



PRIME CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA ELETTORALE AUSTRIACA NEL CENTENARIO DALL'AVVENTO DEL SUFFRAGIO UNIVERSALE (MASCILE)

di

Cristina Fraenkel-Haeberle

*(Ricercatrice presso l'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo
dell'Accademia Europea (Bolzano))*

5 settembre 2007

1. La riforma elettorale del 1907

Quest'anno l'Austria ha festeggiato il centenario di un'epocale riforma del proprio ordinamento elettorale¹. Proprio un secolo fa, il Parlamento dell'Impero Austro-Ungarico (*Reichsrat*) introduceva il suffragio universale diretto e uguale per tutti i cittadini di sesso maschile, abrogando il diritto elettorale censitario², basato sui tributi corrisposti all'erario, e la suddivisione in "curie" dell'elettorato - quindi il peso diverso dei voti espressi³ - fino ad allora vigente.

La riforma del 1907 è stata licenziata dal Parlamento seguendo una procedura d'urgenza, avviata in data 6 novembre 1906 dal deputato cristiano-sociale Albert Gessmann e

¹ In ricordo di questo evento storico è stata coniatata una moneta d'argento da cinque euro e predisposto dall'Accademia Austriaca delle Scienze un CD con le registrazioni delle dichiarazioni dei leader politici di allora sulla riforma elettorale. Una sintesi del dibattito parlamentare è riportata sulla homepage del Parlamento austriaco (www.parlinkom.gv.at) negli articoli: *Parlament feiert „100 Jahre Wahlrechtsreform“*; *Vor 100 Jahren: Die Herren beugten sich dem Souverän*; *Wahlrechtsreform 1907: Wichtiger Reformschritt oder Niederlage?*; *Der Auftakt zur Wahlrechtsreform von 1907*.

² Il limite censitario per l'esercizio del diritto era stato peraltro già ridotto nel 1882 da 10 a cinque fiorini.

³ Fin dalla riforma del 1896 (voluta dal Conte Kasimir Felix Badeni, cosiddetta "*Badenische Reform*") era stata introdotta una quinta curia elettorale, includente tutti i cittadini sopra i 24 anni, che poteva eleggere 72 dei 425 deputati. Il peso del loro voto era quindi nettamente inferiore di quello delle altre curie. In questo modo però i nuovi partiti di massa, come quello socialdemocratico e cristiano sociale, poterono conquistarsi dei seggi, fino a divenire dopo la riforma del 1907 i gruppi parlamentari più consistenti.

conclusasi 21 gennaio 1907, quando la legge è stata approvata a maggioranza di due terzi, per essere poi promulgata cinque giorni dopo dall'imperatore Francesco Giuseppe. Essa ha sicuramente rappresentato una svolta nel processo di democratizzazione dell'impero austro-ungarico e una conquista del parlamentarismo. Con l'abolizione della distribuzione diseguale dei seggi il Parlamento di allora ha compiuto un passo decisivo per trasformarsi in una vera e propria rappresentanza popolare. Si sperava in questo modo di risolvere i grossi problemi esistenti soprattutto con la monarchia.

La riforma era fortemente osteggiata dalle forze conservatrici, che temevano che potesse rappresentare la miccia per le rivendicazioni nazionalistiche sempre in agguato nello Stato pluri-etnico, anche considerando che la generalizzazione del voto avrebbe necessariamente messo in minoranza la componente tedesca. Già prima della riforma, infatti, i conflitti tra le nazionalità erano all'ordine del giorno nell'aula parlamentare, che era una specie di babele linguistica (ciascuno poteva parlare nella propria lingua, senza traduzione), e ove la discussione politica degenerava frequentemente in vere e proprie risse⁴.

I fautori della riforma argomentarono invece, sostenendo che il diritto elettorale uguale avrebbe comportato la sconfitta della socialdemocrazia, dato che la classe lavoratrice, potendo votare, non si sarebbe più sentita esclusa dal potere statale. Altri, come il vescovo di Lubiana, membro della Camera Alta (*Herrenhaus*⁵), non elettiva, ritennero che la riforma avrebbe arrestato la degenerazione dei costumi e l'ateismo dilagante.

Secondo il Primo Ministro, Barone von Beck, il suffragio universale avrebbe garantito un maggior coinvolgimento dei cittadini nella difesa dello Stato. Infatti, Paesi con un diritto elettorale democratico (secondo i criteri di allora), come la Francia e la Germania, si erano distinti per la buona organizzazione del loro apparato bellico, diversamente da altri Stati, in cui il voto era ristretto ad una piccola minoranza. Il Primo Ministro spezzò una lancia a favore della riforma, argomentando che il timore che l'allargamento della base elettorale potesse rafforzare gli elementi radicali non era suffragato di fatti, considerando che, ad esempio, la

⁴ È noto che l'imperatore Francesco Giuseppe si sia sempre dimostrato ostile al parlamentarismo, tollerato *ob torto collo*, e che abbia messo piede in Parlamento solo in rarissime occasioni. Paradossalmente è stato proprio sotto tale imperatore che un famoso architetto danese, Theophil Hansen, ha realizzato nella Ringstraße a Vienna un vero e proprio tempio della democrazia. L'edificio monumentale in stile neoclassico allude probabilmente al particolare amore per la libertà e al senso della legge della tradizione ellenica, con la raffigurazione di Pallade Atena, simbolo di saggezza, unitamente a molte allegorie, tra cui quella dei tre poteri dello Stato, rappresentati dalla spada, dalla bilancia e dalle tavole della legge, o ai domatori di cavalli sulla rampa dello scalone, probabilmente posti lì per ricordare ai parlamentari di moderare la loro irruenza.

