

Il bel Danubio blu? Cosa insegnano le elezioni federali austriache

di Francesco Palermo

1. – Nel 1866 l’Austria usciva dalla drammatica sconfitta contro la Prussia nella battaglia di Königgrätz e aveva bisogno di essere rincuorata in vista dell’imminente carnevale. Per quell’occasione Johann Strauss scrisse un walzer per il coro maschile di Vienna e lo intitolò *An der schönen blauen Donau* (“Sul bel Danubio blu”). Il walzer del Danubio divenne fin da subito molto popolare, quasi un tormentone, e la sua melodia orecchiabile è ancora oggi uno dei simboli più noti – per quanto un po’ stereotipati – dell’Austria nel mondo. Il Danubio, però, non è affatto blu, né lo è mai stato. Nel 1900 il magistrato Anton Bruszkay osservò il fiume ogni mattina per circa un anno dalla sua abitazione di Mautern, riportandone il colore alla Società geografica austriaca e all’ufficio idrografico centrale di Vienna: “11 giorni marrone, 46 giorni color argilla, 59 giorni verde sporco, 45 giorni verde chiaro, 5 giorni verde erba, 69 giorni verde acciaio, 46 giorni verde smeraldo, 64 giorni verde scuro”. L’immagine straussiana dell’acqua blu serviva a evocare l’idea romantica di purezza, innocenza, nostalgia, lontananza, da associare a Vienna e, per estensione, all’Impero, un po’ ammaccato ma pur sempre al centro dell’Europa e – si auspicava – ancora destinato ad esserne il baricentro. La rappresentazione del Danubio blu fu in realtà ispirata a Strauss dal poeta Karl Isidor Beck e soprattutto fu poi utilizzata con molto successo nelle prime cartoline illustrate, tanto da diventare una delle più risalenti ed efficaci operazioni di marketing turistico.

Oggi in un certo senso l’immaginazione di Strauss e Beck diventa realtà, e il Danubio a Vienna si tinge davvero di blu. Blu è infatti il colore della FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*), il partito che ha vinto le elezioni federali del 29 settembre 2024, diventando per la prima volta il partito più votato in un’elezione federale. Blu è ora il colore più presente nel Consiglio nazionale: la FPÖ ha ottenuto il 28,8% dei voti e 57 seggi sui 183 dell’assemblea. 51 seggi (26,3% dei voti) sono andati ai popolari della ÖVP, 41 (21,1%) ai socialdemocratici della SPÖ, 18 (9,1%) ai liberali di NEOS, e 16 (8,2%) ai Verdi. Nessun’altra lista ha superato la soglia di sbarramento del 4% a livello nazionale, anche se due partiti hanno comunque ottenuto un certo seguito, il partito comunista (KPÖ, 2,4%) e il partito della birra col 2%: BIER formalmente è l’acronimo di “*Bin in einer Reformbewegung*” (Sono in un movimento riformatore), un gruppo politico nato un po’ per scherzo nella scena alternativa viennese e diffusosi fino a diventare un fenomeno nazionale.

Il risultato era atteso e previsto da tempo. La FPÖ era risultata prima anche alle elezioni europee di giugno, con il 25,3%, seguita dalla ÖVP con il

24,5%, dalla SPÖ con il 23,2%, dai Verdi con l'11%, da NEOS con il 10,1% e dai comunisti col 2,9%. Nessun effetto sorpresa è arrivato dagli allagamenti nell'est del Paese una decina di giorni prima delle elezioni, che si pensava potessero favorire i partiti della coalizione di governo uscente, la ÖVP del Cancelliere Karl Nehammer, onnipresente nelle zone alluvionate a promettere fondi e ristori, e i Verdi, portabandiera della lotta al cambiamento climatico. Anzi, i partiti al governo sono stati pesantemente sconfitti nelle urne: i popolari hanno perso l'11,2% e 20 seggi, i Verdi il 5,6% e 10 seggi. Considerato che i socialdemocratici della SPÖ stagnano ormai da anni poco sopra il 20%, nonostante il cambio di leadership nel 2023, l'analisi dei flussi elettorali è piuttosto semplice: molti voti sono passati dalla destra moderata della ÖVP a quella estrema della FPÖ. Il Danubio, finora sempre rosso (SPD) e turchese (ÖVP), diventa sempre più blu.

