



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. III

(ESTRATTO)

## **ANNIVERSARIO**

**21 DICEMBRE 1867 – 21 DICEMBRE 2017**

**L'ULTIMO COLPO D'ALI DELL'IMPERIAL-REGIO GOVERNO**

**UNA COSTITUZIONE NON "SENZA QUALITÀ"**

21 DICEMBRE 2017

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

*21 dicembre 1867 – 21 dicembre 2017*

*L'ultimo colpo d'ali dell'imperial-regio governo*

*Una Costituzione non “senza qualità”*

1. Vi sono eventi che alla mente, quella del giurista in particolare, tendono ad apparire come più remoti di altri, ben più risalenti nel tempo.

È, forse, questo il caso della cd. [Dezemberverfassung](#), ossia della serie di atti normativi di valore e rango costituzionale (I-VI nel prosieguo), redatti dall'apposito Comitato costituzionale del Reichrat austriaco per essere adottati con un'unica sanzione da parte dell'imperatore Francesco Giuseppe d'Asburgo-Lorena il 21 dicembre 1867, di cui ricorre oggi il 150° anniversario.

Un fatto, dunque, non eccessivamente lontano dal nostro tempo, ma su cui sono andati a stratificarsi, nel volgere di pochi decenni, accadimenti storici straordinari, alcuni di portata epocale, come la Grande Guerra ed il disfacimento di una delle più antiche e prestigiose Potenze europee, ultima propaggine del Sacro Romano Impero.

Anche le stesse particolarissime circostanze, che accompagnarono quell'avvenimento, hanno probabilmente contribuito a farlo percepire provvisto solo in una limitata misura di significati universali per il costituzionalismo occidentale.

Ciononostante, non sembra ingiustificato, come potrà facilmente intendersi, rievocarne il denso significato storico-costituzionale, almeno per quanto consentito, in questa rapida sede, dalla ricordata molteplicità di atti e dal loro vasto ed articolato tenore.

2. Alla data, peraltro, in cui prese forma giuridica una certa modernizzazione del sistema costituzionale asburgico, già molteplici erano stati i fattori che ne avevano posto le condizioni.

Procedendo, dunque, a ritroso nel tempo, troviamo, innanzi tutto, da poco esauritasi la vicenda grazie a cui la dilacerante e ormai cronica contesa tra la parte ungherese

*e quella austriaca dell'impero aveva rinvenuto finalmente una composizione. Con l'[Österreichisch-Ungarischen Ausgleich](#) del 12 giugno 1867 (Gesetzesartikel XII), l'Ungheria, in quanto tradizionale entità statale, aveva, infatti, riottenuto una notevole autonomia in forme costituzionali mutuata dalla cd. [Pillersdorfsche Verfassung](#) del 25 aprile 1848, calcata a sua volta - non molto diversamente dal coevo Statuto piemontese - sul modello belga del 1831. E ciò non senza qualche paradosso, dato che non solo tale Costituzione era stata presto revocata al sopravvenire degli ulteriori eventi rivoluzionari di quel turbinoso periodo, ma anche perché, in allora, essa non aveva riguardato (oltreché i territori italiani) l'Ungheria, ma esclusivamente la parte austriaca dell'impero asburgico. A tale "compromesso", provvedeva comunque, ora, a dare vigore, per l'universalità dell'impero, proprio una delle leggi costituzionali del dicembre 1867, la (I) [Gesetz über die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung](#) (denominata anche ufficiosamente Delegationsgesetz).*

*Dal canto suo, l'Ausgleich aveva dotato il Paese magiaro di un parlamento bicamerale composto da una camera alta ereditaria e da una bassa censitaria, nonché di un gabinetto di fronte ad esse responsabile, consentendo, inoltre, il recupero di quasi tutti i territori considerati come facenti parte dell'Ungheria storica. Tale "compromesso" non fu più nella sostanza seriamente contestato (anche se l'unione commerciale tra Ungheria e Cisleitania, come fu allora denominata la parte austriaca dell'impero, rimase soggetta a rinegoziazioni decennali), per rimanere travolto solo dal crollo generale dell'impero asburgico nel 1918.*

3. Anche un altro dei testi costituzionali del dicembre 1867, il (II) [Grundgesetz über die Reichsvertretung](#), poteva considerarsi lo sviluppo del più remoto atto rappresentato dalla [Costituzione imperiale del 26 febbraio 1861](#) (cd. [Februarpatent](#)), per il cui inquadramento è però, a sua volta, necessario riferirsi all'ancor più lontano nel tempo [Kaiserliches Diplom](#) del 20 ottobre 1860.