⁵ A quei tempi il *Reichsrat*, che presentava una struttura bicamerale, era composto da *Abgeordnetenhaus* (Camera dei deputati) e *Herrenhaus* (Camera dei pari). I membri dell'*Abgeordnetenhaus* venivano inizialmente inviati dalle diete regionali; con la riforma elettorale del 1873 venne introdotto un sistema rappresentativo censitario. La Camera dei pari rappresentava invece l'alta aristocrazia e i massimi esponenti del clero, nonché cittadini nominati dall'imperatore per i meriti acquisiti.

riforma elettorale britannica del 1884 aveva regalato proprio ai *Tories* veri e propri trionfi elettorali.

In realtà, l'effetto più immediato della legge del 1907 è stato unicamente quello di accrescere il numero dei parlamentari⁶, senza che però si riuscissero ad attuare le urgenti riforme, necessarie a salvare *in extremis* l'impero dalla rovina.

Inoltre, il prezzo pagato è stato proprio la sottrazione del diritto di voto alle poche donne che già godevano di questo privilegio nell'ambito della "Curia dei grandi proprietari terrieri". I detrattori del suffragio femminile argomentarono in Parlamento che donne e politica rappresentavano un abbinamento improponibile e che il loro impegno parlamentare avrebbe compromesso la quiete domestica (solo i deputati cechi si prodigarono a quei tempi a favore del voto alle donne). Nonostante le manifestazioni delle organizzazioni femministe, sempre più vigorose nell'intero territorio austro-ungarico, i socialdemocratici decisero di rinunciare a questa rivendicazione per non compromettere l'auspicata generalizzazione del diritto elettorale maschile. Solo in seguito agli sconvolgimenti prodotti dalla Prima Guerra Mondiale si realizzerà finalmente l'estensione del voto alle donne, contestualmente alla proclamazione della Repubblica Austriaca il 12 novembre 1918 e comunque ben prima di altri Paesi, come l'Italia.

2. La riforma del 2007

L'euforia generale, suscitata dalla valenza simbolica dell'anniversario di questo memorabile evento, ha probabilmente stimolato la discussione su un'altra importante riforma elettorale, approvata anch'essa con una rapidità sbalorditiva dall'attuale Parlamento austriaco⁷, tanto che pare che in Austria pure gli Autori più solerti e attenti siano rimasti spiazzati, non riuscendo ancora a descriverne e a commentarne la portata e i possibili effetti. La presente ricostruzione si è quindi basata sugli atti dei lavori parlamentari⁸, sulla

⁶ Dopo la riforma del 1873 l'*Abgeordnetenhaus* era composto da 353 membri, eletti per sei anni, che nel 1907 passarono a 516. L'età minima per l'elettorato attivo era 24 anni per l'elettorato passivo 30 anni.

⁷ Il disegno di legge (*Wahlrechtsänderungsgesetz*) è stato deliberato dal Governo austriaco il 2/5/2007 e poi subito licenziato dal Parlamento (BGBl I 2007/27 e I 2007/28), entrando in vigore a partire dal 1 luglio 2007. La riforma ha modificato, oltre a varie norme costituzionali, le seguenti leggi: *Nationalrats-Wahlordnung* 1992, *Bundespräsidentenwahlgesetz* 1971, *Europa-Wahlordnung*, *Wählerevidenzgesetz* 1973, *Europa-Wählerevidenzgesetz*, *Volksbegehrengesetz* 1973, *Volksabstimmungsgesetz* 1972 e *Volksbefragungsgesetz* 1989.

⁸ Cfr. www.parlinkom.gv.at.

documentazione riportata dalla homepage della Cancelleria federale⁹ e sulle istruzioni fornite in proposito dal Ministero degli interni¹⁰.

La novella della legge elettorale si declina sostanzialmente nei seguenti elementi: prolungamento della legislatura parlamentare da quattro a cinque anni, introduzione generalizzata del voto a 16 anni (cioè per l'elezione del Consiglio Nazionale, del presidente della Repubblica, del Parlamento europeo, delle diete dei Länder, dei sindaci e dei Consigli comunali, nonché per i referendum deliberativi e consultivi e le petizioni popolari), estensione del voto per corrispondenza anche all'interno del Paese e abbassamento dell'età minima per l'elettorato passivo da 19 a 18 anni¹¹. La proposta presentata dal Partito dei verdi sul voto agli stranieri a livello comunale, che sarebbero stati in tal modo equiparati ai cittadini dell'Unione Europea, che godono in forza delle norme comunitarie di tale diritto, non ha, invece, avuto seguito.

Sotto il profilo tecnico-legislativo la riforma del sistema elettorale ha richiesto una modifica costituzionale e il varo di una legge di modifica del diritto elettorale (*Wahlrechtsänderungsgesetz*). La sua rapida approvazione è stata resa possibile dalla particolare configurazione dei rapporti di forza a livello politico, cioè dalla presenza di una Grande coalizione governativa, dotata del sostegno necessario per raggiungere la maggioranza di due terzi nel Consiglio Nazionale. Per modificare tali specifiche disposizioni dell'ordinamento elettorale del Consiglio Nazionale (*Nationalratswahlordnung – NRWO*) è, infatti, richiesto un procedimento aggravato¹², mentre per attuare la richiesta modifica costituzionale è stata necessaria l'approvazione della seconda camera (*Bundesrat*), sempre a maggioranza di due terzi.

3. I principali contenuti della riforma

La riforma si ispira ad una linea politica che può essere esemplificativamente descritta come segue: ampliamento della base democratica e della partecipazione elettorale;

⁹ Cfr. www.ris.bka.gv.at.