2. – Nonostante l'indubbia sconfitta, a condurre il gioco politico restano comunque i popolari. Poiché nessuna combinazione realistica di alleanze può prescindere dalla ÖVP, quello del Cancelliere uscente (e forse rientrante) Nehammer è l'unico partito sicuro di essere parte, anzi il vero perno, del prossimo governo federale. Il che non è necessariamente un bene per gli stessi popolari, come vedremo tra breve.

Le opzioni sul tavolo sono pochissime. Una alleanza ÖVP-FPÖ conterebbe su una comoda maggioranza parlamentare (108 seggi), e non rappresenterebbe affatto una novità nel panorama politico austriaco, continuando anzi una prassi ormai radicata nell'ultimo ventennio. Questa coalizione ha già guidato il governo federale tra il 2000 e il 2003 (il famoso governo Schüssel 1 con le "sanzioni" europee per avere portato al governo la FPÖ allora guidata da Jörg Haider), tra il 2003 e il 2006 (Schüssel 2, ma senza Haider, che era uscito dalla FPÖ e aveva fondato un suo movimento) e tra il 2017 e il 2019 (col primo cancellierato Kurz). La coalizione ÖVP-FPÖ negli ultimi vent'anni ha governato in diversi *Länder*, e attualmente ne guida tre su nove: Alta Austria, Bassa Austria e Salisburgo. Soprattutto, come ha fatto notare il politologo Peter Filzmaier sulla base di una dettagliata analisi dei programmi elettorali dei due partiti, le proposte di ÖVP e FPÖ sono sovrapponibili per l'80%. Verrebbe quasi da pensare a due partiti fotocopia, e l'avvicinamento è dovuto allo spostamento a destra della ÖVP in una serie di ambiti a partire dall'immigrazione più che a una istituzionalizzazione della FPÖ. L'unico motivo per cui questa coalizione quasi naturale non si realizzerà è la presenza di Herbert Kickl alla guida della FPÖ. Nehammer ha da tempo escluso ogni possibilità di collaborazione con Kickl, non necessariamente con il suo partito. Il problema è lui, ex ministro dell'interno con Kurz e già *speechwriter* di Haider, noto per le sue esplicite posizioni populiste, xenofobe, negazioniste e filo-putiniane e per l'uso sapiente e spesso modernizzato di espressioni e termini nazisti. Ma Kickl difficilmente si farà da parte, e la situazione è ulteriormente complicata dal fatto che, contrariamente al passato, stavolta la FPÖ è il primo partito, e reclamerebbe per sé e il suo leader la carica di Cancelliere. Proprio sull'autoproclamazione a "Cancelliere del popolo", lo slogan ossessivamente ripetuto fino a diventare il suo soprannome mediatico, Kickl ha costruito la sua campagna elettorale, e avendo ottenuto la maggioranza dei voti (per

quanto relativa, ma questo in perfetto stile populista non lo sottolinea mai) non potrebbe accettare un ruolo diverso. Quindi questa alleanza pare da escludere.

L'unica alternativa possibile è una (ormai ex) grande coalizione tra ÖVP – a questo punto di nuovo azionista di maggioranza – e SPÖ, nella più classica tradizione austriaca, che di grandi coalizioni, formali o di fatto, ha vissuto fino al 2000 e per lunghi tratti anche dopo. Il problema è che questa “grande” coalizione sarebbe in realtà piuttosto piccola, potendo contare su un solo seggio di maggioranza: 93 su 183. Per questo pare probabile un allargamento a un terzo partito (sarebbe un'altra prima volta per l'Austria), che non potrebbe che essere quello liberale di NEOS, da vedere se direttamente nel governo o come partner esterno, garantendo una più solida maggioranza di 110 seggi.

Esclusa invece l'ipotesi di riprendere i Verdi, non solo per il pessimo risultato elettorale, che rinforzerebbe l'immagine di una coalizione di perdenti su cui Kickl sta già preventivamente martellando, ma anche per il logorato rapporto con la ÖVP, con cui in questi anni di governo si sono spesso scontrati, talvolta anche in modo plateale. Come avvenuto in estate, quando la ministra dell'ambiente Leonore Gewessler ha votato nel Consiglio dell'Unione Europea a favore del regolamento sul ripristino della natura (*cd nature restoration law*), consentendone l'approvazione, in contrasto con il governo federale di cui faceva parte. E Nehammer, che aveva scritto una lettera al Consiglio per comunicare la diversa posizione del governo federale fornendo così interessanti spunti per i cultori del diritto europeo ma non ottenendo la rettifica del voto, se l'è legata al dito.

