte nell'ordinamento si veda R. Resch, *Das Corona Handbuch, Österreichs Rechtspraxis zur aktuellen Lage*, Wien, 2020.

le modalità per garantire la sicurezza dei suoi membri²⁸. Il secondo elemento evidenziato dalla crisi è la forte coesione tra Parlamento (maggioranza parlamentare) e Governo che anche in periodi di normalità costituzionale assume livelli molto alti²⁹.

Nella gestione della normativa anti Covid, tale forte coesione è stata ulteriormente esaltata e ha coinvolto anche l'opposizione parlamentare (la cui funzione nel modello parlamentare austriaco risulta tradizionalmente limitata e di carattere c.d. costruttivo³⁰): tutti i gruppi parlamentari - e quindi anche quelli di opposizione - si sono accordati per rinviare tutte le tematiche non urgenti e per poter dare la precedenza alla normativa anti-Covid. A tale scopo si è concordato - sempre all'unanimità di tutti i componenti del Parlamento - di abbreviare le normali procedure deliberative previste dai regolamenti parlamentari³¹, derogando dalle procedure in essi previste per adottare la normativa Covid (costituzionale ed ordinaria) in tempi rapidi. Ciò ha consentito l'adozione della normativa *ad hoc* con votazioni nell'arco di nemmeno 48 ore da parte di entrambe le Camere del Parlamento.

La deroga agli ordinari procedimenti legislativi ha sospeso ogni dibattito parlamentare, né sono state inserite modifiche o integrazioni sostanziali nel disegno di legge presentato³². Così anche nelle votazioni si è evidenziata una forte coesione tra Governo, maggioranza parlamentare e opposizione se si considera che i primi due pacchetti normativi sul Covid sono stati approvati all'unanimità, tranne alcune singole disposizioni, votate dalla maggioranza di Governo Popolari-Verdi, talvolta col sostegno di uno dei gruppi parlamentari di opposizione³³. La

28 Così non si sono svolti dibattiti sull'utilizzo delle tecnologie digitali, come il voto elettronico, come è stato invece all'ordine del giorno in alcuni altri paesi, tra cui l'Italia e la Gran Bretagna. Tra i vari cfr. F. Clementi, Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del corona virus). Una prima introduzione, su www.federalismi.it, n. 6 del 18 marzo 2020; N. Lupo, Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari, in: Osservatorio Costituzionale AIC, n. 3 del 31.3.2020 e C. Sbailò, Parlamento on line? Garantiamo la possibilità di violare il regolamento. Il commento del prof. Sbailò, in: Formiche.net del 31.3.2020.

29 Cfr. T. Öhlinger, H. Eberhard, Verfassungsrecht, Wien, 2016, p. 51.

30 Cfr. U. Haider-Quercia, La forma di Governo della Grande coalizione, cit., pp. 252 ss. e M. Stelzer, Neuere Tendenzen im österreichischen Parlamentarismus. Zur Entwicklung oppositioneller Rechte, in: European Review of Public Law, 1997, pp. 1080 ss.

31 La relativa decisione è stata presa con un semplice accordo - all'unanimità - tra i gruppi parlamentari, non potendosi evidentemente modificare il regolamento per ragioni di tempo.

32 Una ipotesi per svolgere l'attività legislativa in tempi rapidi ma nel rispetto delle regole e procedure parlamentari, sarebbe stata la delega delle questioni legate alla pandemia alla Commissione permanente principale del Consiglio nazionale, che avrebbe potuto costituire una sede più ristretta ma composta proporzionalmente per svolgere i lavori parlamentari con la celerità richiesta dalla emergenza sanitaria.