¹⁰ Decreto del Ministero degli Interni del 25 giugno 2007 (MBI-WA 1000/0073-III/6/2007) “*Leitfaden zum Wahlrechtsänderungsgesetz 2007*”.

¹¹ L'art. 4 n. 2 *Wahlrechtsänderungsgesetz* (a modifica del § 2 c. 1 – 3 *Wählerevidenzgesetz* 1973) prevede che per assicurare ai giovani, a partire dal compimento dei 16 anni, l'effettivo esercizio del diritto di voto, l'iscrizione nelle liste elettorali avvenga già nell'anno solare in cui compiono 14 anni, salvo poi accedere alle urne dopo il compimento del sedicesimo anno.

¹² Ai sensi degli artt. 26 c. 6 e 23a c. 5 B-VG è necessario per modificare il § 60 NRWO e il § 46 EuWO un *quorum* strutturale di almeno la metà dei componenti del Consiglio Nazionale e una maggioranza dei due terzi dei voti espressi.

razionalizzazione della gestione politica e semplificazione amministrativa; eliminazione di incongruenze e sviste redazionali contenute nelle leggi su cui la novella è intervenuta.

Essa va ad inserirsi nella legislazione elettorale del 1992¹³, che prevede la suddivisione del territorio austriaco in 9 circoscrizioni, corrispondenti al territorio dei Länder a loro volta suddivise in complessivamente 43 circoscrizioni regionali¹⁴. I 183 seggi del Consiglio Nazionale vengono ripartiti secondo un sistema proporzionale, articolato in tre gradini, mediante liste collegate a livello federale, del Land e regionale. Possono competere a livello del Land e federale solo i partiti che abbiano ottenuto almeno un mandato nella circoscrizione regionale oppure raggiunto su tutto il territorio federale almeno il 4% dei voti validi espressi. Con tale precedente riforma era stata inoltre abbassata a 18 anni l'età minima per votare e a 19 anni il diritto elettorale passivo. Il diritto di voto per corrispondenza agli austriaci residenti all'estero era stato invece già precedentemente previsto¹⁵ in attuazione di una pronuncia della Corte costituzionale¹⁶.

L'estensione del voto per corrispondenza in tutte le elezioni da tenersi su scala federale anche agli elettori residenti in Austria è presumibilmente stata ispirata dall'intendimento di accrescere un'affluenza elettorale piuttosto bassa negli ultimi anni, decongestionando contemporaneamente la gestione nei seggi. Di questa possibilità possono avvalersi in Austria tutti gli elettori che, per qualsiasi motivo, non possano recarsi alle urne il giorno delle elezioni "per assenza, malattia o soggiorno all'estero"¹⁷, formulazione alquanto generica che lascia un larghissimo spazio interpretativo. Questi possono farsi rilasciare la documentazione necessaria, compilare la scheda, imbustarla e imbucarla, sottoscrivendo una dichiarazione giurata in cui attestano di avere espresso il voto personalmente e in segreto¹⁸. Il voto è valido solo se la votazione è stata effettuata prima della chiusura dell'ultimo seggio elettorale e perviene entro i successivi otto giorni all'autorità elettorale distrettuale¹⁹. È stata

¹³ BGBl 1992/470 e 1992/471.

¹⁴ Art. 26 c. 2 B-VG.

¹⁵ BGBl 1990/148.

¹⁶ VfSlg 12023/1989.

¹⁷ Così recita il nuovo testo della Costituzione (Art. 26, c. 6 B-VG, BGBl I 1930/1 da ultimo modificato da BGBl I 2007/27).

¹⁸ I cittadini austriaci che trasferiscono all'estero la loro residenza principale sono tenuti a comunicare il loro indirizzo al Comune in cui risiedevano. Potranno così essere informati su un'imminente consultazione elettorale o referendaria, o sull'imminente cancellazione dagli elenchi elettorali dieci anni dopo l'iscrizione; nel periodo di iscrizione può essere richiesto anche l'invio automatico della scheda elettorale, previo rilascio della prevista dichiarazione (Art. 4 n. 6 *Wahlrechtsänderungsgesetz* a modifica del § 9 *Wählerevidenzgesetz* 1973).

¹⁹ La mancata indicazione della data e dell'ora in cui si è votato rende nulla la scheda. La mancata indicazione del luogo in cui si è prestata la dichiarazione giurata (prevista per consentire alle amministrazioni elettorali, qualora il voto sia stato espresso all'estero, di verificare se tenendo conto dei fusi orari, i termini di legge sono stati rispettati), non rappresenta invece una causa di invalidità del voto (Art. 1 n. 17 *Wahlrechtsänderungsgesetz* - § 60 NRWO).

così abrogata la complessa procedura precedentemente prescritta per esercitare dall'estero il diritto di voto per corrispondenza (votazione davanti a testimoni, al notaio, ecc.).

Tra le misure di semplificazione amministrativa rientrano l'obbligo, introdotto dalla riforma, di informare d'ufficio i cittadini austriaci residenti all'estero sull'imminente cancellazione dalle liste elettorali, nonché la possibilità per gli austriaci all'estero di richiedere il recapito automatico delle schede elettorali per un periodo massimo di dieci anni e le nuove disposizioni per l'aggiornamento dell'anagrafe degli elettori residenti all'estero²⁰.

Sono state inoltre eliminate incongruenze ed errori redazionali precedentemente contenuti nel testo legislativo. È, ad esempio, previsto che i partiti che si candidano su scala nazionale debbano presentarsi in ogni Land con lo stesso simbolo. Nuove norme di legge consentiranno – su invito del Ministero degli Esteri – la presenza alle elezioni di osservatori internazionali inviati dall'OSCE²¹.