Sul piano costituzionale, non va trascurato il ruolo del Presidente federale, che ha il potere di nominare e anche di rimuovere il Cancelliere (art. 70 cost federale, B-VG). Un potere significativo, come si è visto nella crisi del 2019 che ha portato alla caduta del governo Kurz e alle elezioni anticipate, proprio a causa di uno scandalo che ha travolto l'allora leader della FPÖ e vicecancelliere Strache. Il Presidente federale Alexander Van der Bellen, un indipendente di area verde, ha subito messo in chiaro, la sera stessa delle elezioni, che farà uso attento e ampio delle proprie prerogative costituzionali, ricordando testualmente che “solo chi raggiunge il 50% dei voti può governare. Se non si supera il 50% da soli, bisogna convincere altri: altri partiti, ma anche il Presidente federale”. Messaggio piuttosto chiaro rispetto alla sua scarsa propensione a fare del “Cancelliere del popolo” anche il Cancelliere della costituzione.

3. – Tempi difficili in riva al Danubio che si tinge di blu. Ma sono problemi ormai non più nuovi in diverse democrazie europee e, sia pure con tinte e sfumature diverse, anche extraeuropee. Un tema decisivo è il ruolo che giocheranno i popolari, sconfitti nelle urne ma perno di qualsiasi coalizione di governo. La scelta sulla strategia futura da adottare nei confronti della destra radicale è nelle loro mani, in Austria come altrove, a partire dalla vicina Germania, dove per il momento i cristiano-democratici hanno innalzato quello che chiamano “muro antincendio” di fronte alla AfD, ma sono lacerati sulla strategia da tenere a medio termine, specie se gli estremisti dovessero ancora aumentare i consensi. E intanto, in Turingia e

Sassonia, si preparano a turarsi il naso e ad allearsi con gli estremisti appena meno estremisti, i rossobruni filo-putiniani di Sahra Wagenknecht, scelta che pare inevitabile anche per i socialdemocratici in Brandeburgo. Il tutto a meno di un anno dalle elezioni federali.

In Austria la ÖVP rischia di spaccarsi al suo interno tra chi sostiene un'alleanza con la FPÖ, ritenuta naturale e inevitabile per la vicinanza programmatica costruita in un ventennio di avvicinamento (come detto, tendenzialmente unidirezionale, con i popolari ad approssimarsi alle posizioni della FPÖ molto più che il contrario), e chi invece vuole mantenere il partito su posizioni centriste, considerando immorale la collaborazione con un partito di estrema destra radicale, xenofobo e sovranista come la FPÖ. È alla luce di questa spaccatura interna che va letta la posizione di Nehammer, che rifiuta sdegnosamente la collaborazione con Kickl, ma non con il suo partito. Questo porterà verosimilmente all'esclusione della FPÖ dal prossimo governo federale e ad un ulteriore rafforzamento di Kickl, che avrà buon gioco a gridare al complotto contro di lui e dunque "contro il popolo" da parte dell'establishment che teme il cambiamento che invece "la gente vuole". Nel contempo, e sottotraccia, si intensificherà la collaborazione tra popolari e FPÖ sul piano regionale, o su singoli provvedimenti in Parlamento, per mantenere aperto il dialogo e attendere tempi migliori (leggasi: senza Kickl) o comunque un cambio di contesto per formalizzare un accordo. In fondo, in politica le cose cambiano in fretta, e talvolta inaspettatamente.

Questa strategia attendista può pagare nel breve, facendo guadagnare tempo, ma non affronta il tema di fondo: che fare di fronte all'avanzata delle destre estreme? Cooperare, portarle al governo, cercare di istituzionalizzarle – col rischio di appiattirsi sulle loro posizioni? O rifiutare qualsiasi collaborazione con chi si pone ideologicamente ai margini se non palesemente al di fuori del perimetro costituzionale – col rischio di farne dei martiri e portare acqua al loro mulino, accrescendo il loro successo alla tornata elettorale successiva?