33 In particolare la prima legge, quella più importante, è stata approvata senza voti contrari in Parlamento ed addirittura all'unanimità nel preventivo passaggio in

conflittualità è risultata quindi particolarmente contenuta, sostanzialmente inesistente soprattutto nella fase iniziale e solamente nella seconda fase ha iniziato a crescere, ma sempre in maniera poco efficace. Questa situazione non sembra essere stata pregiudicata dagli ultimi interventi di opposizione del Consiglio federale, nel quale la coalizione di governo popolari-verdi non ha la maggioranza, che nel mese di maggio - quindi nella seconda fase in cui alcune misure iniziali sono state allentate - aveva espresso il suo veto avverso quattro delibere del Consiglio nazionale. Gli altri due partiti presenti (i socialdemocratici e la destra nazional-liberale)³⁴, che insieme hanno la maggioranza³⁵, hanno bloccato l'approvazione delle leggi, criticando l'eccessiva fretta della maggioranza di governo nel voler approvare il nuovo pacchetto di leggi senza i dovuti approfondimenti e dibattiti parlamentari³⁶. Il *Bundesrat* dispone tuttavia di un veto solo sospensivo che nella fattispecie è stato superato da parte del Consiglio federale, il quale ha riapprovato la propria deliberazione originaria senza necessità di alcuna maggioranza particolare (art. 42 c. 3 Costituzione federale austriaca).

In generale è stato osservato come il sistema federale abbia operato come un modello fortemente centralizzato. Da sempre la dialettica tra il governo centrale e quello dei *Länder* è caratterizzata in Austria da una forte cooperazione, che nell'ambito sanitario viene impostata anche dalla Costituzione e dal riparto delle competenze che prevedono la responsabilità normativa dei *Länder* solamente per la gestione organizzativa degli ospedali³⁷. L'attuazione delle scelte operate dal Governo federale da parte delle amministrazioni dei *Länder* è avvenuta con una conflittualità anche essa assai contenuta e limitata a singoli casi di portata non essenziale³⁸.

commissione bilancio.

34 Il quinto partito presente al Consiglio nazionale, i liberali di NEOS, non è rappresentato al *Bundesrat*.

35 Di fatto è la prima volta nella storia costituzionale austriaca che si sono create maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. Ma in considerazione della posizione limitata del *Bundesrat* rispetto al Consiglio nazionale (unica Camera che esprime la fiducia al Governo) tale differenza incide solo marginalmente sui processi di deliberazione politica.

36 La seduta era stata convocata in via straordinaria proprio per poter procedere in via di urgenza all'approvazione del nuovo pacchetto di misure.

37 Cfr. U. Haider-Quercia, L'organizzazione sanitaria in Austria: il federalismo consociativo e la differenziazione delle casse mutue, in: R. Nania (a cura), Attuazione e sostenibilità del diritto alla salute, Atti della Giornata di studio 27 febbraio 2013 - Sapienza Università di Roma, Roma, Sapienza Università Editrice, 2013, pp. 255 ss. e C. Kopetzky, Krankenanstaltenrecht, in: M. Holoubek e M. Potacs (a cura di), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Wien, 2019, pp. 431.

38 Questo riguarda ad esempio il caso di Vienna, dove le autorità comunali hanno aperto i parchi cittadini mentre quelli federali sono rimasti chiusi. Cfr. P. Bußjäger, *COVID-19 crisis challenging Austrian cooperative federalism*, *Forum of Federations*, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/AustriaCOVID.pdf>.