In futuro gli austriaci residenti all'estero potranno votare anche alle elezioni del Land, se le relative diete lo delibereranno (adeguando di conseguenza le Costituzioni dei Länder), a condizione che il trasferimento all'estero della residenza principale non risalga a più di dieci anni prima.

La riforma presenta pregi innegabili. Essa dimostra la forte attenzione del legislatore austriaco per le trasformazioni in atto a livello sociale e l'evoluzione delle esigenze dell'elettorato. Con l'estensione, ad esempio, del voto per corrispondenza ai cittadini residenti in Austria nel caso in cui debbano spostarsi all'interno del territorio nazionale, si è dimostrata una forte sensibilità per la crescente mobilità delle persone, peraltro ormai abituate da internet a non conoscere limiti spaziali e di orario. La cassetta postale, accessibile ovunque ventiquattro ore al giorno, sostituisce in tal caso il seggio elettorale.

²⁰ Secondo quanto dichiarato dal Governo federale tali misure di semplificazione amministrativa richiederanno una gestione dell'anagrafe elettorale estremamente accurata. Verranno predisposte allo scopo apposite rubriche e campi nelle liste elettorali, che riporteranno anche gli indirizzi di posta elettronica degli elettori residenti all'estero. Sarà anche previsto l'obbligo di aggiornamento degli indirizzi sulla base delle indicazioni fornite all'atto di richiedere la scheda elettorale. In futuro gli austriaci residenti all'estero verranno informati d'ufficio con tre mesi di preavviso sulla cancellazione dalle liste elettorali o sulle previste elezioni. Per risparmiare la comunicazione avverrà via e-mail, qualora il Comune disponga del relativo indirizzo (art. 1 n. 11 *Wahlrechtsänderungsgesetz* a modifica del § 39 c. 1 e 2 *NRWO*). Secondo la prassi seguita da tempo per l'elettorato residente all'estero, è previsto che il Ministero dell'Interno offra sostegno alle amministrazioni comunali nello svolgimento dei nuovi compiti mediante la predisposizione di appositi moduli e tabulati.

²¹ Il documento di Copenhagen del 1990 dell'OSCE verte, infatti, sui principi del sistema elettorale e sulla possibilità di prevedere osservatori internazionali. L'Austria, nella sua qualità di Stato aderente all'OSCE, ha avallato in due incontri di tale organizzazione (1990 e 1999) l'intenzione ivi manifestata di invitare osservatori internazionali. L'adeguamento della legislazione interna è finalizzato a consentire tale presenza. In concreto è richiesta la trasmissione dei dati agli osservatori internazionali accreditati e ai loro accompagnatori, oltre che lo svolgimento di ispezioni in loco nei seggi e la presenza di tali osservatori durante lo spoglio delle schede.

Pur richiamandosi al sistema di voto per corrispondenza attuato nelle Repubblica federale tedesca, l’Austria è stata più radicale nella sua attuazione. In Germania, infatti, il Tribunale costituzionale²² ha ritenuto che il voto per corrispondenza, rappresentando una minaccia per la segretezza delle consultazioni, dovesse costituire una soluzione del tutto eccezionale, ammissibile solo in circostanze straordinarie, qualora un elettore dimostri in modo attendibile di non potere votare diversamente²³. Sicuramente anche in Austria si è consapevoli del rischio di inquinamento dei suffragi e di manipolazioni, come dimostra lo specifico riferimento costituzionale alla “*Glaubhaftmachung*” (credibile dimostrazione) dell’identità di chi richiede la relativa scheda²⁴. Nel bilanciamento degli interessi è stata però evidentemente ritenuta prevalente l’esigenza di facilitare la partecipazione alle consultazioni, ormai prevista da norme costituzionali, rispetto alla massima sicurezza della genuinità dei risultati elettorali.

Probabilmente proprio per questa ragione non è stato ancora attuato il voto elettronico, soprattutto considerando che il modello tedesco di *e-voting*, previsto per la prima volta per le elezioni del *Bundestag* del 2005 non può essere attivato *online* dal *personal computer* domestico, consistendo invece in particolari apparecchi, installati nei seggi, che presentano il doppio svantaggio di aumentare il rischio di manipolazioni e di compromissione della segretezza delle consultazioni elettorali, senza che i votanti vengano agevolati nell’esercizio del diritto/dovere civico di partecipare alle elezioni²⁵.

Per facilitare tale adempimento è, ad esempio, previsto in Austria che gli elettori non vedenti o ipovedenti ricevano apposite schede in braille. Gli austriaci residenti all’estero possono (ma non debbono) inviare la loro richiesta di iscrizione nelle liste elettorali, anche per posta elettronica, scannerizzando l’apposito modulo. In sintesi, il voto può essere espresso per corrispondenza dall’interno del Paese o dall’estero, nel seggio del Comune di residenza o di un qualsiasi altro Comune austriaco; è infine anche prevista la possibilità del voto a domicilio o nel luogo in cui si è ricoverati – cosiddetta “urna volante” (*fliegende Wahlbehörde*) – per gli elettori che per ragioni di salute non possano recarsi al seggio.

Tra le misure di razionalizzazione dell’attività politica rientra il prolungamento del mandato parlamentare, con cui la durata della legislatura è stata adeguata a quella del Parlamento europeo, delle Diete dei Länder e dei Consigli comunali, ove è stabilita dalla legislazione regionale e raggiunge talora addirittura sei anni. Si vuole garantire in tale modo

²² BVerfGE 21, 200 (205 s.).