*Orbene, quest'ultimo [Diplom](#) ben avrebbe potuto ritenersi il primo passo del cammino che sarebbe sfociato nella [Dezemberverfassung](#): e ciò in virtù di un percorso costituzionale capace di sopire per sempre le velleità neoassolutistiche di Francesco Giuseppe, quali si erano invece manifestate nel periodo intercorso tra le spietate repressioni del biennio rivoluzionario 1848-1849 (in pratica coincidenza con la sua salita al trono) e la profonda crisi istituzionale generata dalla sconfitta austriaca nella Seconda Guerra d'Indipendenza nazionale (per vero, più segnatamente, dalla *débacle* di Solferino per mano francese). Con tale atto, dunque, definito espressamente legge fondamentale permanente ed irrevocabile (si rammentino gli analoghi accenti del Preambolo dello Statuto albertino), si era soprattutto aperta la strada al riconoscimento dei diritti storici delle variegate popolazioni dell'impero. Al [Kaiserliches Diplom](#), dunque, la [Februarpatent](#) pretese di voler accedere "in via di applicazione", considerato che la sua torsione accentratrice ebbe il pratico effetto di ridimensionarne i tratti quasi federalisti.*

*Comunque sia, l'impianto della Costituzione imperiale del 26 febbraio 1861 (peraltro, sospesa nel 1865 al fine di agevolare la soluzione della questione ungherese) veniva ora nella sostanza confermato dalla [Dezemberverfassung](#), sia pure con le modifiche imposte dal sopravvenuto Ausgleich, nonché dal Trattato di Vienna del 1866, che aveva fatto sèguito alla Terza Guerra d'Indipendenza (militarmente disastrosa per l'Italia, che però trasse profitto dalla sconfitta austriaca, questa volta per mano prussiana, a Sadowa).*

*Tale continuità poteva innanzi tutto riscontrarsi nell'impianto bicamerale del parlamento imperiale (Reichsrat), corrispondente, a sua volta, alla divisione in classi della società asburgica anche nel sistema elettorale della Camera bassa. Circa la potestà legislativa del Reichsrat, le maggiori eccezioni erano dovute alla devoluzione magiara, nel quadro di un riparto delle competenze che vedeva la residualità giocare a favore delle Diete degli enti territoriali. In questo ambito materiale, l'imperatore si sarebbe potuto "ingerire" con veri e propri decreti-legge assunti però sotto la responsabilità esclusiva dei ministri quando il Parlamento non fosse stato in sessione*

*(salvo la necessità della loro successiva convalida parlamentare). Tuttavia, la competenza politicamente decisiva delle Camere verteva sul bilancio, mentre nutrito era il corredo degli strumenti d'ispezione politica e assai significativo il nuovo rango costituzionale assunto dal regime delle immunità parlamentari. Fondamentalmente, però, il Reichsrat nel suo complesso restava passibile di proroga e la Camera bassa addirittura di scioglimento per mera volontà dell'Imperatore.*

*Quest'assetto del potere legislativo trovava corrispondenza in un'altra delle leggi costituzionali in parola, ossia lo (III) [Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt](#), dedicato alla collocazione costituzionale dell'imperatore e ai suoi poteri riservati (specie in campo militare e diplomatico). Tra i suoi motivi di maggiore interesse, risaltano particolarmente le garanzie costituzionali che, dal punto di vista giurisdizionale, l'atto ribadiva a beneficio dello stesso imperatore illimitatamente immune e dei suoi ministri (giudicabili solo davanti allo speciale Staatsgerichtshof di cui ragionava già la legge speciale del 25 luglio 1867). E ciò nel momento stesso in cui con l'ulteriore legge costituzionale denominata (IV) [Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt](#) vedeva la luce in Austria il principio di separazione tra potere giudiziario e potere esecutivo a tutti i livelli e la stessa organizzazione giudiziaria riceveva un'inedita stabilità.*

*Il quadro organizzativo-istituzionale risultava completato dallo (V) [Staatsgrundgesetz über die Einsetzung eines Reichsgericht](#) istitutivo (anche se l'idea non era del tutto nuova: si pensi, esemplarmente, all'analogo organismo previsto nella [Verfassung des deutschen Reiches del 28 marzo 1849 alias Paulskirchenverfassung](#)) di un Tribunale dell'impero (Reichsgericht) che iniziò però a funzionare il 21 giugno 1869, tributario di competenze paragonabili a quelle di più recenti giurisdizioni costituzionali. Spettava, infatti, tra l'altro, a questa Corte, oltre alla risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra giudici ordinari e amministrativi, dirimere quelli di attribuzione tra Diete provinciali e amministrazione centrale, o tra le autorità di governo dei diversi paesi dell'impero. Essa statuiva altresì sulle controversie originate da pretese e reclami intercorsi tra il Reichsrat ed una serie di soggetti*