Nel complesso si è formalmente tenuto saldo il sistema delle fonti e si è dato prova di come i meccanismi costituzionali siano robusti anche in momenti di crisi³⁹. Va tuttavia tenuto conto di come il rispetto solamente formale delle procedure previste dalla Costituzione abbia comportato di fatto una erosione della funzione parlamentare che, come si è visto, nell'adozione della normativa della crisi sanitaria non ha svolto un ruolo di decisione sovrana, ma ha adottato la normativa materialmente predisposta dal Governo, fuori dei procedimenti previsti e in assenza delle garanzie riconosciute all'opposizione parlamentare. La dottrina ha evidenziato come nel sistema parlamentare austriaco la funzione parlamentare sia sempre stata debole, debolezza che fonda le sue origini nell'evoluzione storica dell'ordinamento, che dal secondo dopoguerra ha spesso canalizzato i conflitti attraverso meccanismi extra-costituzionali, istituzionalizzatisi nel tempo in un sistema di sindacati e rappresentanze dei settori economici e commerciali legati ai principali partiti di governo⁴⁰. In tale sistema il Governo, e specialmente il Capo di Governo, assume una funzione di coordinamento degli interessi in gioco spesso veicolati dalle varie istituzioni sindacali e camerali. Si tratta di una situazione che ha sin dall'inizio depotenziato il Parlamento, limitandone al massimo la dialettica in aula, al momento di dover definire la propria volontà legislativa. A lungo questo è stato uno dei principali limiti del sistema parlamentare austriaco, ovvero sia che le decisioni legislative venivano prese materialmente nelle istituzioni extra costituzionali e dal Governo, mentre il Parlamento adempiva alla sua funzione costituzionale con la mera traduzione in legge delle decisioni materialmente prese in altra sede⁴¹. Altrettanto debole risulta di conseguenza anche il ruolo dell'opposizione parlamentare, la quale ha avuto di fronte per molto tempo un Parlamento debole ed eroso materialmente delle sue funzioni⁴². Questa situazione si era allentata nell'ultimo trentennio in virtù delle trasformazioni del sistema partitico in senso più pluralistico, e delle possibili alternanze nelle coalizioni di governo che ne conseguono, situazione che aveva valorizzato la sede parlamentare e l'opposizione in essa rappresentata in virtù delle maggioranze governative non più prevedibili prima delle elezioni⁴³. La crisi pandemica ha in qualche modo evidenziato una nuova inversione dei processi di dialettica parlamentare,

39 Cfr. F. Palermo, *La gestione della crisi pandemica in Austria: regolarità costituzionale e qualche distonia politica*, in corso di pubblicazione su: DPCE online, luglio 2020.

40 Cfr. A. Pelinka, *Il modello Austria. 40 anni di concertazione e pace sociale*, Roma, 1991.

41 Cfr. F. Ermacora, G. Baumgartner e G. Strejcek, *Österreichische Verfassungslehre*, Wien, 1998, pp. 320 s. e H. Schäffer, *Il modello di governo austriaco. Fondamenti costituzionali ed esperienze politiche*, in: S. Gambino (a cura di), *Democrazia e Forma Di Governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, pp. 167 ss.

42 Cfr. M. Stelzer, *The Constitution of the Republic of Austria. A contextual Analysis*, Oxford, 2011, pp. 66 ss.

43 Cfr. Ulrike Haider-Quercia, *La forma di Governo della Grande Coalizione*, op. cit, pp. 369 ss.

in quanto ha mostrato con molta chiarezza come il livello decisionale si stia monopolizzando nelle mani del Governo e dei partiti che detengono la maggioranza nel Consiglio nazionale.

Il legislatore materiale della crisi è stato quindi il Governo, il quale per il coordinamento legislativo ha coinvolto e valorizzato nuovamente anche i pareri dei sindacati e delle Camere ed associazioni di categoria, che nel sistema di governo del secondo dopoguerra avevano costituito uno dei pilastri del sistema, e che le più recenti trasformazioni sembravano aver superato o almeno allentato. I veloci ed efficaci negoziati con i Ministri competenti e le parti sociali sono stati presentati in numerose conferenze stampa correlati da una massiccia presenza nei media dei Membri del Governo (in particolare il Cancelliere, il Vicecancelliere, il Ministro della salute e il Ministro delle finanze), presenza quasi onnipresente che ha contribuito a diffondere il sentimento di legittimità delle misure restrittive adottate.

Così anche se i partiti di Governo avevano parlamentarizzato la crisi, sono tuttavia mancate le garanzie dei processi parlamentari. Ciò solleva una serie di criticità se si considera che le misure normative anti-Covid adottate hanno comportato numerose modifiche legislative molto ampie e in tanti settori, tra cui anche diverse modifiche alla Costituzione⁴⁴. Alcune di queste costituiscono modifiche di regole esistenti mentre altre hanno formalizzato consuetudini praticate da tempo⁴⁵.