²³ Si veda sul punto l’interessante articolo di S. SCHIEDERMAIR, *Gefährden Wahlcomputer die Demokratie*, JZ 4/2007, p. 162 (168).

²⁴ Art. 26 c. 6 B-VG.

²⁵ S. SCHIEDERMAIR, *ult. op. cit.*, p. 164.

una maggiore continuità politica, anche considerando che, detraendo i tempi per la formazione del governo e per la campagna elettorale che precede le elezioni, l'attività effettiva del Consiglio Nazionale risultava comunque nettamente inferiore ai quattro anni. D'altro canto però non meno rilevanti sono state, anche nella società civile²⁶, le obiezioni suscitate dalla legislatura quinquennale, vista come uno stratagemma per rinforzare la partitocrazia e indebolire la rappresentanza democratica.

Il prolungamento del mandato parlamentare era stato peraltro, a partire dal 1998, un tema intensamente discusso dalla Convenzione austriaca²⁷ (*Österreichkonvent*) per la modifica della Costituzione, i cui lavori non erano però approdati ad alcun risultato concreto. È invece attualmente al lavoro per elaborare una riforma costituzionale ed amministrativa (*Staats- und Verwaltungsreform*), un gruppo di esperti, insediato presso la Cancelleria federale²⁸, che ha redatto un pacchetto di riforme ora in fase di esame, che rappresentano la più estesa novella della Costituzione federale dal 1929²⁹.

La riforma elettorale rappresenta quindi un'anticipazione di una più ampia e articolata riforma dello Stato federale austriaco, oltre che probabilmente una cartina di tornasole per verificare la tenuta della coalizione su un tema estremamente delicato, come è quello del diritto elettorale, che funge così da banco di prova per una riforma più radicale e complessa.

4. Un compromesso efficace?

In realtà, come si è detto inizialmente, la novella è passata con una rapidità sorprendente con il sostegno del Partito socialdemocratico (SPÖ), del Partito popolare (ÖVP), dei Verdi (*Grünen*) e del Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ)³⁰.

Ogni riforma, anche quando la base dei consensi è così ampia, rappresenta un compromesso raggiunto tra le forze politiche che la sostengono. È stato, ad esempio stigmatizzato (dai Verdi), che il prolungamento del mandato parlamentare non fosse stato compensato da un rafforzamento della tutela delle minoranze politiche, da attuarsi – ad esempio – mediante una riduzione della soglia di sbarramento (4%) per ottenere un seggio

²⁶ È stata anche presentata in proposito ad aprile una petizione popolare dal titolo "*Vier Jahre sind genug*".

²⁷ La Convenzione, composta da 70 esperti, ha discusso per 19 mesi un'ampia riforma della Costituzione austriaca.

²⁸ Composto da *Peter Kostelka*, *Theo Öhlinger*, *Andreas Khol*, *Franz Fiedler*, nonché da due rappresentanti della Conferenza dei governatori dei Länder (*Landeshauptleutekonferenz*) e da *Georg Lienbacher*, direttore del Servizio costituzionale della Cancelleria federale. Gli esperti erano incaricati di presentare una proposta entro il 30 giugno 2007 sulla cui base condurre le consultazioni parlamentari allo scopo di deliberare la riforma costituzionale entro la fine del 2007.

²⁹ La proposta è reperibile in internet all'indirizzo www.bka.gv.at.

³⁰ Partito di destra nato per scissione dalla FPÖ.

parlamentare, anche se (tranne che a livello regionale in Carinzia) non esistono praticamente partiti minoritari in Austria che avrebbero concretamente beneficiato di tale modifica³¹.

Un aspetto su cui infine tutti i partiti menzionati, compreso il Partito popolare che si era prima strenuamente opposto, si sono dichiarati concordi, è stato il tema spinoso dell'introduzione del voto a 16 anni. Si è addirittura riscontrata in Parlamento una curiosa "gara" per aggiudicarsi la paternità della proposta³², adducendo varie ricerche compiute da psicologi dello sviluppo, da cui risulta che attualmente i giovani raggiungono a 16 anni un sufficiente grado di maturazione per partecipare alla discussione politica.

L'adesione a questa riforma, che rappresenta un esperimento pionieristico su scala europea, è stata assicurata, argomentando sull'importanza di dare ai giovani la possibilità di crescere all'interno del sistema democratico e di coltivare il loro impegno civico. Ci si attende dalla novella, oltre che un loro maggiore coinvolgimento, un arricchimento del dibattito politico, anche sulla base dei dati rilevati nei Länder in cui la riforma era stata già attuata³³, e ove l'affluenza alle urne nella fascia di età tra 16 e 18 anni è risultata più elevata che tra gli elettori più anziani. È stata però anche (giustamente) discussa nel dibattito parlamentare la necessità di adottare idonei provvedimenti per evitare un indottrinamento partitico nelle aule scolastiche. È previsto che il Ministero della pubblica istruzione si attivi al più presto in questo ambito.

A sostegno del voto a 16 anni è stata posta anche in risalto l'esigenza di realizzare un maggiore equilibrio tra l'elettorato giovane e la popolazione anziana, sempre più numerosa. La riforma è stata vista come uno strumento per promuovere la giustizia generazionale (*Generationengerechtigkeit*), non solo mediante l'ascolto, bensì anche dando voce alle istanze giovanili.