*territoriali e reciprocamente tra questi ultimi. Laddove, però, forse il maggiore interesse, anche rispetto all'attualità, era fornito dalla possibilità offerta a ciascun cittadino di proporre un ricorso individuale per la tutela dei suoi diritti politici. Risultava però ancora estranea a questa giurisdizione la competenza che la Costituzione austriaca del 1920, ad opera di un certo Kelsen, metterà in auge in Europa, cioè quella di controllare la validità delle leggi: controllo, anzi, questo, che era stato recisamente escluso anche in capo ai giudici ordinari ad opera del precitato [Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt](#).*

*4. Prima di accingerci ad accennare anche all'ultima legge costituzionale tra quelle di cui si rievoca qui l'adozione, non sembra inopportuno ribadire come tutte le modificazioni della forma di Stato e di governo recate dalla [Dezemberverfassung](#) pervennero, come mai in precedenza, ad incidere sulla stessa natura della monarchia asburgica.*

*Quanto alla forma di Stato, si passò, infatti, da una monarchia unica per tutti i territori dinastici della casa d'Austria ad una cd. [doppia monarchia](#) basata sull'unione personale della Corona imperiale austriaca e di quella regia ungherese in capo allo stesso Francesco Giuseppe ([incoronato re magiaro](#) nel 1867 insieme alla non meno illustre consorte Elisabetta, già duchessa di Baviera). Su un simile rimescolamento istituzionale, si scommise in effetti nel tentativo di mantenere intatto il ruolo di Vienna nel concerto delle Potenze europee con l'eliminazione del più deleterio fattore di crisi intestina, ossia la vocazione centripeta dell'Ungheria. Come diffusamente rilevato, tuttavia, l'intesa a due rinfocolò le ambizioni anche delle altre nazionalità presenti: circostanza, questa, destinata a costituire, dopo la sconfitta austriaca nella Prima Guerra Mondiale, la pietra tombale dell'impero multi-etnico in nome del cd. diritto di autodeterminazione dei popoli messo all'ordine del giorno al tavolo della pace.*

*Sotto l'aspetto della forma di governo, la virata fu indubbiamente forte verso un allineamento dell'esercizio del potere politico con forme più consone all'ideologia liberale allora corrente nell'Europa occidentale, sicché germi prolifici furono immessi*

tramite la [Dezemberverfassung](#) nella società austriaca, che, alla vigilia del conflitto mondiale, poteva apertamente esprimere tendenze politiche e culturali omologhe a quelle di altri grandi paesi europei. Verso un tale esito, sia pure con talune contraddizioni e derive (specie in politica estera), militarono le opzioni, rivelatesi irreversibili a favore di istituzioni parlamentari rappresentative, suscettibili di progressiva democratizzazione ad opera della legislazione elettorale, nonché per una più stretta consonanza tra maggioranze parlamentari e governo secondo una traiettoria ben nota anche all'Italia liberale. Non meno importante si rivelò, specie per la promozione dei diritti, sia la laicizzazione dello Stato (con le cd. [Maigesetze del 1868](#) venne abolito il retrico Concordato del 1855, che, insieme a quanto previsto in materia di libertà religiosa nella stessa [Dezemberverfassung](#), furono tacciate da Pio IX come lex infanda), sia appunto, come vedremo tra poco, la formulazione di un vero e proprio Bill of Rights per gli ormai ex sudditi austriaci; sia, ancora, l'irrompere sulla scena politica di forze e movimenti portatori di istanze economiche e sociali più ampie di quelle tradizionalmente protagoniste nella vicenda asburgica. La nuova strumentazione giudiziaria concorreva, dal suo canto, a tener salda la supremazia del principio di legalità anche, per quanto di ragione, a livello costituzionale, mentre il carattere rigido dei testi costituzionali varati risaltava dalle previsioni della [Dezemberverfassung](#) per cui la loro modifica sarebbe stata possibile solo con una maggioranza qualificata, diversa cioè da quella necessaria per la legislazione ordinaria.