In Austria però il tema si pone in modo diverso rispetto a molti altri Paesi europei, dalla Francia alla Spagna, dai Paesi Bassi alla Finlandia, dal Belgio alla Cechia, e soprattutto alla Germania. E forse per questo l'Austria potrebbe avere involontariamente anticipato il percorso che altri potrebbero trovarsi a dover seguire. La FPÖ ha infatti una tradizione assai più lunga dei suoi omologhi populistici e sovranistici europei, e anche una radicata presenza nelle istituzioni. Il partito è nato nel 1956, dopo il Trattato di Stato del 1955 che ha restituito la sovranità all'Austria ed ha allentato le maglie della messa al bando degli ex nazisti, restituendo loro il diritto di voto. Il primo presidente del partito era Anton Reinthaller, che nel 1938 è stato membro del governo di Arthur Seyss-Inquart, il Cancelliere che restò in carica due soli giorni, il tempo necessario a deliberare l'*Anschluss* al Reich tedesco. In quanto quartiere politico di reduci del regime, il suo consenso iniziale era basso (4,5% alle elezioni federali del 1956), ma col tempo una nuova generazione, di orientamento sempre fortemente nazionalista ma con maggiori venature liberali, ha preso la guida della FPÖ, facendone un partito ibrido (spesso definito "liberal-nazionale", e per un breve tratto lo è stato) ma sempre di dimensioni contenute. Per questo è stato persino accettato come partner di governo dei socialdemocratici negli anni '80. Nel 1983,

quando è entrata al governo con la SPÖ, la FPÖ aveva ancora il 5% dei voti. La situazione è cambiata completamente nel 1986, con l'avvento di Haider alla guida del partito: la svolta radicale ha portato immediatamente all'uscita dal governo ma anche a raddoppiare i consensi (9,7% nel 1986) e ad aumentarli ad ogni elezione: 16,6% nel 1990, 22% nel 1995, fino al 26,9% nel 1999, che è valso il ritorno al governo federale, guidato dal popolare Schüssel. I leader successivi, per quanto spesso dotati di meno carisma, hanno mantenuto e sviluppano la linea populista e nazionalista di Haider, fino all'apice raggiunto ora con Kickl, che vi ha aggiunto posizioni complottiste sui vaccini e filo-putiniane in politica estera.

Insomma, a parte momenti legati a vicende specifiche, come la scissione operata da Haider nel 2005 e lo scandalo Ibiza che nel 2019 ha travolto Strache e fatto momentaneamente calare i consensi, da trent'anni la FPÖ incassa stabilmente più del 20% dei voti degli austriaci, spesso oltre il 25%. Quello che è cambiato è semmai il panorama politico intorno alla FPÖ, con la crisi dei partiti di massa. Nel 1995, cioè da quando la FPÖ ha iniziato a superare il 20%, la SPÖ aveva oltre il 38% dei voti, e la ÖVP il 28,3%, e nel 1999, l'anno del record di consensi per la FPÖ in un'elezione federale prima di oggi, il 26,1% significava ancora il terzo posto, dietro a socialdemocratici e popolari.

Quello per la FPÖ è quindi solo in minima parte un voto di protesta: è il voto convinto di una fetta consistente dell'elettorato. Elettorato che, come i partiti che vota, non apprezza più il consociativismo, è sempre più polarizzato e meno disposto al compromesso. La scomposizione del voto del 29 settembre è emblematica della settorializzazione della società e delle opzioni politiche. In pressoché tutte le maggiori città c'è una maggioranza socialdemocratica, e a Vienna la stagnante SPÖ ha persino aumentato i suoi consensi del 3%, mentre nelle zone rurali i voti vanno in massa alla FPÖ e, in misura minore, alla ÖVP: dove c'è meno immigrazione cresce il consenso per i partiti che propongono di ridurla con misure drastiche. Anche all'interno delle città si nota una netta distinzione di preferenze elettorali tra centri e periferie, con le mappe che esprimono con chiarezza la presenza di gruppi sociali profondamente divisi e poco comunicanti. Persino tra est e ovest del Paese passa una linea di separazione, con la FPÖ primo partito in Burgenland, Stiria, Carinzia e Alta Austria, la ÖVP che vince in Bassa Austria, Salisburgo Tirolo e Vorarlberg, e la SPÖ dominante a Vienna, come da tradizione. Queste fratture sono il prodotto di un processo lungo, almeno trentennale, che è venuto avanti più gradualmente che in altri Paesi, quasi in silenzio, radicandosi in profondità.