I punti critici della riforma sono dati innanzitutto dal suo impatto finanziario. Il Governo federale prevede che, con l'abbassamento della soglia dell'età per votare, il numero degli elettori salga di 140.000 fino a 200.000 aventi diritto, la cui sola iscrizione nelle liste elettorali comporterà una maggiore spesa per la Federazione di circa 80.000 € l'anno³⁴. D'altro canto però si prevede che il prolungamento da quattro a cinque anni del mandato parlamentare riduca complessivamente la

³¹ Con riguardo alla clausola di sbarramento anche il Partito comunista (KPÖ) aveva presentato ricorso alla Corte costituzionale, chiedendo l'annullamento delle elezioni del Consiglio Nazionale del 1 ottobre 2006 per violazione del principio costituzionale della proporzionalità del voto (art. 26 B-VG). Il ricorso è stato rigettato con sentenza del 12 dicembre dello stesso anno (WI 5 – 06).

³² È stato, infatti, ricordato dagli esponenti socialdemocratici che l'attuale Cancelliere Alfred Gusenbauer già negli anni '80 aveva avanzato tale richiesta; i Verdi hanno invece affermato di avere proposto il voto a 16 anni nel 1992 in occasione della precedente riforma elettorale; anche esponenti del Partito popolare hanno a loro volta fatto presente che l'ala giovanile della ÖVP Stiriana si era dichiarata già nel 1992 a favore di questa riforma, mentre il gruppo parlamentare del Partito liberale (FPÖ) ha dichiarato di avere presentato la relativa mozione nel 1999.

³³ Burgenland, Salisburgo e Vienna.

frequenza delle consultazioni elettorali³⁵, compensando – almeno parzialmente – questi maggiori costi. Va inoltre aggiunto che l’ordinamento austriaco presenta nel complesso una scarsa vocazione referendaria³⁶ e che quindi non si prevede sul fronte della democrazia diretta una sostanziale lievitazione della spesa.

Il Governo austriaco si aspetta che in seguito alla riforma – anche sulla scorta dei voti espressi nelle precedenti elezioni dagli austriaci residenti all’estero e delle esperienze fatte in Germania federale –

il voto per corrispondenza subisca una forte spinta, attestandosi intorno al 15 fino al 20 per cento dei suffragi (cioè tra 600.000 e 800.000 voti). Ciò richiederà necessariamente una diversa organizzazione e un decentramento dello spoglio delle schede a livello delle amministrazioni elettorali di circoscrizione, per evitare eccessivi ingolfamenti e ritardi nella comunicazione dei risultati.

Va però tenuto conto che lo spoglio delle schede color cammello contenenti i voti per corrispondenza, soprattutto per ragioni di segretezza, ma anche logistici, non può essere effettuato dalla locale amministrazione elettorale, dovendo essere gestito a livello centrale, se non altro per le elezioni a livello federale. È invece lasciata ai legislatori dei Länder, in sede di disciplina dei relativi ordinamenti elettorali, la previsione di soluzioni diverse. Soprattutto nelle elezioni per i Consigli comunali sarà probabilmente indispensabile procedere allo spoglio delle schede già il giorno delle elezioni e quindi ottenerle in tempo reale. Già questi pochi esempi dimostrano che la riforma comporterà a livello dei Länder interventi di modifica e adeguamento legislativo e costituzionale di non poco momento, da introdurre entro la fine del corrente anno.

Fonte di difficoltà per le diete dei Länder, per gli adeguamenti, anche di rango costituzionale, che dovranno apportare rapidamente, è in particolare la modifica voluta dal Consiglio Federale (*Bundesrat*), secondo cui in futuro gli austriaci residenti all’estero potranno esprimere il loro voto anche per le elezioni della Dieta del Land, qualora ciò venga

³⁴ Per le elezioni per il Consiglio Nazionale il Governo prevede una maggiore spesa a carico della Federazione di 120.000 € (0,60 € per avente diritto). Per le elezioni del Presidente della Repubblica si prevede per ogni tornata elettorale un aumento della spesa di 100.000 € (in caso di due tornate elettorali di 150.000 €) a carico della Federazione (0,50 € fino a 0,75 € per avente diritto). In caso di iniziative popolari i costi aumenteranno di rispettivamente 60.000 € (0,30 € per avente diritto), in caso di referendum deliberativo o consultivo di 100.000 € (0,50 € per avente diritto). Con il consistente aumento degli importi forfettari da destinare ai Comuni si conta di compensare i maggiori costi ivi prodotti dal voto per corrispondenza (fonte: *Erläuterungen, Wahlrechtsänderungsgesetz 2007* – www.ris.bka.gv.at – alla voce „*Begutachtungsentwürfe und Regierungsvorlagen*”).

³⁵ Da un calcolo basato sull’aspettativa media di vita dei cittadini austriaci, si è stimato che questi possano partecipare nell’arco di tutta la loro esistenza a complessivamente 60 consultazioni elettorali (con il sistema precedente si raggiungeva un totale di 62 elezioni, prima dell’adesione all’UE di 52 elezioni).

³⁶ F. PALERMO, *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa prassi referendaria e ampia prassi sub-statale*, DPCE 3/2005, p. 1303 (1313).

previsto dal relativo ordinamento elettorale e a condizione che il trasferimento della residenza all'estero non risalga a più di dieci anni prima. È così emersa un'aporia legislativa, considerando che le Costituzioni dei Länder possono ora accordare il diritto di voto a cittadini austriaci per il solo fatto che siano risultati residenti per un certo periodo di tempo sul loro territorio, senza che venga in rilievo la “residenza principale” (*Hauptwohnsitz*) richiesta dalla Costituzione federale per assumere la qualifica di “cittadini del Land” (*Landesbürger*). I prossimi mesi saranno decisivi per la soluzione del rompicapo.

