

La gestione della crisi pandemica in Austria: regolarità costituzionale e qualche distonia politica

di Francesco Palermo

Abstract: The pandemic management in Austria: constitutional regularity and some political dystonias – This paper examines the legislation and the administrative measures adopted in Austria over the first two months of the Coronavirus pandemic. After summarising the main contents of the provisions, the constitutional framework in which they are embedded is presented. Despite the impressive legislative and regulatory production, the marginalization of parliament and of the *Länder*, as well as the short but significant limitations in the enjoyment of fundamental rights, a state of emergency has never been declared. The measures have been taken respecting the ordinary system of sources of law and no severe violations of the constitution seem to be emerging. Some concern stems however from the dismissive attitude of the federal chancellor towards judicial review of the measures, which might have long lasting negative consequences on the legal culture in the country.

1743

Keywords: Austria; Pandemic; Judicial Review; Federalism; Emergency.

1. Il quadro normativo: un'introduzione cronologica...

In una seduta straordinaria tenuta in tempi rapidissimi domenica 15 marzo 2020¹, nel rispetto di distanze di sicurezza e misure sanitarie, e trasmessa in *streaming*, il Consiglio nazionale austriaco, la Camera bassa del Parlamento, ha approvato la legge federale contenente misure provvisorie per contrastare la diffusione del Covid-19 (*COVID-19-Maßnahmengesetz*)², unitamente all'istituzione di un fondo per affrontare la crisi connessa al virus (*COVID-19-FondsG*)³ e a modifiche ad alcune leggi in materia finanziaria e di lavoro per consentire i provvedimenti connessi. Le delibere legislative sono state trasmesse al *Bundesrat* e immediatamente approvate, e sono entrate in vigore alla mezzanotte del 16 marzo.

Le misure di contenimento hanno previsto la chiusura dei luoghi aperti al pubblico come i parchi giochi e restrizioni al commercio e alla ristorazione. È stato

¹ L'unico precedente di una seduta del Parlamento nel fine settimana risale al 1931, quando si trattò di approvare misure urgenti contro la disoccupazione.

² Legge federale sulle misure transitorie per il contrasto alla diffusione del Covid-19 (*Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 – COVID-19-Maßnahmengesetz*), BGBl. I, 12/2020.

³ COVID-19-FondsG, prevista nell'art. 1 della legge generale, e inizialmente dotata di un fondo di 4 miliardi di euro, successivamente aumentati con la modifica in BGBl. I, 23/2020.

creato un fondo speciale – inizialmente da quattro miliardi di euro – per l’acquisto di strumentazioni mediche, per compensare le perdite causate al settore privato e per favorire al massimo il lavoro a distanza. Come nella gran parte degli altri Paesi, le misure inizialmente previste sono state restrittive. In una prima fase le persone potevano lasciare le proprie abitazioni solo per tre motivi: lavoro non procrastinabile e non eseguibile da casa, approvvigionamento alimentare e aiuto ad altre persone. Sono state interdette le riunioni con più di cinque persone, ad eccezione dei componenti del medesimo gruppo familiare. Sono stati chiusi tutti gli esercizi commerciali ad eccezione di alimentari, farmacie, banche, tabacchini, distributori di carburante e pochi altri. La polizia è stata autorizzata a garantire il rispetto delle misure ed è stata prorogata la durata del servizio civile e militare per chi si trovasse in servizio, perché si è previsto il possibile impiego dell’esercito per fronteggiare l’emergenza. La durata delle disposizioni emergenziali è stata cautelativamente prevista fino al 31 dicembre 2020: trattandosi di disposizioni che autorizzano l’adozione di misure eccezionali, queste possono essere sospese in ogni momento con atti amministrativi.

1744

Le disposizioni della legge sono state successivamente integrate e modificate altre diciotto volte fino a fine aprile, con pacchetti di leggi volti a disciplinare ambiti non coperti dalla prima legge o a modificare, ritardandole, disposizioni contenute nelle precedenti leggi Covid. Il 21 marzo è stata approvata la seconda legge Covid, intervenuta a disciplinare una serie di nuovi ambiti, tra cui la giustizia, l’università, i procedimenti amministrativi ed altro⁴; il 4 aprile sono state approvate in blocco la terza⁵, la quarta⁶ e la quinta legge Covid⁷, che hanno regolato *ex novo* o modificato le discipline in una serie di altri settori con un dettaglio tecnico sempre crescente, andando a modificare oltre 150 disposizioni legislative. A titolo esemplificativo, la terza ha riguardato, tra gli altri, i settori dell’importazione di mascherine, delle assicurazioni sugli infortuni del personale (estendendole al telelavoro), dell’organizzazione scolastica, della gestione delle dogane, delle esenzioni fiscali. Nella quarta si sono modificati i termini per i procedimenti giudiziari per il periodo dell’emergenza⁸, per i pagamenti dei crediti, delle imposte e delle sanzioni, e si è limitato il diritto di ingresso e soggiorno nel territorio austriaco⁹; nella quinta è stato approvato lo scostamento di bilancio e

⁴ BGBl. I, 16/2020, che interviene inoltre in tema di telecomunicazioni, di diritto societario, e nuovamente sui fondi pubblici a disposizione per fronteggiare l’impatto economico delle misure di contenimento.

