

Dopo la dissoluzione della Duplice Monarchia austro-ungarica: la questione asburgica nell’Austria repubblicana e in Ungheria

di Giacomo Delledonne

Abstract: *The Aftermath of the Dissolution of the Austro-Hungarian Dual Monarchy: The Habsburg Question in the Republic of Austria and in Hungary* – The essay deals with the legal treatment of the legacy of the Habsburg monarchy after the dissolution of Austria-Hungary in 1918. In so doing, it develops a comparative analysis of how the Habsburg question was addressed in the Republic of Austria and in Hungary. In Austria, a defining feature of the constitutional order was a militant understanding of the republican principle, with constitutional and legislative provisions specifically aimed to prevent a restoration of the monarchy. In Hungary, the general attitude towards the Habsburg monarchy was rather ambiguous, as the form of state officially remained unchanged until 1946. By then, the Habsburg question had lost much of its relevance.

Keywords: Austria; Hungary; Habsburg monarchy; Regime change; Limitations of fundamental rights

1425

1. Presentazione

Obiettivo di questo lavoro è presentare alcune delle principali questioni giuridiche legate alla fine della Duplice Monarchia austro-ungarica. Il contributo è articolato attorno a tre nuclei tematici. Dopo aver ripercorso le vicende che portarono alla fine della Monarchia nello spazio danubiano – con una cesura più netta in Austria, assai meno evidente in Ungheria – ci si soffermerà sulle disposizioni costituzionali e legislative adottate nell’Austria repubblicana e nello Stato ungherese sorto dopo il 1918. Si tratta, nel primo caso, di un dispositivo normativo d’intonazione chiaramente anti-asburgica, adottato in prossimità della dissoluzione della Duplice Monarchia per accompagnare e puntellare il mutamento della forma di Stato; nel secondo caso, invece, le incertezze intorno agli assetti istituzionali dell’Ungheria – l’avvento della Repubblica segue di un quarto di secolo il fallimento dell’ultimo tentativo di restaurazione asburgica – si riflettono in disposizioni assai più laconiche. Da ultimo, l’analisi – che a quel punto sarà essenzialmente incentrata sul caso austriaco – prenderà in considerazione le rivendicazioni e le controversie dei decenni successivi e il loro impatto sulla cornice giuridica messa a punto nel primo dopoguerra.

2. *Finis Austriae*

Mentre la Grande Guerra stava volgendo al termine e si profilava la sconfitta degli Imperi centrali, la coesione della *Doppelmonarchie* austroungarica appariva minacciata da fermenti indipendentisti sia a sud, con la costituzione del Consiglio nazionale degli Sloveni, Croati e Serbi, sia a Praga, dove assunse funzioni di governo la Commissione nazionale cecoslovacca. Nel frattempo, con un'iniziativa di natura rivoluzionaria i deputati di lingua tedesca del *Reichsrat* si costituirono in Assemblea nazionale provvisoria dell'Austria tedesca (*Deutschösterreich*). La questione della forma di Stato non fu affrontata fin dall'inizio, sebbene fossero riconoscibili una preferenza per la Repubblica e un conflitto latente fra le *élite* politiche e l'Imperatore Carlo I¹. L'Imperatore non abdicò formalmente, ma l'11 novembre 1918 rilasciò una dichiarazione con cui rinunciava a «qualsiasi partecipazione agli affari dello Stato» e si impegnavano «preventivamente» a riconoscere le decisioni sulla forma di Stato dell'Austria tedesca che sarebbero state prese in seguito; come si può arguire dalle scelte lessicali, Carlo I sperava, presto o tardi, di essere richiamato². L'indomani l'Assemblea nazionale provvisoria approvò la legge sulla forma di Stato e la forma di Governo dell'Austria tedesca³, che definiva il nuovo Stato «una Repubblica democratica» e trasferiva tutti i poteri che erano appartenuti all'Imperatore a un organo collegiale, il Consiglio di Stato dell'Austria tedesca. Il 16 febbraio 1919 fu eletta l'Assemblea nazionale costituente e il Consiglio di Stato fu sostituito dal Presidente dell'Assemblea nell'esercizio delle funzioni tipiche di un capo di Stato⁴. In Ungheria, invece, il 31 ottobre 1918 il Governo liberaldemocratico del conte Mihály Károlyi pose fine al compromesso (*Ausgleich*) del 1867 e all'unione personale fra l'Impero d'Austria e il Regno d'Ungheria. Il 13 novembre Carlo rilasciò una dichiarazione dal castello di Eckartsau, in cui, anche con riferimento all'Ungheria, rinunciava a partecipare agli affari pubblici e comunicava la propria intenzione di riconoscere le future decisioni sulla forma di Stato dell'Ungheria. Il 16 novembre il Consiglio nazionale ungherese – un organo di transizione, composto di rappresentanti di tre partiti della sinistra e del centro, che aveva assunto un ruolo-guida nella Rivoluzione detta dei crisantemi⁵ – proclamò la Repubblica popolare ungherese.

¹ Cfr. H.P. Rill, *Die Republik und ihre Absicherung in der österreichischen Bundesverfassung*, in K. Weber, N. Wimmer (Hrsg.), *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg. Festschrift für Peter Perenthaler*, Wien und New York, 2005, 345, 345 s. Sulla «moltiplicazione dei gangli decisionali» come tipica manifestazione del «dissolversi dello stato contemporaneo, organismo storicamente e tendenzialmente unitario», v. P. Macry, *Gli ultimi giorni. Stati che crollano nell'Europa del Novecento*, Bologna, 2009, 162 ss.

² Cfr. R. Gerwarth, *The Vanquished: Why the First World War Failed to End, 1917-1923*, London, 2016, trad. it. *La rabbia dei vinti. La guerra dopo la guerra 1917-1923*, a cura di D. Scaffei, Roma-Bari, 2017, 103.

³ *Gesetz über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich*, StGBI. 5/1918.

⁴ Sul punto v. C. Schmetterer, *Das kaiserliche Erbe im B-VG*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2020, 1, 3, 6 s.

⁵ Cfr. J. Ruzsoly, *Ungarn im Übergang zur Republik 1944-1946*, in *Der Staat*, 1990, 2, 274, 276.