Le innovazioni costituzionali probabilmente più incisive causate dal virus riguardano le modifiche alle competenze dei *Länder*, così ad esempio nell'ambito del diritto dell'energia, a favore della Federazione⁴⁶. E' stata adottata una propria legge costituzionale, che ha inserito una serie di norme procedurali speciali (anche riguardanti le competenze dei *Länder*) per il diritto degli appalti pubblici e sono state adottate - con rango di legge ordinaria - disposizioni specifiche per le procedure davanti alle autorità amministrative, ai Tribunali amministrativi, alla Corte amministrativa e alla Corte costituzionale.

Le misure normative hanno riguardato anche il controllo dei confini dell'Austria con i paesi confinanti, ed è stato limitato per un periodo il

44 Per garantire la continuità delle funzioni degli organi costituzionali è stata inoltre inserita a livello costituzionale la possibilità - limitata in termini di tempo fino alla fine del 2020 - di realizzare le deliberazioni del Consiglio dei Ministri anche attraverso videoconferenze. Tale possibilità è stata riconosciuta (sempre fino alla fine del 2020) anche ai Comuni che possono prendere le decisioni in via telematica o tramite videoconferenza.

45 Cfr. M. Welan, *Demokratie auf Österreichisch oder die erstarrte Republik*, Wien, 1999, pp. 15 s. Tra questi ultimi rileva soprattutto la formalizzazione a livello costituzionale del principio di unanimità per le decisioni del Consiglio dei Ministri, principio che durante l'intero periodo repubblicano costituiva una sorta di diritto costituzionale consuetudinario.

46 Il riparto delle competenze nell'ambito dell'energia ha costituito da sempre oggetto di discussione e di interventi centralizzanti da parte della Federazione.

diritto di ingresso e soggiorno nel territorio austriaco anche nei confronti dei richiedenti asilo.

Per quanto riguarda la tematica sopra citata del risarcimento alle imprese e ai ristoranti chiusi dai provvedimenti adottati, la legislazione COVID è più selettiva della legge sull'epidemia e garantisce al Governo un maggiore controllo sugli aiuti finanziari da erogare: le disposizioni della nuova normativa non prevedono risarcimenti automatici e proporzionati al danno effettivamente subito (come previsto dalla legge sulle epidemie) ma consentono l'accesso al fondo governativo il cui importo massimo è limitato. Di conseguenza sono stati limitati anche gli importi che possono essere erogati dietro richiesta e sulla base di determinate condizioni elaborate dal Governo⁴⁷.

Le novità normative sono quindi ampie e complesse, e hanno riguardato oltre alla Costituzione, più di trenta leggi ordinarie e introdotto una cinquantina di leggi nuove⁴⁸, di cui molte rimarranno in vigore anche quando la pandemia sarà superata. Anche se il sistema delle fonti formalmente è rimasto saldo, dato che a legittimare le misure restrittive adottate dal Governo è una legge (formalmente) parlamentare, ciò solleva problemi in termini di legalità, principio che costituisce uno dei principi centrali della costruzione democratica della Costituzione austriaca⁴⁹. Di fatto, la base legislativa per le misure restrittive è stata ideata dai partiti del Governo, il quale, attraverso provvedimenti amministrativi, è chiamato ad attuare le direttive contenute nella nuova normativa Covid *ad hoc* da esso predisposta e votata nel Parlamento senza modifiche. In questo modo si è bypassato il principio della legalità che richiede come delega e limite per l'attività amministrativa una legge anche materialmente parlamentare, cioè espressione della sovranità popolare proporzionalmente rappresentata.

47 Oltre al diverso modello di aiuti dello Stato per contrastare le conseguenze della crisi tale modifica ha comportato dei problemi in termini di eguaglianza dato che alcune (poche) imprese chiuse prima del 15 marzo, prima cioè dell'adozione della prima legge COVID, hanno potuto così beneficiare di risarcimenti più alti rispetto a quelle la cui attività è stata interrotta a seguito della normativa per il contrasto alla pandemia da coronavirus.