Nonostante tutte queste innovazioni, come è normale per ogni riforma, si è lamentato che essa non fosse sufficientemente incisiva, non avendo valorizzato maggiormente gli strumenti della democrazia diretta (peraltro presenti nella legislazione austriaca, almeno sulla carta³⁷) o rafforzato i diritti della minoranza parlamentare a fronte del prolungamento della legislatura.

Essa è stata altresì giudicata affrettata e intempestiva: non si sarebbero potuti aspettare altri dati sul voto a 16 anni, attinti dalle esperienze a livello comunale e dei Länder o direttamente il varo del pacchetto di riforme costituzionali e amministrative previsto per la fine dell'anno?

La novella è stata anche tacciata di rappresentare un compromesso di una Grande coalizione vecchio stile, mediante la concessione al Partito socialdemocratico del voto a 16 anni e in contropartita il regalo al Partito popolare dell'estensione del voto per corrispondenza, nonché ad entrambi del prolungamento del mandato parlamentare. Vari Länder hanno invece stigmatizzato il ritmo concitato con cui è stato portato avanti il disegno di legge, sottoposto al loro esame per un periodo di tempo di sole tre settimane e per di più durante le ferie pasquali.

Secondo quanto diceva un politico di spicco della prima generazione dell'era repubblicana, Karl Renner, il diritto elettorale è il biglietto da visita di uno Stato. Egli fa eco a quanto ha sostenuto uno dei padri della Costituzione della Repubblica austriaca, Hans Kelsen, che sottolineava il ruolo determinante del diritto elettorale per stabilire il livello di sviluppo della democrazia³⁸.

Con questa affermazione il noto teorico austriaco ha posto in risalto una concezione evolutiva di Stato democratico, in cui concetti basilari, come la libera competizione elettorale, assumono accezioni e sfumature sempre diverse. Lo dimostrano le molte riforme che hanno caratterizzato il sistema elettorale di questo Paese dall'istituzione del *Reichsrat* nel 1867.

³⁷ F. PALERMO, *ult. op. cit.*, p. 1312 *et passim*.

³⁸ H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Vienna, 1925/1993, p. 345.

La novella appena varata dal Parlamento rappresenta probabilmente un nuovo piccolo passo per aggiornare e rendere più aderente alla realtà di oggi il concetto di rappresentanza popolare.

Nell'ultimo numero di questa Rivista sono stati pubblicati un [accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione](#), firmato il 29 marzo 2007, e un [Protocollo di intesa fra Camera, Senato e Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, del 29 giugno scorso](#), finalizzato alla costituzione di un Comitato, aperto alla partecipazione del Parlamento europeo, per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative, fra l'altro, sui metodi della legislazione.

Con questi due atti, si conferma che la buona qualità della normazione costituisce un interesse pubblico autonomo e distinto dagli interessi delle singole politiche di settore: su questo convergono non solo i presidenti delle assemblee legislative, nazionali e regionali, ma anche gli esecutivi di Stato, Regioni ed Enti locali. I quali concordano sul fatto che la buona qualità della regolazione richiede l'utilizzo dell'Analisi tecnica normativa (ATN), dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), dell'analisi di fattibilità preventiva, della Verifica di impatto della regolamentazione ex post (VIR), dell'impiego di clausole valutative, della semplificazione normativa, della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, del *drafting* normativo.

Questi diffusi consensi sono, evidentemente, importanti, ma da soli non bastano. E' stato già rilevato come in Italia, finora, abbiamo avuto più una semplificazione "annunciata" che non risultati concreti, per l'episodicità delle previsioni normative e la loro instabilità conseguente a frequenti mutamenti prima ancora di essere attuate. Adesso invece c'è un disegno coerente di organi e procedimenti, completato dai due accordi in esame, secondo il quale:

- la politica di semplificazione e di qualità della normazione è diretta da un organo politico al massimo livello (il Comitato interministeriale istituito con DPCM 12 settembre 2006), che dovrebbe funzionare come cabina di regia, con il compito principale di predisporre un piano di azione entro il 31 marzo di ogni anno: il primo piano è stato presentato e ha avuto un parere largamente positivo da parte del Consiglio di Stato (Adunanza 21 maggio 2007);

- Il Comitato ha un suo supporto tecnico costituito dall'Unità per la semplificazione (DPCM 12 settembre 2006) di cui fanno parte il segretario generale della Presidenza del

Consiglio dei Ministri, il capo del DAGL e non più di venti esperti scelti anche all'esterno della pubblica amministrazione, che si può avvalere di una segreteria tecnica;

- sono stati istituiti, un tavolo permanente per la semplificazione (DPCM 8 marzo 2007), come sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, nonché un tavolo tecnico paritetico Stato-Regioni (31 maggio 2007) per il monitoraggio dello stato di attuazione sulla qualità delle regolamentazione.

La stabilità di questo disegno è tutta da verificare, come la sua operatività in concreto, ma il disegno è corretto perché la buona qualità della normazione richiede una guida politica forte e continuativa (la cabina di regia) e strutture centralizzate per coordinare, sollecitare e verificare l'operato delle singole amministrazioni, cui spetta il compito di semplificare l'esistente (norma ghigliottina) e preparare le nuove previsioni legislative. Poiché le norme organizzative condizionano ogni politica pubblica o, detto in altro modo, sono condizione necessaria, anche se non sufficiente, per il raggiungimento di buoni risultati, vi sono le premesse per cominciare a vedere dei risultati concreti, come confermato dal citato Piano di azione per la semplificazione e la qualità della normazione, che adotta una logica di risultato, perseguendo lo scopo di una effettiva riduzione degli oneri per i cittadini e le imprese.