In quei mesi Carlo I – convinto di avere rinunciato a «qualsiasi partecipazione agli affari dello Stato», ma non alla sua dignità imperiale e regia – rimase in Austria, trasferendo la propria residenza nel castello di Eckartsau. Quella situazione si rivelò presto politicamente insostenibile. Il Governo repubblicano austriaco si mostrò disponibile a tollerare la presenza di Carlo I nel paese, a condizione che questi rinunciassero *in toto* ai suoi diritti dinastici. Per risolvere l'*impasse*, il 24 marzo 1919 l'ormai ex Imperatore e la sua famiglia si trasferirono in Svizzera viaggiando su un treno speciale; in quello stesso giorno, però, col manifesto di Feldkirch Carlo I precisò di considerare «nulle e non avvenute» tutte le deliberazioni assunte dall'Assemblea nazionale provvisoria e poi dall'Assemblea nazionale costituente dall'11 novembre 1918 fino a quel momento⁶. Nei giorni successivi la Costituente austriaca approvò la c.d. legge anti-asburgica (su cui v. *infra*, par. 3), i cui contenuti si possono comprendere alla luce del conflitto in corso con l'Imperatore. Nello stesso torno di tempo, furono assai meno lineari gli sviluppi istituzionali in Ungheria. Ebbe breve vita la Repubblica popolare di Mihály Károlyi, pesantemente indebolita dalle decisioni che si profilavano alla conferenza di pace di Parigi⁷. Nel 1919 fu proclamata una Repubblica dei consigli d'impronta comunista, sotto la guida di Béla Kun. Mentre l'Ungheria veniva invasa da truppe rumene, che si spinsero fino a Budapest, Kun fuggì all'estero; nel vuoto di potere dei mesi successivi si impose un regime di stampo autoritario, guidato dall'ammiraglio Miklós Horthy. Il 1° marzo 1920 fu restaurata la Monarchia; tuttavia, poiché gli Alleati non erano disposti a tollerare un ritorno degli Asburgo⁸, il trono rimase vacante e le funzioni tipiche del Re furono attribuite all'ammiraglio Horthy, designato Reggente d'Ungheria (*kormányzó*) dall'Assemblea nazionale⁹.

Nel 1921 Carlo d'Asburgo-Lorena fu protagonista di due tentativi, entrambi falliti, di restaurazione monarchica. In ambedue i casi l'ex Monarca si scontrò con la resistenza dell'ammiraglio Horthy, per nulla disposto a richiamarlo sul trono. Carlo dovette ritirarsi a Madeira, dove morì nel 1922; in Ungheria, frattanto, la legge n. XLVII/1921 dichiarava estinti i diritti dinastici di Carlo e confermava la forma di Stato monarchica, rinviando tuttavia a un momento successivo – che non si sarebbe mai concretizzato – la designazione di un nuovo Re¹⁰. L'esperienza del *Regno senza un Re* (*király nélküli királyság*) giunse al termine dopo la fine della Seconda guerra mondiale, quando la legge n. I/1946 sulla forma di governo proclamò la Repubblica (v. *infra*, par. 4).

⁶ Per una cronaca degli eventi, v. M. Graßmugg, *Die Habsburger und Hohenzollern: Landesverweisung – Thronverlust – Exil. Ein rechtshistorischer Vergleich*, tesi di laurea, Karl-Franzens-Universität Graz, marzo 2009, 55 ss.

⁷ Cfr. G. Bernardini, *Parigi 1919. La Conferenza di pace*, Bologna, 2019, 131 s.

⁸ Sul punto v. A. Vagnini, *La questione costituzionale ungherese 1919-1920. Un affare interno dalla dimensione internazionale*, in *Riv. st. ungherese*, 2023, 279, 284.

⁹ La restaurazione della Monarchia si desume dall'art. 9 della legge n. I/1920 del 1° marzo 1920, che dichiarava invalidi tutti gli atti normativi adottati dagli organi della Repubblica popolare e della Repubblica dei consigli (fra i quali, dunque, anche la proclamazione della Repubblica, avvenuta, come detto, il 16 novembre 1918).

¹⁰ Sullo scarso entusiasmo con cui fu accolta questa cesura v. S. Bottoni, *L'Ungheria dagli Asburgo a Viktor Orbán. Il passato come prigione*, Brescia, 2024, 135.

3. Il caso austriaco: le principali misure

Il diritto costituzionale austriaco contiene tre nuclei di disposizioni che si misurano con l'eredità della Monarchia asburgica e mirano, dal punto di vista teleologico, a contrastare una possibile restaurazione. Si tratta di disposizioni che possono essere comprese tenendo conto delle circostanze in cui furono elaborate e che spinsero il legislatore a intervenire.

A questo proposito, è opportuno precisare fin dall'inizio che se si ragiona in termini di stretto diritto costituzionale, una restaurazione della forma di Stato monarchica non può essere esclusa categoricamente. Secondo la lettura tradizionale, tuttora prevalente, l'ordinamento austriaco non conosce limiti alla revisione costituzionale, ma si limita a prevedere un procedimento (ulteriormente) aggravato per leggi di revisione che incidano su aspetti essenziali di uno dei principi fondamentali della Costituzione, fra i quali è pacificamente annoverato il principio repubblicano. Una legge costituzionale che disponga la restaurazione della Monarchia costituirebbe una revisione totale (*Gesamtänderung*) della Costituzione, da sottoporre obbligatoriamente a referendum ai sensi dell'art. 44, comma 3, della Legge costituzionale federale del 1° ottobre 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG)¹¹.

Tuttavia, alcune previsioni costituzionali e legislative mirano a contrastare un simile esito, limitando gli spazi di opportunità per una restaurazione monarchica (o, per meglio dire, asburgica)¹²: si è parlato a

¹¹ Cfr. M. Stelzer, *Constitutional change in Austria*, in X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Abingdon, 2013, 7, 18 s.; G. Lienbacher, *Autokratieresistenz der österreichischen Bundesverfassung*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2020, 1, 67, 76; M. Stelzer, *The Constitution of the Republic of Austria: A Contextual Analysis*, II edizione, Oxford and Portland OR, 2022, 26 ss. Una posizione diversa è stata sostenuta da alcuni autori austriaci, che però sono rimasti minoritari (cfr. L. Kirchmair, *Verfassungswidriges Verfassungsrecht, unabänderliches Verfassungsrecht und Justizrevolution*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2023, 4, 627, 634; M. Thaler, *Strukturtheoretische Überlegungen zu den Grenzen einer Totalrevision der Bundesverfassung*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2023, 4, 539, 542 e nt. 10). Il tema è stato evocato di passata dal *Verfassungsgerichtshof* in un *obiter dictum* (punto VII.4 degli *Entscheidungsgründe*) di una decisione datata 11 ottobre 2001 (G 12/00-17 u.a.). Per una presentazione del dibattito austriaco sulla possibilità di identificare un nucleo costituzionale (*Verfassungskern*) non modificabile – in cui spiccano i contributi di Peter Pernthaler, Siegbert Morscher Peter Oberndorfer, Theo Öhlinger e Andreas Janko – v. T. Öhlinger, *Verfassungskern und verfassungsrechtliche Grundordnung. Gedanken zu Peter Pernthalers Verfassungstheorie*, in K. Weber, N. Wimmer (Hrsg.), *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg*, cit., 273, 283 ss.; A. Zei, *La trasformazione dei limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento austriaco: una riflessione corroborante contro l'erosione democratica del costituzionalismo liberale*, in *Perc. cost.*, 2019 3, 863, 876 ss. Sul nesso fra limiti alla revisione costituzionale e democrazia militante v. U. Wagrandl, *Militant Democracy in Austria*, in *U. Vienna L. Rev.*, 2018, 1, 95, 119 ss.

¹² Sul punto può essere utile richiamare il dibattito italiano sull'interpretazione sistematica dell'art. 139 della Costituzione repubblicana e della XIII d.t.f. (per riferimenti v. P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015, 32 s.; S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, III edizione, Torino, 2017, 104 s.). Sul nesso fra art. 139 e ispirazione antifascista della Carta repubblicana v. le considerazioni critiche di A. Valentini, *L'art. 139 della*

questo proposito di una *Repubblica militante* (*wehrhafte Republik*)¹³. Si possono allora citare tre tipi di disposizioni: si tratta di limiti alla libertà di circolazione in territorio austriaco, di previsioni riguardanti la confisca di alcuni beni della dinastia e di limiti all'elettorato passivo nelle elezioni presidenziali.