48 L'impianto legislativo così delineato autorizza l'adozione di provvedimenti regolamentari per il restringimento e l'ampliamento in dettaglio delle misure. Su questa base i singoli ministeri federali e i presidenti dei *Länder* (in base ai rispettivi ambiti di competenza) hanno approvato regolamenti di dettaglio, ad es. per disciplinare l'accesso ai luoghi pubblici, ai locali, alle sedi di lavoro, ecc. Alle numerose e dettagliate previsioni legislative si sono dunque aggiunte centinaia di regolamenti e circolari, spesso dal grande impatto pratico sulla vita dei cittadini. Per una lista aggiornata si veda il sito del ministero federale per il sociale e la salute <https://www.sozialministerium.at/Informationen-zum-Coronavirus/Coronavirus---Rechtliches.html>

49 Cfr. M Stelzer, *The Constitution of the Republic of Austria. A contextual Analysis*, Oxford, 2011, pp. 88 ss. E A. Zei, *La funzione normativa tra Parlamento e Governo nella Repubblica federale austriaca*, Milano, 2004, pp. 109 ss.

Se è vero che il parlamento ha approvato (in tempi rapidi e senza approfondimento) la normativa proposta dal Governo, le decisioni sono state di fatto prese al di fuori di quei meccanismi che consentono all'opposizione di svolgere un controllo efficace, anche in termini di proporzionalità temporale, sull'operato di emergenza estremamente interventista del Governo.

5. Il bilanciamento dei diritti tra legislatore, scienziati e Corte costituzionale.

Il ruolo centrale del Cancelliere nel coordinamento dell'attività legislativa e regolamentare è emerso anche quando sono state sollevate le prime critiche da parte degli studiosi e di alcuni giudici amministrativi sull'adeguatezza e la proporzionalità delle misure adottate.

La risposta del Cancelliere Sebastian Kurz è stata chiara e netta: sono cavillosità/sofisticatèzze (*Spitzfindigkeiten*) dei giuristi, alla fine dell'epidemia sarà la Corte costituzionale a valutare la legittimità dei pacchetti normativi e dei provvedimenti amministrativi di attuazione⁵⁰.

La Corte costituzionale in Austria, come ha evidenziato già Felix Ermacora⁵¹, ha spesso mostrato di incidere anche sulla funzione governativa⁵². Dopo la prima fase del *lock down* sono stati presentati più di 70 ricorsi diretti⁵³, e ciò comporta che la Corte dovrà occuparsi nell'immediato delle varie questioni legate alla proporzionalità delle limitazioni dei diritti. Sarà interessante osservare come i giudici costituzionali decideranno sulle varie questioni portate alla loro attenzione⁵⁴. È difficile predire l'orientamento che assumerà la Corte costituzionale austriaca nei vari casi che sono stati portati alla sua attenzione⁵⁵. Si può tuttavia presupporre che la Corte consentirà al

50 Cfr. „Kurz weist juristische Spitzfindigkeiten zurück“, in: die Presse del 7 aprile 2020, <https://www.diepresse.com/5796917/kurz-weist-juristische-spitzfindigkeiten-zuruck>

51 Cfr. F. Ermacora, G. Baumgartner e G. Strejcek, *Österreichische Verfassungslehre*, Wien, 1998, p. 198.

52 Cfr. ad esempio per l'intervento della Corte in tema di matrimoni omosessuali e la possibilità di adozione di bambini da parte di coppie dello stesso sesso, U. Haider-Quercia, *Il judicial activism del VfGH: I giudici costituzionali decidono sull'eguaglianza delle coppie omosessuali in via di ufficio*, sito Diritto pubblico comparato ed europeo, www.dpce.it.

53 Art. 140 B-VG che prevede la possibilità di presentare un ricorso individuale diretto avverso una legge o un regolamento in caso di violazione dei diritti di una persona.