La consapevolezza della necessità di strutture al servizio della qualità della normazione è confermata dagli artt. 11 e 12 dell'accordo del 29 marzo, secondo i quali Stato, Regioni e Province autonome si impegnano a costituire adeguate strutture di supporto o altri centri di responsabilità, per la redazione di atti normativi e l'espletamento dell'AIR e della VIR, nonché per assicurare, attraverso azioni comuni, una formazione permanente del personale sulla qualità della regolazione.

Nell'accordo del 29 marzo (art. 15), Stato, Regioni e Province autonome si impegnano ad adottare le leggi in materia di qualità della regolamentazione nel rispetto dei principi dettati dall'accordo medesimo, pur nella consapevolezza, espressa nel preambolo, che l'accordo, in quanto espressione dell'indirizzo politico concordato fra gli esecutivi in materia di qualità della regolamentazione, non può in alcun modo incidere sull'autonomia dei Consigli regionali, garantita dagli Statuti. Anche in una legge troviamo scritto che Governo e Regioni promuovono intese o concludono accordi adeguando a tali intese o accordi la propria legislazione (legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 2, commi 2 e 4).

Non basta, dunque, per avere buoni risultati, la buona qualità della sola legislazione statale. E lo Stato, ritenendo di non avere a disposizione nessuno strumento per obbligare le

regioni a migliorare la qualità della loro regolamentazione, ricorre alla via consensuale, agli accordi e alle intese, da cui ricavare un impegno politico delle Regioni.

Ma la storia dei rapporti Stato-Regioni è costellata, come è noto, di tanti accordi mai attuati. E allora si pone il problema di presidiarli, questi accordi. Un primo aiuto è dato dalla Corte costituzionale che, dopo aver affermato che nessun accordo fra Stato e Regioni può vincolare il legislatore statale, in una recente sentenza (sent. 31/2006) ha ritenuto che il principio di leale cooperazione impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale, di tener fede ad un impegno assunto che, se non può vincolare il Parlamento, rileva però in sede di interpretazione della normativa statale, obbligando l'interprete, in presenza di opzioni interpretative diverse, a scegliere la interpretazione conforme all'accordo sottoscritto.

Una seconda strada è quella battuta dal cit. art. 2 della legge n. 246 del 2005 che fa riferimento ai livelli minimi di semplificazione. Lo Stato cioè, in caso di fallimento della via consensuale, potrebbe con legge fissare i livelli minimi (meglio, essenziali) di semplificazione, obbligatori per tutte le Regioni.

Come il diritto di accesso previsto dalla normativa statale è stato fatto rientrare nei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, così, nel nostro caso, si potrebbero richiamare i principi del buon andamento e della libertà di iniziativa economica in nome dei quali pretendere, in tutto il territorio nazionale, la eliminazione di adempimenti inutili e di norme oscure o inefficaci. Rimane il problema della normativa comunitaria, che condiziona tanta parte della normativa interna: forse per questo il secondo accordo prevede la presenza, nel costituendo Comitato, di tre deputati del Parlamento europeo.

Si tocca con mano, in questa vicenda, come il nostro regionalismo sia ancora alla ricerca dell'*ubi consistam*. Il regionalismo duale, con competenze nettamente separate, non c'è più (se mai c'è stato), sostituito dal regionalismo cooperativo che però manca dei necessari organi in cui smussare le divergenze e coordinare le rispettive politiche pubbliche. Il sistema delle Conferenze realizza la cooperazione fra esecutivi, che manca invece a livello legislativo, sia per mancanza di sedi partecipate, sia per i metodi della legislazione, ancora quelli dello Stato unitario, nonostante il precetto costituzionale di adeguarli alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Ed allora si forza il significato delle competenze statali relative sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, sia ai principi di coordinamento della finanza pubblica, mentre, come recentemente rilevato, non si è ancora trovata la competenza statale o la procedura che possa

garantire il rispetto delle scelte di politica economica nazionale nelle materie di competenza residuale delle Regioni come l'agricoltura, il commercio, l'industria, l'artigianato, il turismo ecc..

Eppure, pare impossibile negare un qualsiasi ruolo allo Stato nelle materie economiche di competenza residuale delle regioni. Le istanze unitarie esistono e se non si individuano le competenze o i procedimenti con i quali si possano manifestare c'è da aspettarsi lo stravolgimento delle c.d. competenze statali trasversali, utilizzate non per garantire giuste esigenze di unitarietà, ma “come un'arma per aprirsi qualsiasi varco” (sent. 177/1988).

Con l'accordo del 29 marzo le Regioni e Province autonome ottengono di poter concordare i contenuti e le procedure dell'AIR e della VIR, che la legislazione vigente affida alla competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, e il Governo, per parte sua, ottiene l'impegno (politico) delle regioni e province autonome di impegnarsi nell'armonizzazione delle normative regionali (art. 2, secondo comma). E anche il protocollo firmato dai rappresentanti delle assemblee legislative affida al costituendo Comitato il compito di armonizzare le fonti dell'ordinamento regionale (art. 5).

L'accettazione di questo impegno da parte delle Regioni lascia, a prima vista, sorpresi perché se le diversità delle regole poste dalle singole Regioni sono il frutto, come dovrebbe essere, di diverse scelte politiche o di situazioni politico sociali differenziate, l'armonizzazione non avrebbe alcun senso. Dovendosi escludere, com'è noto, le interpretazioni irragionevoli, la prevista armonizzazione conferma che la buona qualità della normazione è da considerare come una politica *bi-partisan* necessaria per qualsiasi democrazia, a prescindere dalle maggioranze di governo.