Nella sezione conclusiva della Legge costituzionale federale, l'art. 149 specifica che deve attribuirsi rango costituzionale, «tenuto conto delle modifiche apportate dalla presente legge», alla legge del 3 aprile 1919, contenente disposizioni sull'espulsione dal paese dei membri della casa di Asburgo-Lorena e sull'acquisizione dei loro beni¹⁴. Nel linguaggio comune la legge del 3 aprile 1919, già menzionata nel paragrafo precedente, è nota come *Habsburgergesetz* (HabsbG)¹⁵. Il par. 2 HabsbG dispone l'espulsione dal territorio austriaco, «nell'interesse della sicurezza della Repubblica», dell'«ex titolare della Corona», Carlo I, e degli altri membri della casa di Asburgo-Lorena; nei confronti di questi ultimi, la misura dell'espulsione può venire meno, a condizione che rinuncino espressamente alle pretese dinastiche e dichiarino di essere leali cittadini della Repubblica. Spetta al Governo federale, d'intesa con la Commissione principale (*Hauptausschuss*) del Consiglio nazionale¹⁶, stabilire se tale dichiarazione sia sufficiente.

I parr. 5 e ss. HabsbG, invece, contengono disposizioni relative ai beni dell'ex casa regnante. In particolare, si stabilisce che la Repubblica d'Austria è proprietaria di tutti i beni, mobili e immobili, che si trovino sul suo territorio e siano riconducibili all'erario di Corte oppure a patrimoni vincolati per la ex casa regnante o per suoi rami laterali. Le disposizioni sulla sorte dei beni legati alla dinastia si basano sulla distinzione fra tre masse patrimoniali. In primo luogo, l'erario di Corte (*Hofärar*), cioè proprietà della Corona amministrata dalla Corte imperiale e di cui l'Imperatore poteva disporre: è il caso, ad esempio, della Hofburg e dei castelli di Schönbrunn e del Belvedere. In secondo luogo, i beni personali dei membri della casa di

Costituzione e i principi generali del diritto, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 525, 536 s.

¹³ Cfr. H.P. Rill, *Die Republik und ihre Absicherung in der österreichischen Bundesverfassung*, cit., 349. A dare forma alla *wehrhafte Republik* concorre la legge sull'abolizione della nobiltà, approvata anch'essa il 3 aprile 1919 (*Gesetz vom 3. April 1919 über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden*, StGBL. 211/1919).

¹⁴ *Gesetz vom 3. April 1919, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen*, StGBL. 209/1919.

¹⁵ Sulla *ratio* della legge antiasburgica del 1919, che non può essere interpretata esclusivamente come una reazione del legislatore rivoluzionario nei confronti dell'atteggiamento ostile dell'ex Imperatore, v. D.A. Binder, *Die Funktion des Habsburger-Gesetzes von 1919 und seine politisch-historische Instrumentalisierung*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005, 4, 597. Da un lato, Carlo I era visto dai socialdemocratici e dai liberalnazionali come un possibile ostacolo rispetto alla prospettiva dell'annessione dell'Austria repubblicana al *Reich* tedesco. Per altro verso, il nuovo Stato nazionale respingeva le attribuzioni di colpa da parte delle potenze dell'Intesa e tendeva invece a far ricadere le responsabilità per le vicende belliche sulla persona dell'Imperatore e sulla dinastia (ivi, 603 ss.).

¹⁶ Nella formulazione originaria, anteriore all'entrata in vigore della Legge costituzionale federale, si trattava della Commissione principale dell'Assemblea nazionale. Sul tema v. *infra*, par. 6.

Asburgo-Lorena, che sono rimasti per lo più in loro possesso: ne fanno parte anche beni immobili situati in Austria, come la villa imperiale di Bad Ischl. In terzo luogo – ed è stato questo l’oggetto delle controversie giuridiche più accanite –, il patrimonio vincolato della casa d’Asburgo-Lorena, nel tempo confluito in buona parte nel *Familienversorgungsfonds*: il fondo, costituito nel 1765 per iniziativa dell’Imperatore Francesco I, era gestito dal Monarca regnante e aveva come scopo istitutivo garantire un elevato tenore di vita a tutti i membri del casato. I beni collegati al *Familienversorgungsfonds* furono trasferiti a un neoistituito fondo per l’assistenza agli invalidi della Grande Guerra. Oltre al *Familienversorgungsfonds*, fu colpito dalle misure di confisca anche il *Kaiser-Franz-Joseph-Kron-Fideikommiß*, il cui scopo era tutelare l’Imperatore in caso di fine della Monarchia.

Da ultimo, la Legge costituzionale federale del 1920 conteneva alcune indicazioni circa il Presidente federale, capo del nuovo Stato repubblicano. Si trattava inizialmente di una figura molto debole, eletta per quattro anni dai due rami del Parlamento federale; con la *Bundes-Verfassungsnovelle* del 1929, potentemente influenzata dal modello weimariano, le prerogative del Presidente, ormai eletto a suffragio diretto per un mandato di sei anni, furono considerevolmente rafforzate¹⁷. Nel testo costituzionale del 1920 era presente all’art. 60 – ed è rimasta in vigore fino al 2011 – una disposizione che escludeva dall’elettorato passivo, in occasione *delle sole elezioni presidenziali*, «i membri di case regnanti o di famiglie che hanno regnato in passato». Questa limitazione dell’elettorato passivo – che non riguardava soltanto la casa di Asburgo-Lorena¹⁸ – fu poi confermata nel par. 6 della legge ordinaria del 1971 sull’elezione del Presidente federale (*Bundespräsidentenwahlgesetz 1971*, BPräsWG)¹⁹; la *ratio* di queste previsioni era impedire che la carica di Presidente federale potesse essere sfruttata per imporre una restaurazione della Monarchia.

4. Il caso ungherese: le principali misure

Anche alla luce di ciò che si è detto nel par. 2, la vicenda ungherese risulta di meno agevole lettura. Dopo la breve Repubblica popolare guidata da Mihály Károlyi e l’intermezzo «grave e doloroso»²⁰ della Repubblica dei consigli di Béla Kun, la questione istituzionale rimase, per così dire, sospesa. Come già era accaduto col Compromesso del 1867, il periodo del Regno senza un Re fu particolarmente propizio per la rivitalizzazione della dottrina

¹⁷ Si vedano G. Cerrina Feroni, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo “politico” in tempi di crisi*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, 3, 749; E. Bertolini, *Un Presidente “reattivo”: il semipresidenzialismo austriaco*, in *DPCE online*, 2023, 1, 995; e, volendo, G. Delledonne, *La Presidencia de la República en Austria*, in J. Tajadura Tejada (dir.), *La Jefatura del Estado parlamentario en el siglo XXI*, Sevilla, 2022, 455.

¹⁸ Cfr. K. Berchtold, *Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht*, Wien und New York, 1969, 76; L.K. Adamovich, B.-C. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht. Verfassungsrechtlehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft*, III edizione, Wien und New York, 1985, 261.