54 Cfr. *Covid Gesetz geht ans Höchstgericht*, in: *Wiener Zeitung* del 2 aprile 2020, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2056405-Covid-Gesetz-geht-an-Hoechstgericht.html>

55 Le critiche riguardano tra l'altro l'indeterminatezza della delega legislative per l'emanazione dei provvedimenti amministrativi che nell'ordinamento austriaco devono essere sufficientemente determinati, la sostituzione del meccanismo di risarcimento previsto nella legge sulle epidemie con la previsione di un fondo di spese limitato e accessibile in determinate condizioni, l'ineguaglianza nell'applicabilità del meccanismo di

legislatore della crisi, la quale richiedeva misure in tempi rapidi, una discrezionalità politica più ampia, specialmente per quanto riguarda la limitazione temporale e la proporzionalità del condizionamento dei diritti.

La valutazione delle singole problematiche sollevate davanti ai giudici deve essere effettuata individualmente, sebbene difficilmente si possa presumere che tutte le misure siano costituzionalmente ammissibili. Più a lungo, ad esempio, durano gli interventi sui diritti fondamentali, più sono massicci, più la crisi si attenua, più sono indulgenti possibili alternative, maggiore è la probabilità che queste misure saranno revocate dalla Corte costituzionale - anche se al momento della sua pronuncia la loro validità sarà già cessata. Ciò limita l'efficacia dell'eventuale dichiarazione di incostituzionalità solo alla normativa non più in vigore⁵⁶.

Qui emerge un altro aspetto problematico sollevato dalla crisi sanitaria: l'obbligo di svolgere il dovuto bilanciamento in termini di proporzionalità e ragionevolezza spetta anche in periodi di crisi *in primis* al legislatore (formale e materiale) e al soggetto che emana gli atti amministrativi⁵⁷, ma la crisi sembra avere spostato tale valutazione maggiormente alla Corte costituzionale con interventi *ex post*.

Nelle attuali dinamiche, il ruolo svolto dalla Corte costituzionale nel bilanciamento dei diritti, e specialmente nella valutazione della proporzionalità delle misure adottate, potrebbe espandersi, a scapito della competenza riconosciuta dalla Costituzione al Parlamento di definire l'indirizzo legislativo e politico per orientare e limitare l'attività dell'esecutivo. Si può quindi osservare come nella emergenza potrebbe tendenzialmente espandersi il ruolo della Corte costituzionale a scapito di ogni intervento del Presidente federale⁵⁸.

Vi è invece un ulteriore fattore che sta assumendo rilevanza per il bilanciamento dei diritti. E' stato indicato dalla dottrina come sulla valutazione della conformità alla Costituzione delle misure adottate incida anche la pericolosità del virus come confermato dalla stragrande maggioranza dei medici⁵⁹. Così le diverse fasi della gestione dell'emergenza sono state scandite dall'Esecutivo sulla base delle

risarcimento alle sole imprese chiuse prima della normativa Covid-19 (quindi prima del 15 marzo) e l'ineguaglianza nelle riaperture dei negozi dato che il criterio di riapertura si basava sulla superficie degli esercizi.

56 Così la crisi sanitaria porta alla luce la mancanza di una tutela giuridica provvisoria da parte della Corte costituzionale: in Austria non esiste un controllo normativo preventivo delle norme - previsto per contro in Germania - che consenta alla Corte costituzionale di controllare la costituzionalità delle leggi prima del perfezionamento del procedimento legislativo. Così, nel caso di una impugnazione diretta di una legge già entrata in vigore, non ha alcuna possibilità di dichiarare la sua provvisoria inapplicabilità.

57 Cfr. A. Somek, *Is the Constitution Law for the Court Only?: A Reply to Sebastian Kurz*, *VerfBlog*, 2020/4/16, <https://verfassungsblog.de/is-the-constitution-law-for-the-court-only/>

58 Egli è rimasto fuori dai processi decisionali, anche perché si è optato per l'utilizzo di strumenti legislativi ordinari, solamente firmati e promulgati dal Presidente federale, senza un suo intervento anche in termini politici. In questo modo si è riaffermato come il sistema consociativo continui a tenere ristretto ogni intervento di significato politico del Presidente.

evidenze scientifiche sulla pericolosità e diffusione del contagio, dati che hanno fortemente determinato le scelte adottate. Dallo studio delle forme di governo sappiamo che ogni forma di governo si trova in continua trasformazione, e che gli equilibri e la collaborazione tra gli organi dell'indirizzo politico possono ricevere, anche nell'ambito delle stesse previsioni costituzionali formali, molteplici attuazioni.