5. Oltre che per quanto appena detto, una particolare attenzione per la (VI) [Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger](#) sembra giustificata dal fatto che, dopo lo sfaldamento dell'ordinamento asburgico, esso è stato l'unico testo normativo del "pacchetto" costituzionale del dicembre 1867 ad essere riassorbito nell'ordinamento repubblicano della Costituzione federale austriaca del 1° ottobre 1920, che, appunto nell'art. 140 delle sue Disposizioni transitorie, provvede a farlo salvo. Conservata, anzi, quest'ultima statuizione anche nella versione della

*Costituzione federale del 1929, essa è pervenuta a far parte, sia pure con le intervenute modificazioni e grazie alla nuova vita infusa alla costituzione kelseniana dell'anteguerra dal [Verfassungs-Überleitungsgesetz del 1° maggio 1945](#), del corpus delle fonti costituzionali austriache vigenti.*

*Non che disposizioni di analoga portata garantista non fossero presenti anche in qualche altra delle leggi costituzionali in parola, come, ad es., la possibilità di tutela dei diritti lesi dall'amministrazione davanti alla giurisdizione amministrativa di cui al ridetto [Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt](#), ma la fonte più completa e perspicua nella materia è senz'altro lo [Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger](#), di cui mette conto ora fornire qualche dettaglio.*

*Guardando al passato, il documento redigeva in via definitiva il certificato di decesso di ogni diritto feudale, mentre con riguardo al futuro era messo in campo un generale principio di eguaglianza formale, derivabile anche dall'unicità del quadro normativo di base per tutti i cittadini dell'impero. Una tale affermazione si accompagnava al riconoscimento di diritti eguali per i soggetti collettivi più sensibili come le nazionalità, per le quali, tuttavia e non senza porre in tal modo problematiche applicative di estrema delicatezza, la condizione di eguaglianza veniva declinata soprattutto come il diritto inviolabile di mantenere sotto diversi profili le proprie specificità.*

*Inoltre, se l'acquisizione della cittadinanza onerava lo straniero che avesse inteso concorrere alle cariche pubbliche, era la semplice dimora - e non anche la residenza - a giovare al contribuente ai fini del godimento dei diritti elettorali a livello comunale. La più ampia libertà era poi accordata alla circolazione dei beni e delle persone, così come alla proprietà privata, dichiarata, dal canto suo, inviolabile, salvo il disfavore per la manomorta e la possibilità che un bene fosse espropriato nei casi e con le modalità previste dalla legge qualora lo avesse richiesto l'interesse generale.*

*Sul piano dell'enunciazione dei diritti, lo stile delle formulazioni non era impari per efficacia rispetto a più illustri dichiarazioni di matrice liberale, risultando rappresentati con nitore i diritti che si intendevano finalmente riconoscere e tutelare*

*in capo ai cittadini austriaci (quali la libertà personale e l'inviolabilità del domicilio, rispetto a cui veniva costituzionalizzata la disciplina contenuta nella precedente legge del 27 ottobre 1862, la segretezza della corrispondenza, il diritto di riunione e di associazione, le libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di fede religiosa e di coscienza, di ricerca scientifica e di insegnamento), peraltro secondo una modulazione ed un corredo di clausole tipiche del costituzionalismo europeo, di cui anche la nostra Costituzione farà ampia e letterale provvista.*

*Infine, ad una legge di carattere speciale restava confidata la possibilità di sospensioni temporali o localizzate delle principali libertà.*

*Non è questa all'evidenza la sede per procedere ad una valutazione critica di siffatto catalogo di diritti, sia per quanto vi venne previsto, sia per quanto soprattutto ne venne mantenuto fuori, anche in relazione alle sue fonti ispiratrici assai più dense di contenuti. Ci si riferisce in particolare alla cd. Costituzione di Kremsier, rimasta allo stadio di progetto ([Kremsierer Verfassungsentwurf](#)), ma che trovava però nel fatidico dicembre del 1867 una parziale rivincita. Questa Costituzione, infatti, caratterizzata da un liberalismo e da un parlamentarismo senza riserve, era stata annullata pochi giorni dopo il suo completamento (tra il 4 marzo 1849 e il 6 marzo 1849) dal grande restauratore dell'impero asburgico, l'allora Primo Ministro Felix Schwarzenberg, che provvide anche a sciogliere quella sorta di costituente elettiva.*

*6. Della [Dezemberverfassung](#), a 150 anni dalla sua presa di vigore, non tutto è stato pertanto caducato, essendone sopravvissuta la parte forse più sensibile relativa ai diritti individuali, che oggi possiamo ancora leggere intatti nella Costituzione austriaca, insieme all'altro importante lascito dell'Austria imperiale, ossia la diretta protezione di quegli stessi diritti da parte di una Corte costituzionale.*

*Non solo commemorazione, dunque, ma anche grata ammirazione.*

(p.c.)