¹⁹ BGBl. 57/1971.

²⁰ S. Márai, *Hallgatni akartam*, Budapest, 2013, trad. it. *Volevo tacere*, a cura di L. Sgarioto, Milano, 2017, 42.

della Santa Corona²¹. Secondo questa teoria, elaborata nel XVI secolo, «the estates and the king were ‘partakers’ of the Crown, and the king himself did not have power but only the Holy Crown ... with which he was crowned. The territory of the kingdom was owned by the Holy Crown; the king had only a mandate to exercise power for the Crown»²². La Santa Corona, simbolo della continuità (monarchica) dello Stato e dell’unità nazionale, fu invocata con insistenza nel periodo compreso fra le due guerre mondiali come fondamento dell’autorità del Reggente Horthy²³. Già nel 1925, però, una rivista giuridica di orientamento liberale, *Jogtudományi Közlöny*, pubblicò un saggio di un giuspubblicista di scuola viennese, Adolf Julius Merkl, secondo cui l’Ungheria di Horthy era «nient’altro che una Repubblica. Una Repubblica fortemente connotata in senso aristocratico, una Repubblica che per il peculiare *status* giuridico del Reggente, simile a quello di un monarca, si avvicina alla monarchia o perlomeno alla repubblica presidenziale. L’attuale Stato ungherese rimane una Repubblica, la cui qualificazione come “Regno” è in contrasto con la Costituzione provvisoria»²⁴.

Nel 1944, mentre l’Ungheria era occupata dalla *Wehrmacht* e dopo aver negoziato un armistizio con l’Unione Sovietica, il Reggente fu rimosso dalla carica e sostituito dal *leader* delle Croci frecciate, Ferenc Szálasi, che assunse per sé il titolo di *Capo della Nazione*, senza però porre formalmente fine alla forma di Stato monarchica. Nel frattempo, l’Assemblea nazionale provvisoria, riunita a Debrecen, insediò un Governo provvisorio presieduto dal generale Béla Dálnoki Miklós. Anche in questo caso, rimase una certa ambiguità sui futuri assetti istituzionali del paese. Tuttavia, l’Assemblea nazionale provvisoria designò un Consiglio generale nazionale per lo svolgimento di alcune funzioni tipiche del capo dello Stato, come il potere di grazia o il potere di nomina dei ministri²⁵. Nel frattempo, l’aggettivo “regio” (*királyi*) veniva espunto dai documenti e dagli atti ufficiali²⁶.

²¹ Si veda S. Radnóti, *A Sacred Symbol in a Secular Country: The Holy Crown*, in G.A. Tóth (Ed), *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary’s 2011 Fundamental Law*, Budapest, 2012, 85, 94 s.

²² Così A. Jakab, *Neutralizing the Sovereignty Question: Compromise Strategies in Constitutional Argumentation before European Integration and since*, in *Eur. Const. L. Rev.*, 2006, 3, 375, 382.

²³ Cfr. K.L. Scheppele, *The Constitutional Basis of Hungarian Conservatism*, in *East Eur. Cons. Rev.*, 2000, 51, 54; P. Takács, *On Stateform of Hungary between 1920 and 1944: Applicability of the Term “Monarchy without a King”*, in *J. Eur. Hist. L.*, 2019, 2, 139, 144 e nt. 33 (che riferisce come dal 1930 al 1945 le decisioni degli organi giurisdizionali si aprissero con la formula «In nome della Santa Corona d’Ungheria»). Sul significato della dottrina della Santa Corona dopo il trattato del Trianon v. T. Kopyś, *The Crown of St. Stephen as a Symbol of Legal Continuity and Hungarian Constitutionalism (Historical Background)*, in *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2022, 3, 369, 380 ss.

²⁴ A.J. Merkl, *Über die Frage der Staatsform des heutigen Ungarn (1925)*, ora in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2023, 1, 3, 9. Per un inquadramento del contributo di Merkl v. P. Techet, *Adolf Merkl über die Staatsform des Königreichs Ungarn ohne König. Anwendung der “Reinen Rechtslehre” auf die ungarische Rechtskontinuitätsthese der Zwischenkriegszeit*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2023, 1, 11.

²⁵ Del Consiglio generale nazionale entrarono a far parte il giurista Béla Zsedényi, Presidente dell’Assemblea nazionale provvisoria, il Primo ministro Béla Miklós e il deputato comunista Ernő Gerő.

²⁶ Per una ricostruzione di quelle vicende v. J. Ruzsoly, *Ungarn im Übergang zur Republik*

Il 4 novembre 1945 fu eletta l'Assemblea nazionale, che con la legge n. XI/1945 sulla disciplina provvisoria dell'esercizio dell'autorità statale confermò le soluzioni adottate nel periodo provvisorio. Al tempo stesso, l'art. 1 della legge n. XI/1945 attribuì all'Assemblea nazionale il compito di decidere sulla Costituzione e la forma di Stato dell'Ungheria. La discussione sugli assetti futuri diede luogo a una complessa interazione tra i partiti della sinistra, favorevoli all'avvento della Repubblica in tempi brevi, e il Partito dei piccoli proprietari, che deteneva la maggioranza assoluta dei seggi ma su questo punto era diviso al proprio interno. In quei mesi il principale difensore delle tesi legittimiste fu il cardinale József Mindszenty, primate della Chiesa cattolica in Ungheria, secondo cui questa decisione, su cui i partiti non avevano formulato impegni programmatici durante la campagna elettorale, avrebbe potuto essere presa soltanto dal corpo elettorale in un *referendum*. Le posizioni di Mindszenty, tuttavia, risultarono minoritarie anche all'interno dell'episcopato. Con l'entrata in vigore della legge n. I/1946, il 1° febbraio di quell'anno, fu proclamata la Repubblica. Il preambolo della legge reca le tracce della sua ispirazione composita, a cui avevano concorso il Partito dei piccoli proprietari, il Partito socialdemocratico e il Partito comunista. Vi erano evocate la fine della Monarchia asburgica, con la dichiarazione di Eckartsau del 13 novembre 1918, la dichiarazione d'indipendenza del 1849, i due tentativi rivoluzionari del 1918-1919 – quello democratico-borghese e quello comunista – e la repressione successiva, per finire con la ritrovata libertà del popolo ungherese. Su pressione dei comunisti, fu inserito un riferimento a «quattro secoli di lotta» contro gli Asburgo²⁷. Al di là di questi enunciati, di natura prevalentemente simbolica, la legge n. I/1946 non contiene disposizioni riguardanti il rapporto con la Monarchia o con la casa d'Asburgo-Lorena. Lo stesso si può dire, peraltro, della Costituzione della Repubblica popolare ungherese del 1949, che sancì formalmente la transizione al socialismo. Da questo punto di vista, i quasi tre decenni intercorsi dal 1918 avevano creato un diaframma fra le *élite* politiche e l'esperienza della Duplice monarchia austroungarica, che risulta complessivamente poco rilevante in un ordinamento in cui la storia nazionale e l'uso di argomenti basati su di essa svolgono un ruolo notevolissimo. Questa ipotesi appare confermata anche dalla Legge fondamentale del 2011. Nella Professione di fede nazionale, con cui si apre il testo costituzionale elaborato dopo il ritorno al potere di Viktor Orbán, sono particolarmente visibili i richiami alla Costituzione storica e alla Corona di Santo Stefano, insieme con un'aspra polemica anticomunista²⁸; per contro, non si trovano riferimenti alla Duplice Monarchia né, in generale, al retaggio asburgico.