La crisi pandemica ha sollevato anche in Austria il ruolo che hanno ricoperto i tecnici e gli scienziati nella definizione delle misure statali. Sin dall'inizio della pandemia il Governo ha basato e giustificato le sue decisioni su pareri di esperti, *task force* e gruppi di lavoro selezionati e convocati *ad hoc* per la pandemia. Così i diversi Ministeri si sono dotati di apposite *task force*—composte di selezionati esperti e scienziati per ricevere un sostegno tecnico-scientifico per la gestione della crisi sanitaria⁶⁰. In questo modo molte delle scelte adottate sembrano essere obbligate in virtù dell'apprezzamento da parte degli scienziati, facendo automaticamente svanire ipotesi di alternative diverse.

Ciò lascia spazio anche per ipotizzare l'emersione di una nuova forma di governo, ovvero quella di una scientiocrazia, nella quale si sottomette la decisione politica ad una autorità identificata come "scienza"⁶¹. Anche se tale forma di governo non potrà giungere ad eliminare la politica, essa tuttavia tende ad emarginarla e a renderla superflua di fronte ai condizionamenti scientifici che fanno in modo che non ci siano alternative alle indicazioni proposte. Durante la crisi del Covid-19 la politica ha governato, ma lasciando ampio spazio ai tecnici che in questo modo si sono inseriti nella funzione di orientamento politico, evoluzione che non può non avere anche un effetto sul rapporto di responsabilità tra decisore politico e elettorato.

6. Conclusioni: La piena salute del modello consociativo. Una nuova normalità costituzionale dei diritti?

Le costanti del funzionamento istituzionale durante la crisi da Covid-19 possono riassumersi, per l'ordinamento austriaco, in questi tre elementi: il Parlamento fortemente collaborativo, l'efficace coordinamento normativo del Cancelliere e l'assenza di conflittualità tra Parlamento e Governo ma anche tra *Länder* e amministrazione federale. Tali elementi caratterizzano tradizionalmente il modello di governo parlamentare

59 Cfr. P. Bußjäger, *Bewertung der Maßnahmen zur Bekämpfung des COVID-19-Virus aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht*, https://www.uibk.ac.at/public-relations/presse/dateien/rechtsgrundlagen_corona_bussjaeger.pdf

60. Cfr. ad esempio per il Ministero del welfare <https://www.sozialministerium.at/Informationen-zum-Coronavirus/Coronavirus---Taskforce.html>

61 Così ad esempio G. de Vergottini, *Una overdose di esperti*, in corso di stampa.

austriaco e nella crisi pandemica hanno subito una nuova accentuazione e accelerazione. Così la scelta di non applicare i meccanismi e i poteri previsti dalla Costituzione per le emergenze e di creare con gli strumenti costituzionali ordinari una base legislativa *ad hoc* per i provvedimenti restrittivi del Governo, ha comportato che i rapporti istituzionali abbiano funzionato anche nella crisi secondo le dinamiche ordinarie che nel secondo dopoguerra si erano affermate strutturalmente nella forma di governo. Così si può osservare come la gestione della crisi pandemica abbia nuovamente fatto emergere le inclinazioni dell'ordinamento verso forme di collaborazioni consociative, caratterizzate da un profondo consenso tra le forze politiche e gli enti territoriali - sia nella fase di adozione della normativa Covid *ad hoc* sia nella fase di esecuzione di essa - e da un livello di conflittualità bassa, o quasi assente. Così la crisi sanitaria ha esaltato alcune delle dinamiche tipiche della forma di governo austriaca che da tempo vede anche nei periodi di normalità costituzionale un rafforzamento dell'esecutivo che di fatto è diventato il perno del sistema, svolgendo una funzione di coordinamento degli interessi in gioco.