⁵ BGBl. I, 23/2020.

⁶ BGBl. I, 24/2020.

⁷ BGBl. I, 25/2020.

⁸ Sulle conseguenze in ambito penale A. Birkbauer, *Die Auswirkung der COVID-19-Gesetze auf das Strafrecht*, in *Journal für Strafrecht*, 3/2020, 197-203.

⁹ In particolare per quanto riguarda il diritto di asilo, su cui v. *infra*.

l'incremento del fondo da 4 a 28 miliardi di euro¹⁰. Un ulteriore pacchetto di ben 13 leggi è stato approvato il 28 aprile, portando il numero delle “leggi Covid” a 19¹¹ e intervenendo su questioni essenziali come la riapertura delle attività e la partecipazione al sistema europeo di aiuti finanziari, oltre che su una miriade di questioni di dettaglio. La gran parte delle leggi è stata approvata all'unanimità, tranne alcune, votate dalla maggioranza ÖVP-Verdi, talvolta col sostegno di qualche altro gruppo parlamentare¹². Nel complesso, sotto il profilo politico, la conflittualità è risultata contenuta, sostanzialmente inesistente nella fase iniziale e poi in progressiva crescita¹³.

L'impianto legislativo così delineato autorizza l'adozione di regolamenti per il restringimento e l'allargamento in dettaglio delle misure. Su questa base i singoli ministeri federali e i presidenti dei *Länder* (in base ai rispettivi ambiti di competenza) hanno approvato regolamenti di dettaglio, ad es. per disciplinare l'accesso ai luoghi pubblici¹⁴, ai locali, alle sedi di lavoro, ecc. Alle numerose e dettagliate previsioni legislative si sono dunque aggiunte centinaia di regolamenti e circolari¹⁵, spesso dal grande impatto pratico sulla vita dei cittadini. Così ad es. il regolamento sugli spostamenti e le attività ammesse del 30 aprile¹⁶, che ha sostituito quello più restrittivo precedente, ha disciplinato le attività che possono svolgersi in luoghi pubblici, come le riunioni¹⁷, le attività sportive, le aperture di esercizi commerciali¹⁸, ma anche i taxi, i passeggeri per ciascun veicolo, e molto altro.

In parallelo, i *Länder* hanno approvato proprie leggi per disciplinare le misure di contenimento nei rispettivi ambiti di competenza, nel quadro dei criteri stabiliti in modo assai dettagliato dalla legislazione federale. Alle leggi regionali sono seguiti i rispettivi atti amministrativi. Così le diverse fasi della gestione

¹⁰ Già deliberato nella terza legge (art. 29). Per comprendere la portata dello sforzo finanziario, si ricordi che il bilancio annuale austriaco è di circa 80 miliardi di euro.

¹¹ La lista dei provvedimenti è disponibile, aggiornata, al sito del sistema di informazione giuridica (RIS) della Cancelleria federale www.ris.bka.gv.at.

¹² In particolare la prima legge, quella più importante, è stata approvata senza voti contrari in Parlamento ed addirittura all'unanimità nel preventivo passaggio in commissione bilancio.

¹³ V. *infra*, in tema di federalismo.

¹⁴ Per tutti il regolamento generale del Ministero federale degli affari sociali e della salute che ha inizialmente disposto la chiusura temporanea dei luoghi pubblici e interdetto le pratiche sportive, BGBl. II 98/2020, che ha avuto efficacia per un mese (inizialmente per 15 giorni, poi prorogati), fino al 14 aprile 2020, quando è stato sostituito da un nuovo e più “permissivo” regolamento.

¹⁵ Per una lista aggiornata si veda il sito del ministero federale per il sociale e la salute <https://www.sozialministerium.at/Informationen-zum-Coronavirus/Coronavirus---Rechtliches.html>.

¹⁶ *Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz betreffend Lockerungen der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 ergriffen wurden (COVID-19-Lockerungsverordnung – COVID-19-LV)*, BGBl. II, 197/2020. Il regolamento entra in vigore il 1. maggio 2020 e scade il 30 giugno 2020.

¹⁷ Possibili da maggio con un massimo di 10 persone.

¹⁸ Inizialmente quelli con una superficie superiore a 400 m².

dell'emergenza sono state scandite dagli esecutivi (con netta prevalenza di quello federale) sulla base delle evidenze scientifiche sulla diffusione del contagio: la prima fase, quella più restrittiva, è durata un mese (16 marzo-14 aprile), la seconda, con progressive aperture, 15 giorni (14 aprile-30 aprile), la terza, che ha inaugurato una fase di semi-normalità o, come spesso definita, di nuova normalità (sostanzialmente tutto aperto ma con misure di sicurezza), ha avuto inizio il 1 maggio.