Meno problematica, invece, è la questione dei beni dinastici. Un decreto del 26 novembre 1918 del Governo della Repubblica popolare ungherese dispose il congelamento del patrimonio privato della dinastia; questa misura rimase in vigore fino al 1925. L'art. 191 del trattato del Trianon stabiliva che gli Stati sorti dallo smembramento della Duplice

1944-1946, cit., 276 s.

²⁷ Si veda ancora J. Ruzsoly, *Ungarn im Übergang zur Republik 1944-1946*, cit., 283 s.

²⁸ Per un approccio critico v. G. Halmai, *Silence of transitional constitutions: The "invisible constitution" concept of the Hungarian Constitutional Court*, in *Int. J. Const. L.*, 2018, 3, 969, 979 s.

Monarchia avrebbero acquisito tutti i beni e le proprietà già appartenuti al passato Governo ungherese o a quello in carica in quel momento e situati sui loro rispettivi territori. Fra quei beni e proprietà sarebbero dovuti rientrare «tutte le proprietà della Corona e tutti i beni privati» dell'ex casa regnante. Si tratta di una formulazione assai più ampia di quella della legislazione antiasburgica austriaca, ma il Governo ungherese decise di non darle applicazione. A quanto risulta, però, la casa d'Asburgo-Lorena non disponeva di proprietà in territorio ungherese, salvo il caso delle proprietà personali di alcuni arciduchi. Nel 1923 l'ex Imperatrice Zita entrò in possesso di una tenuta a Ráckeve e di un caseggiato di appartamenti a Budapest. Il castello di Buda e il palazzo reale di Gödöllő, invece, erano sempre stati di proprietà statale²⁹. Negli anni Trenta, infine, il Governo del Reggente si rivolse inutilmente al Tribunale arbitrale austriaco, avanzando pretese su una parte del patrimonio vincolato dell'ex casa regnante e del *Kaiser-Franz-Joseph-Kron-Fideikommis*, oggetto, come si è visto (*supra*, par. 3), delle misure di confisca³⁰.

5. Le vicende successive: l'Austria fra *Ständestaat*, annessione al *Reich* nazionalsocialista e Seconda Repubblica

Un'analisi delle vicende successive all'entrata in vigore della legislazione antiasburgica austriaca e alla sua costituzionalizzazione può dividersi in due fasi. La prima, che copre la fase terminale della Prima Repubblica austriaca, lo *Ständestaat* autoritario e l'annessione al *Reich* tedesco, è caratterizzata da una grave instabilità politica, con riflessi anche sulle questioni trattate in questo scritto. La seconda fase ha inizio con l'avvio della Seconda Repubblica, nel 1945, ed è contraddistinta da una maggiore stabilità, che ha favorito, pur in presenza di conflitti talora accesi, un approccio via via più sereno alla questione asburgica.

Nel 1934, un anno dopo l'instaurazione dello *Ständestaat*, il par. 56 della legge costituzionale del 19 giugno 1934³¹, che doveva disciplinare la transizione alla nuova Costituzione corporativa, privò lo *Habsburgergesetz* del suo valore di fonte costituzionale. Con la legge del 13 luglio 1935, nota come *Rückgabegesetz*³², furono abrogate le disposizioni relative all'espulsione dall'Austria dei membri dell'ex casa regnante e si autorizzò il Governo a ricostituire il vecchio fondo di famiglia. Infine, l'art. 73 della Costituzione corporativa del 1934 – che peraltro non trovò mai applicazione – non prevedeva particolari limitazioni dell'elettorato passivo per la carica di

²⁹ Cfr. M. Graßmugg, *Die Habsburger und Hohenzollern*, cit., 67; I. Reiter-Zatloukal, *Das "Habsburgvermögen" in Österreich von 1918 bis in die Zweite Republik*, in M. Wakounig, V. Horčíčka, J. Županič (Hrsg.), *Habsburgischer Adel: Zwischen Nation – Nationalismus – Nationalsozialismus (1870-1938/1945)*, Wien und Hamburg, 2021, 15, 34.

³⁰ Cfr. I. Reiter-Zatloukal, *Das "Habsburgvermögen" in Österreich von 1918 bis in die Zweite Republik*, cit., 34 s.

³¹ *Bundesverfassungsgesetz vom 19. Juni 1934, betreffend den Übergang zur ständischen Verfassung (Verfassungsübergangsgesetz 1934)*, BGBl. II 75/1934.

³² *Bundesgesetz, betreffend die Aufhebung der Landesverweisung und die Rückgabe von Vermögen des Hauses Habsburg-Lothringen*, BGBl. 299/1935.

Presidente federale³³. Secondo gli auspici del Cancelliere Kurt Schuschnigg, queste mosse dovevano risultare propedeutiche alla restaurazione della Monarchia³⁴. Tuttavia, un secondo esproprio ebbe luogo nel 1939, un anno dopo l'annessione dell'Austria al *Reich* tedesco, per espressa disposizione di Adolf Hitler.

Poco prima della capitolazione della *Wehrmacht* e della fine della Seconda guerra mondiale, la legge sulla transizione costituzionale (*Verfassungs-Überleitungsgesetz*) del 1° maggio 1945³⁵ dispose la reviviscenza delle leggi costituzionali vigenti alla data del 5 marzo 1933 – convenzionalmente identificata con l'avvento dello *Ständestaat* – e l'abrogazione delle leggi costituzionali entrate in vigore successivamente a quella data. Col venir meno delle novelle legislative promosse dal Cancelliere Schuschnigg e poi dal governatore nazionalsocialista Seyß-Inquart, ciò provocò il ritorno allo *Habsburgergesetz* originario. I membri della casa di Asburgo-Lorena che nel frattempo si erano stabiliti in Austria – in particolare, il figlio primogenito di Carlo I, ormai noto come Otto Habsburg-Lothringen – dovettero nuovamente lasciare il paese. Su richiesta dell'Unione Sovietica, poi, all'art. 10 del trattato di Stato del 15 maggio 1955 la Seconda Repubblica austriaca si impegnò a preservare la legislazione antiasburgica del 1919.

6. Il superamento dei limiti alla libertà di circolazione: dal caso Asburgo all'obsolescenza delle norme

Il 5 giugno 1961 Otto Habsburg-Lothringen, desideroso di rientrare in Austria, trasmise alla Cancelleria federale una dichiarazione in cui affermava di rinunciare al trono e di essere fedele alla Repubblica. L'istanza fu esaminata dal Governo – all'epoca sostenuto da una maggioranza di grande coalizione – e in assenza di accordo fra le delegazioni popolare (ÖVP) e socialista (SPÖ) si ritenne rifiutata³⁶. Non essendosi formato un accordo, però, la volontà del Governo non si tradusse in un atto che potesse venire comunicato al richiedente. Otto Habsburg-Lothringen presentò allora un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale; invocando l'art. 144 B-VG – nella formulazione anteriore alla novella del 2012 –, il figlio primogenito di Carlo I contestò la risposta negativa del Governo, sostenendo che i suoi diritti costituzionali fossero stati lesi da una decisione di un'autorità amministrativa. Il *Verfassungsgerichtshof* dichiarò il ricorso inammissibile: la necessaria partecipazione al procedimento di un organo parlamentare – la

³³ Cfr. L. Adamovich, *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*, Wien, 1935, 118.