In Austria, a differenza della Germania e di altri Paesi, di tempo per porsi il problema della presa del potere da parte dei populistici e per approntare soluzioni ce n'è stato quindi in abbondanza. Gli esperimenti di coinvolgimento nei governi, federali e locali, sono stati fatti. Il tema del "cordone sanitario" lo ha posto solo l'Unione europea per il breve periodo delle (cosiddette) sanzioni nel 2000, che peraltro non hanno prodotto particolari effetti, ma non è mai stato preso in reale considerazione sul piano interno. Tanto che nessuna riforma è stata approvata per blindare la forma di governo contro abusi di una maggioranza guidata da forze illiberali.

4. – E siamo alla domanda che più ci deve sollecitare come giuristi: la costituzione è in grado di assorbire un significativo e strutturale consenso per un partito estremista, potenzialmente in grado di assumere funzioni di governo e persino la sua guida? Il radicamento consolidato della FPÖ, che gradualmente ha messo fine alla lunga e rassicurante epoca del consociativismo politico, ha impedito di prendere in seria considerazione un'opera di manutenzione della costituzione per tutelarla contro forze populiste. La FPÖ non è stata vista arrivare semplicemente perché era già lì. Oggi non è ipotizzabile pensare a interventi strutturali di rafforzamento della costituzione federale, portati avanti da una maggioranza che sarà probabilmente messa insieme solo per impedire la partecipazione al governo non già della FPÖ ma soltanto del suo leader. In questo contesto, le garanzie costituzionali esistenti sono sufficienti?

La norma sulla revisione costituzionale (almeno quella in via ordinaria) prevede bensì la maggioranza dei due terzi, ma solo dei voti espressi dai presenti, che devono essere almeno il 50% dei componenti del Consiglio nazionale (art. 44 B-VG). Significa che una riforma costituzionale può essere approvata, in ipotesi estrema, con 62 voti su 183. In presenza di tutti i parlamentari in aula, servono invece 122 voti. Oggi la FPÖ ha 57 deputati: gliene mancano 4 per bloccare qualsiasi revisione costituzionale, ammesso che tutti siano presenti. E con 5 in più, dopo le prossime elezioni, potrebbe persino approvarsi da sola le modifiche alla costituzione, se gli altri partiti non partecipano al voto. Per il momento, dunque, è numericamente ancora possibile per tutti gli altri partiti insieme rafforzare la costituzione. Politicamente però il discorso è assai diverso, per la menzionata larga affinità nei programmi tra ÖVP e FPÖ.

Il Presidente federale, importante organo di garanzia, è, come noto, eletto direttamente dai cittadini per 6 anni (art. 60 B-VG). Alexander Van der Bellen è nel suo secondo e ultimo mandato, ma resterà in carica fino all'inizio del 2029, anno in cui si terranno anche le prossime elezioni federali. Quello potrebbe essere l'orizzonte plausibile per un possibile ingorgo politico e forse un cortocircuito istituzionale, se l'ascesa della FPÖ dovesse continuare. Quello dunque è anche il termine ultimo per eventuali interventi sulla costituzione.

Il fianco maggiormente scoperto è quello degli organi di garanzia e in particolare della magistratura e della corte costituzionale. Per quanto esistano diverse limitazioni nella legislazione ordinaria, a partire dall'ordinamento giudiziario, che assicurano l'indipendenza dei giudici, il governo mantiene un potere di proposta (art. 86 B-VG). Il Presidente della Corte dei conti è eletto da un comitato del Parlamento (art. 122 c. 4 B-VG), gli organi della giustizia amministrativa, a livello regionale e federale, sono composti in prevalenza da funzionari, non da giudici professionali, nominati dai rispettivi governi, e i vertici della Corte amministrativa federale sono nominati dal Presidente federale su proposta del Governo (art. 134 B-VG). Ed è bene ricordare che sono i giudici amministrativi a decidere in materia di immigrazione e asilo, avendo assorbito le funzioni dei non più esistenti tribunali per l'asilo. Infine, e soprattutto, Presidente, Vicepresidente e metà dei membri della Corte costituzionale sono nominati dal Presidente federale su proposta del Governo, mentre l'altra metà è proposta dai due rami del

Parlamento (art. 147 B-VG). Per non dire di altri organismi di garanzia, come la difesa civica o la radiotelevisione pubblica.

La fine dell'era del consociativismo rende più difficile schermare la costituzione per limitare abusi da parte delle maggioranze. Gli estremisti sono parte del sistema già da tempo, e non sono per questo diventati meno estremisti. Anzi. Il Danubio in Austria sta diventando blu. Ma scorre anche in molti altri Paesi europei, e ovunque il suo colore è cangiante.