Un ruolo centrale ha assunto il Cancelliere, intorno al quale è stato catalizzato il coordinamento delle varie attività legislative e regolamentari e che, anche nelle apparizioni pubbliche e nei lavori parlamentari, si è dimostrato essere il vero gestore della crisi. Anche se in questo modo il legislatore materiale della crisi di fatto è costituito dal Governo, avendo il Parlamento rimesso la sua centralità nell'individuazione della strategia per fronteggiare la pandemia e nella determinazione temporale e materiale dei poteri di emergenza da conferire al Governo, i processi decisionali svolti hanno rispettato, almeno da un punto di vista formale, la regolarità costituzionale.

Si evidenzia anche il ruolo ormai centrale che la Corte costituzionale ha assunto nel sistema parlamentare austriaco. Essa potrà accrescere il suo ruolo ed incidere significativamente sulla valutazione e sul controllo *ex post* (ma sempre secondo i criteri della ragionevolezza e della proporzionalità) del bilanciamento dei diritti compressi dalle misure governative. Particolarmente limitata è stata, invece, la funzione svolta dall'opposizione parlamentare, verificandosi così, con molta evidenza nella gestione della crisi, il *vulnus* strutturale del debole controllo parlamentare che da sempre caratterizza le evoluzioni del sistema parlamentare austriaco. Assente è stato, inoltre, ogni intervento significativo da parte del Capo di stato, al quale la Costituzione riconosce poteri importanti anche di rilevanza politica, rilevanza che il Presidente non ha mai acquisito nelle dinamiche partitiche del sistema. Così anche una crisi come quella sanitaria non ha costituito l'occasione per una eventuale espansione (a fisarmonica) dei poteri presidenziali, come in alcune circostanze si può osservare per il Presidente italiano. Il Covid ha per lo più riaffermato la forza del sistema partitico e la struttura solo apparentemente semipresidenziale del modello parlamentare a

prevalenza del Governo in cui la funzione di coordinamento viene monopolizzato nelle mani del Cancelliere. Con la gestione del Corona virus, possiamo, pertanto, attestare la piena salute del modello consociativo austriaco.

L'esperienza austriaca induce anche ad un'altra riflessione che va oltre la riaffermazione dei caratteri specifici del sistema parlamentare consociativo affermatosi da tempo. La pandemia ha rappresentato non solo un test per la forma di governo ma anche un test per verificare il grado di penetrazione sociale e culturale dei diritti fondamentali. Una tendenza emersa con molta evidenza nell'esperienza Covid in Austria, ma che si è evidenziato anche negli altri Paesi europei, che potrà avere un impatto sulla futura cultura giuridico-costituzionale fuoriesce in realtà da questo monitoraggio costituzionale e riguarda la generalizzata disposizione delle persone ad accettare limitazioni delle libertà fondamentali. I sondaggi mostrano un ampio consenso per il Governo che ha gestito la fase del Corona virus, anche se i cittadini hanno subito dalle misure adottate limitazioni estese delle libertà fondamentali in tante sfere della vita privata, sociale ed economica difficilmente compatibili con un modello di democrazia liberale. Questo dato è stato rilevato non solo per l'Austria ma per i Paesi europei in generale nella prima relazione sull'impatto della pandemia sui diritti pubblicata dall'Agenzia europea dell'Unione europea per le libertà fondamentali.

Se per la tradizionale dottrina dello Stato⁶² le generali restrizioni delle libertà dei cittadini erano giustificati unicamente per garantire la sopravvivenza dello Stato, ciò sembra essere cambiato nel fronteggiare il Corona virus, laddove la tutela della salute e del sistema sanitario è diventato la ragione, o quasi un super-valore, che ha giustificato la compressione di numerosi altri diritti, con conseguenze drammatiche in termini economici e sociali. Questi atteggiamenti possono avere degli effetti sul sistema di governo parlamentare e il modello di democrazia rappresentativa probabilmente più duraturi di quelli del virus e della pandemia.

62 Cfr. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, ristampa, Berlin 1966, pp. 156 ss.