³⁴ Sul punto si veda, in termini problematici, H. Schäffer, *Restitution von Habsburger-Vermögen? Zum Antrag auf Naturalrestitution von (Immobilien)Vermögen des ehemals bestanden Familienversorgungsfonds des Hauses Habsburg-Lothringen*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005, 4, 619, 717 s.

³⁵ *Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über das neuerliche Wirksamwerden des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929*, StGBI. 4/1945.

³⁶ Su questa regola convenzionale, che richiede l'unanimità per le deliberazioni governative, v. U. Haider-Quercia, *La forma di governo della Grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Milano, 2019, 289 s.

Commissione principale del Consiglio nazionale – faceva propendere i giudici costituzionali per l'impossibilità di assoggettare tali decisioni al sindacato giurisdizionale. Poiché tale organo non poteva essere trattato alla stregua di un'autorità amministrativa, ne discendeva l'incompetenza del *Verfassungsgerichtshof*³⁷. Otto si rivolse allora al *Verwaltungsgerichtshof* con una *Säumnisbeschwerde*, lamentando che il Governo fosse venuto meno al suo dovere di decidere. In assenza di un provvedimento governativo, il giudice amministrativo decise in luogo dell'Esecutivo, stabilendo che la dichiarazione di Otto fosse «sufficiente a porre fine all'espulsione dal paese del ricorrente, prescritta dalla già citata disposizione di legge»³⁸. Diversamente dal *Verfassungsgerichtshof*, il *Verwaltungsgerichtshof* ritenne che il Governo federale dovesse essere riguardato come un'autorità amministrativa. Inoltre, il giudice amministrativo aggiunse, con argomenti che diedero luogo ad aspre discussioni, che il requisito della partecipazione della Commissione principale dell'Assemblea nazionale, previsto dal legislatore del 1919, fosse caduto già l'anno successivo, con l'entrata in vigore della Legge costituzionale federale; di conseguenza, la competenza a valutare le dichiarazioni dei membri della casa di Asburgo-Lorena era esclusivamente governativa³⁹.

La decisione del *Verwaltungsgerichtshof* – bollata dalla SPÖ come *Juristenputsch*, tanto da provocare una protesta ufficiale del Presidente della Corte costituzionale presso il Presidente federale e il Presidente del Consiglio nazionale⁴⁰ – diede luogo a una grave crisi politica. In Parlamento una maggioranza occasionale, formata da socialisti e liberalnazionali della FPÖ, approvò una legge costituzionale d'interpretazione autentica dello *Habsburgergesetz*⁴¹, in cui si specificava, in aperta polemica col giudice amministrativo, che l'originaria menzione della Commissione principale dell'Assemblea nazionale dovesse ormai riferirsi alla Commissione principale del Consiglio nazionale. Alla crisi, che sembrava annunciare la rottura della grande coalizione che governava l'Austria sin dalla fine della Seconda guerra mondiale, si pose temporaneamente rimedio con una soluzione politica: sollecitato dal segretario generale dell'ÖVP, Otto Habsburg-Lothringen si impegnò a non fare uso, almeno fino alla fine della legislatura, del suo diritto di rientrare in Austria, che pure era stato riconosciuto dal giudice amministrativo. Le elezioni federali del 1966 videro il trionfo dell'ÖVP, che per la prima volta nella storia della Seconda Repubblica poté formare un governo monocolore. Nei mesi successivi Otto Habsburg-Lothringen poté rientrare in Austria⁴². Nel decennio seguente,

³⁷ *Verfassungsgerichtshof*, sentenza del 16 dicembre 1961, B 260/61.

³⁸ *Verwaltungsgerichtshof*, sentenza del 24 maggio 1963, 0245/62.

³⁹ Sulle pronunce delle due corti v. G.E. Kafka, *Der Fall Dr. Otto Habsburg*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1963, 4, 451; H. Spanner, *Überforderte Gerichtsbarkeit. Zur causa Habsburg in Österreich*, in *JuristenZeitung*, 1963, 21, 671; G. Winkler, *Der Fall Habsburg* (1963), ora in *Rechtswissenschaft und Politik. Die Freiheit des Menschen in der Ordnung des Rechts*, Wien und New York, 1998, 95.

⁴⁰ Cfr. G.E. Kafka, *Der Fall Dr. Otto Habsburg*, cit., 452.

⁴¹ *Bundesverfassungsgesetz vom 4. Juli 1963, mit dem das Gesetz vom 3. April 1919, StGBL. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen, authentisch ausgelegt wird*, BGBl. 172/1963.

⁴² Per una ricostruzione v. M. Mommsen-Reindl, *Widersprüche in der Proporzdemokratie*.

caratterizzato da governi monocolori socialisti sotto la guida di Bruno Kreisky, ebbe luogo una graduale normalizzazione dei rapporti fra l'ex casa regnante e la SPÖ.

Con una successiva decisione, resa l'11 febbraio 1980, il *Verwaltungsgerichtshof*, pronunciandosi su un ricorso del sesto figlio dell'ex Imperatore, Rudolph Habsburg-Lothringen, specificò che il par. 2 HabsbG vale soltanto per i membri della casa di Asburgo-Lorena già nati al momento dell'entrata in vigore della legge stessa⁴³: con la fine della Monarchia, infatti, è venuta meno la *casa regnante* oggetto della norma del 1919 e si deve parlare, se mai, di una *famiglia* Habsburg-Lothringen, ai cui membri non si può precludere l'ingresso nel paese. In questo modo, i giudici amministrativi restrinsero notevolmente l'ambito di applicazione del par. 2 HabsbG. Nel 1982 il Governo austriaco permise di rientrare in Austria anche all'ex Imperatrice Zita, che pure rifiutava categoricamente di dichiararsi fedele alla Repubblica: l'ufficio giuridico della Cancelleria federale accolse un'interpretazione della legge del 1919 secondo cui Zita, in quanto vedova dell'«ex titolare della Corona», non avrebbe potuto avanzare pretese sul trono e non era perciò interessata dal divieto di fare ritorno in Austria⁴⁴. Nel 1996 i due figli superstiti di Carlo I nati prima del 1918 resero dichiarazioni che il Governo austriaco e il Consiglio nazionale ritennero sufficienti a consentire loro l'ingresso nel paese; da allora il par. 2 HabsbG, benché tuttora formalmente vigente, è di fatto privo di operatività. Nel frattempo, d'altra parte, in coincidenza con l'adesione dell'Austria all'Unione europea erano stati sollevati dubbi sulla compatibilità del par. 2 HabsbG con le libertà fondamentali consacrate nei trattati sovranazionali⁴⁵.

7. L'eliminazione dei limiti all'elettorato passivo

In prossimità delle elezioni presidenziali del 2010, Ulrich Habsburg-Lothringen, già politicamente attivo a livello locale, e sua nuora Gabriele Habsburg-Lothringen presentarono due ricorsi individuali di fronte al *Verfassungsgerichtshof*, contestando la costituzionalità della clausola asburgica dell'art. 60 B-VG e del par. 6 BPräsWG⁴⁶. La Corte dichiarò inammissibili entrambi i ricorsi, individuando nella contestazione del procedimento elettorale ai sensi dell'art. 141 B-VG lo strumento processuale appropriato⁴⁷. Tuttavia, non essendo riuscito a raccogliere le 6.000

Der Hintergrund der österreichischen Staatskrise 1963, um den Fall Habsburg, in *Politische Vierteljahresschrift*, 1974, 2, 175.

⁴³ *Verwaltungsgerichtshof*, sentenza dell'11 febbraio 1980, 0201/79.

⁴⁴ Cfr. A. Stempin, *The Republic of Austria and the Habsburg Inheritance*, in *Folia Historica Cracoviensia*, 2019, 2, 163, 172.

⁴⁵ Cfr. H. Schäffer, *Restitution von Habsburger-Vermögen?*, cit., 688; G. Hafner, *Völker- und europarechtliche Fragen des Beitritts Österreichs zur und der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, in *Austrian L.J.*, 2015, 1, 127, 134, che riferiscono del contrario avviso dell'ufficio giuridico della Cancelleria federale, basato sul dettato dell'attuale art. 351 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁴⁶ L'art. 140, comma 1, lettera c), B-VG permette di contestare la costituzionalità di una legge a una persona fisica che affermi «di essere direttamente pregiudicata nei suoi diritti da questa incostituzionalità».

⁴⁷ *Verfassungsgerichtshof*, sentenza del 10 dicembre 2009, G 222, 223/09-7.

sottoscrizioni richieste dal par. 7, comma 1, BPräsWG per presentarsi alle elezioni, Ulrich Habsburg-Lothringen non poté presentare quel ricorso⁴⁸. Di lì a poco, col *Wahlrechtsänderungsgesetz 2011*⁴⁹ furono modificati sia l'art. 60 B-VG sia il par. 6 BPräsWG, in modo da rimuovere i limiti all'elettorato passivo per la carica di Presidente federale. Significativamente, fu aggiunto un nuovo comma all'art. 151 B-VG, nel quale si specifica che la novella dell'art. 60 B-VG – in senso favorevole alla partecipazione dei membri della casa d'Asburgo-Lorena alle elezioni presidenziali – non pregiudica in alcun modo la perdurante vigenza della legge del 1919.

Se è vero, come si è detto, che la forma di Stato repubblicana è uno dei principi fondamentali della Costituzione austriaca, tuttavia la dottrina classifica le disposizioni antiasburgiche, il cui senso si può comprendere alla luce degli eventi del 1919, fra le componenti non essenziali di tale principio⁵⁰. Per questa ragione, una legge di riforma come quella del 2011 non necessita dell'attivazione del procedimento (super)aggravato richiesto per una revisione totale della Costituzione.

8. Il contenzioso relativo ai beni confiscati

Come si è segnalato poc'anzi, il legislatore di revisione costituzionale del 2011 si è preoccupato di confermare la perdurante vigenza dello *Habsburgergesetz* del 1919. Questa precisazione tocca, in particolare, la questione dei beni confiscati, l'unica su cui ancora in tempi recenti si siano verificati significativi contrasti fra l'ex casa regnante e l'Austria repubblicana. Come si anticipava nel par. 3, oggetto del contendere è stato il patrimonio vincolato della casa d'Asburgo-Lorena, espropriato senza indennizzo nel 1919 e poi dopo l'*Anschluss*. Vari ricorsi presentati dinanzi nel

⁴⁸ Si vedano le critiche formulate dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) successivamente alle elezioni presidenziali del 25 aprile 2010 (relazione reperibile all'indirizzo www.wahlbeobachtung.org/wp-content/uploads/2013/09/Osze-endbericht-2010.pdf). Secondo l'ODIHR, la clausola asburgica rappresentava un anacronismo perché limitava l'elettorato passivo in una maniera incompatibile col paragrafo 7.5 del documento di Copenaghen dell'OSCE, adottato nel 1990, e con l'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. La missione dell'ODIHR, inoltre, avanzava il dubbio che Ulrich Habsburg-Lothringen non fosse riuscito a raccogliere le sottoscrizioni prescritte al par. 7 BPräsWG proprio per l'incertezza sulla consistenza del suo diritto all'elettorato passivo, che il *Verfassungsgerichtshof* con la sua pronuncia del 10 dicembre 2009 non aveva contribuito a sciogliere.

⁴⁹ *Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das Bundespräsidentenwahlgesetz 1971, die Europawahlordnung, das Wählerevidenzgesetz 1973, das Europa-Wählerevidenzgesetz, das Volksabstimmungsgesetz 1972, das Volksbefragungsgesetz 1989, das Volksbegehrengesetz 1973 und die Strafprozessordnung 1975 geändert werden (Wahlrechtsänderungsgesetz 2011)*, BGBl. I 43/2011.

⁵⁰ Cfr. A. Jakab, *Grundprinzipien des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, in *id.* (Hrsg.), *Methoden und theoretische Grundfragen des österreichischen Verfassungsrechts. Eine Einführung für Fortgeschrittene*, Wien, 2021, 387, 407 s.; isolata l'opinione contraria di C. Jabloner, *Verfassungsrechtliche Grundordnung und historisch erste Verfassung*, in T. Olechowski e K. Zeleny (cur.), *Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt. Aufsätze zur Rechtstheorie, Rechtsdogmatik und Rechtsgeschichte*, Wien, 2013, 129, 144.

secondo dopoguerra – con l'intento di ottenere la restituzione di specifici beni oppure l'espunzione delle disposizioni legislative che impediscono la ricostituzione del fondo di famiglia – sono stati tutti respinti⁵¹. L'indirizzo giurisprudenziale assolutamente prevalente, infatti, muove dall'idea che dalle misure di confisca della legge antiasburgica discenda un divieto di restituzione dei beni già afferenti al patrimonio vincolato della dinastia⁵².

Nel 1989 la Commissione europea dei diritti dell'uomo si dichiarò incompetente *ratione temporis* a esaminare un ricorso in cui si lamentava la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: «...whichever of these dates is to be regarded as the date of expropriation, each of them precedes 3 September 1958, the date of the ratification and entry into force of the Convention with respect to Austria. However, in accordance with the generally recognised rules of international law, the Convention only governs, for each Contracting Party, facts subsequent to its entry into force with respect to that Party»⁵³.

Nel 2003 Christian Habsburg-Lothringen, uno dei nipoti dell'ultimo Imperatore, annunciò che la sua famiglia intendeva agire in giudizio per ottenere un risarcimento ai sensi dell'*Entschädigungsfondsgesetz*. Con questa legge del 28 febbraio 2001⁵⁴ – varata in coincidenza con una più ampia discussione sul ruolo e le eventuali responsabilità dell'Austria durante la Seconda guerra mondiale – era stato istituito un fondo di risarcimento, la cui missione istituzionale era «riconoscere la responsabilità morale per perdite e danni inflitti alle cittadine e ai cittadini ebrei e alle altre vittime del nazionalsocialismo come conseguenza del o in relazione al regime nazionalsocialista». Ritenendosi anch'essi vittime del nazionalsocialismo, alcuni membri della casa di Asburgo-Lorena agirono chiedendo il ripristino dei beni nuovamente espropriati fra il 1938 e il 1939.

Con tre decisioni rese nel 2004, fra loro sovrapponibili per contenuti⁵⁵, l'organo arbitrale costituito presso il fondo di risarcimento delle vittime del nazionalsocialismo si dichiarò incompetente per ragioni attinenti sia al diritto costituzionale interno, sia al diritto internazionale. In particolare, gli arbitri si pronunciarono nel senso del carattere non episodico delle misure di confisca dei beni degli Asburgo-Lorena: il legislatore del 1919 intese colpire «la posizione privilegiata di una dinastia, nelle sue espressioni politica ed economica, in quanto incompatibile col principio repubblicano». A dispetto di tutte le vicende successive, nel 1945 allo *Habsburgergesetz* è stato nuovamente riconosciuto il valore di fonte costituzionale e di elemento costitutivo del principio repubblicano: «In quanto tale, lo HabsbG è strettamente collegato con le origini della Prima Repubblica e, perciò, con la

⁵¹ Si veda G. Graf, *Die österreichische Rückstellungsgesetzgebung. Eine juristische Analyse*, Wien und München, 2003, 373 s.

⁵² Per una critica della tesi del *Rückgabeverbot* v. H.P. Rill, *Die Republik und ihre Absicherung in der österreichischen Bundesverfassung*, cit., 358 s.

⁵³ Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Carl-Ludwig e Lorenz Habsburg-Lothringen c. Austria*, decisione del 14 dicembre 1989 sull'ammissibilità del ricorso n. 15344/89.

⁵⁴ *Bundesgesetz über die Einrichtung eines Allgemeinen Entschädigungsfonds für Opfer des Nationalsozialismus und über Restitutionsmaßnahmen*, BGBl. I 12/2001.

⁵⁵ La decisione n. 5/2004 dell'organo arbitrale è stata pubblicata nella *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005, 4, 753 ss.

restaurazione della statualità repubblicana dopo il 1945. Già per questo è estremamente discutibile la tesi ... secondo cui il divieto di restituzione sia diventato obsoleto per l'impossibilità dei suoi fini». Spetta perciò al legislatore costituzionale, ove lo ritenga opportuno, abrogare o modificare la legislazione antiasburgica del 1919, il cui rispetto, peraltro, rappresenta per l'Austria un obbligo assunto sul piano internazionale. Il ricorso *ex art.* 144 B-VG presentato dinanzi al *Verfassungsgerichtshof* nelle settimane successive fu dichiarato inammissibile: le "decisioni" ("*Entscheidungen*") dell'organo arbitrale, infatti, non possono essere equiparate alle decisioni di un'autorità amministrativa (*Bescheide einer Verwaltungsbehörde*)⁵⁶.

9. Conclusioni

In queste pagine è stato analizzato il peculiare approccio al passato monarchico – e alle sue ripercussioni nel presente – seguito nell'Austria repubblicana e in Ungheria dal 1918 a oggi. Il modello austriaco, del quale sono state considerate anche le ripercussioni nel presente, riveste un notevole interesse sul piano comparatistico, come mostra il paragone con la vicina Germania, dove pure la forma di Stato repubblicana si impose dopo la fine della Grande Guerra. Si tratta, come è stato osservato, di un modello repubblicano militante, che si propone di rendere altamente improbabile una restaurazione monarchica: per realizzare questo scopo, il legislatore, ordinario e poi costituzionale, ha pesantemente limitato alcuni diritti individuali, in particolare i diritti di proprietà e di partecipazione politica e la libertà di circolazione. Nel quarto di secolo successivo il dispositivo antiasburgico codificato nella legge del 1919 e in alcune disposizioni della Legge costituzionale federale ebbe una sorte alquanto travagliata, finendo per confondersi col *fallimento* della Prima Repubblica austriaca. Nel secondo dopoguerra, invece, la stessa cornice giuridica si è gradualmente stabilizzata: la Legge costituzionale federale, riportata in vigore nel 1945 su spinta del *leader* socialista Adolf Schärf, si è gradualmente imposta grazie a una combinazione di stabilità politica, prosperità economica e cultura consensuale⁵⁷. Mentre il dispositivo normativo antiasburgico si è stabilizzato, è venuto in gran parte meno il suo originario carattere militante. La normalizzazione dei rapporti fra l'ex casa regnante e il ceto politico, in particolare di sinistra, ha fatto sì che le disposizioni venissero abrogate oppure perdessero la loro ragion d'essere iniziale. Il principio repubblicano fa parte dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e non pare correre pericoli, ma la *wehrhafte Republik* non ha retto alla prova del tempo. In questo processo, come si è segnalato nei par. 6 e 7, ha indubbiamente svolto un ruolo la partecipazione dell'Austria alle organizzazioni regionali, come l'OSCE e soprattutto l'Unione europea. Il terreno su cui più difficile è una conciliazione è quello delle misure di confisca, sia per le difficoltà di rimettere in discussione rapporti definitisi nel

⁵⁶ *Verfassungsgerichtshof*, sentenza del 16 marzo 2005, B62/05, G5/05 ua.

⁵⁷ Cfr. C. Jabloner, *Zur Entstehung und Weiterentwicklung des B-VG*, in M. Matzka, P. Hilpold, W. Hämmerle (Hrsg.), *100 Jahre Verfassung: 77 Stimmen zum Jubiläum des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG). Ein Lesebuch*, Wien, 2020, 36, 37; G. Lienbacher, *Autokratieresistenz der österreichischen Bundesverfassung*, cit., 91 s.

secondo dopoguerra e coperti da obblighi internazionali, sia per l'inappropriatezza degli strumenti processuali adoperati da alcuni membri della casa d'Asburgo-Lorena.

La vicenda ungherese si caratterizza invece per una maggiore ambiguità, che emerge con evidenza dagli avvenimenti del 1920-1921: a fronte della restaurazione della Monarchia dopo il contrastato intermezzo repubblicano, con la legge n. XLVII/1921 l'Assemblea nazionale, pur mantenendo formalmente inalterata «l'antica forma dello Stato» (art. 3), dichiarò estinte le pretese dell'ex Re Carlo. La dottrina della Santa Corona fu invocata per restituire coerenza all'assetto istituzionale, in sé non privo di contraddizioni, del Regno senza un Re⁵⁸. Nel 1946, al di là di una vaga polemica antiasburgica, la Repubblica fu proclamata quando i rapporti con l'ex casa regnante erano stati definiti già da tempo. Queste circostanze sono probabilmente all'origine della scarsa rilevanza dell'elemento antimonarchico nel diritto costituzionale ungherese dal 1945 a oggi.

Giacomo Delledonne
Istituto di diritto, politica e sviluppo
Scuola Superiore Sant'Anna
giacomo.delledonne@santannapisa.it

⁵⁸ Per cui v. P. Takács, *On Stateform of Hungary between 1920 and 1944*, cit.