La mole di atti legislativi e la loro frequente modifica e integrazione da un lato testimonia l'evidente difficoltà in cui il legislatore si è mosso a fronte di una situazione del tutto nuova, dall'altro ha mostrato una adeguata flessibilità e capacità di adattamento da parte del legislatore¹⁹. Inoltre, e soprattutto, il sistema delle fonti è riuscito a reggere mantenendo un rapporto ordinario tra legislazione ed amministrazione: se è evidente che la legislazione (complessa, lunga, dettagliatissima) è stata tutta di iniziativa governativa ed approvata in gran rapidità e in assenza di dibattito parlamentare, è anche vero che la fonte legislativa ha mantenuto senza esitazioni il primato su quella regolamentare, non mandando in crisi il sistema delle fonti a fronte dell'emergenza.

1746

2. segue: ... e l'inquadramento costituzionale

L'imponente pacchetto legislativo approvato a livello federale prima e regionale poi ha creato la base normativa per l'adozione di misure eccezionali. Nonostante alcune cautele che hanno nei fatti compresso, anche pesantemente, il normale iter parlamentare (come quella di non prevedere la contemporanea presenza in aula di tutti i deputati, la disinfestazione dei locali, l'abbreviazione di tutte le normali procedure²⁰ e il rinvio di tutti i temi non urgenti), non è mai stata in discussione la continuità dell'attività del Parlamento durante l'emergenza, come assicurato dal primo presidente del Consiglio nazionale Wolfgang Sobotka fin dal primo giorno. Si è trattato di un'importante affermazione della centralità del Parlamento, forse un po' retorica e di maniera, ma che ha avuto l'effetto complessivo di non stravolgere la forma di governo a fronte dell'emergenza e soprattutto di non dare l'impressione che ciò potesse accadere.

La normativa è stata adottata con legge ordinaria. Non si è ritenuto necessario intervenire con disposizioni di carattere costituzionale – che in Austria possono essere contenute anche in leggi ordinarie, votando i relativi passaggi con una maggioranza dei 2/3, e sarebbe dunque stato politicamente assai facile in

¹⁹ Così P. Bußjäger, *Bewertung der Maßnahmen zur Bekämpfung des COVID-19-Virus*, IFÖ Blog, 17.4.2020, http://www.foederalismus.at/blog/bewertung-der-massnahmen-zur-bekaempfung-des-covid-19-virus-_234.php.

²⁰ La relativa decisione è stata presa con un semplice accordo – all'unanimità – tra i gruppi parlamentari, non potendosi evidentemente modificare il regolamento per ragioni di tempo.

questa circostanza – in quanto la costituzione stabilisce la competenza legislativa ed esecutiva federale nelle materie interessate, tra cui il mantenimento della quiete e della sicurezza pubblica, il diritto di riunione, il traffico, la sanità (art. 10), la scuola (art. 14) e le competenze in materia economica. Va tuttavia sottolineato come la costituzione non contenga alcuna disposizione in tema di emergenza. Prima delle leggi Covid esisteva solo una legge generale in materia di epidemie (legge sulla prevenzione e la lotta alle malattie trasmissibili, cd. legge sulle epidemie), che risale però al 1950 e non contiene previsioni ritenute applicabili al caso di specie²¹. La legge del 1950 è pertanto rimasta ai margini dell'impianto normativo approntato per l'emergenza, venendo semplicemente richiamata in alcune misure, specie regionali, sulla sospensione di manifestazioni per rischi di contagio pandemico.

Ancora più significativo appare il fatto che non siano stati adottati decreti presidenziali urgenti, ipotesi prevista dalla costituzione federale in capo al Presidente federale “per evitare un danno grave e irreparabile per la collettività” ma solo nel caso in cui il Consiglio nazionale “non [possa] riunirsi tempestivamente o [sia] impedito nella sua attività da cause di forza maggiore”²², un caso non applicabile in questa circostanza. La costituzione è inoltre piuttosto dettagliata rispetto ai limiti di merito e procedurali posti all'adozione di provvedimenti straordinari da parte del Presidente, a garanzia del mantenimento della centralità del Parlamento e della responsabilità politica del Governo, impedendo che provvedimenti di questo tipo possano modificare la costituzione o leggi costituzionali, prevedere oneri finanziari per Federazione, *Länder*, Comuni o cittadini o incidere sulle elezioni degli organi politici o sulle garanzie giurisdizionali²³. Neppure è stato fatto ricorso alla clausola di sospensione di alcuni diritti fondamentali prevista dall'art. 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che in Austria ha rango costituzionale²⁴ (e che pure in alcuni Paesi è stata utilizzata per giustificare l'adozione di provvedimenti restrittivi dei diritti fondamentali²⁵). Se ne ricava, da un lato, che la normativa di emergenza è tutta di rango ordinario e, successivamente, regolamentare, non costituzionale; dall'altro,

²¹ In realtà la legge del 1950 (BGBl. I, 186/1950) è un mero aggiornamento della precedente legge sulle epidemie del 1913, e consente ai Comuni di adottare provvedimenti restrittivi per evitare la propagazione di epidemie. Tali leggi, in specie quella del 1913, risalgono a un'epoca in cui lo Stato di diritto e i diritti fondamentali avevano un ruolo e uno sviluppo assai più limitato rispetto ad oggi: non era in vigore neppure la CEDU.

²² Art. 18 c. 3 B-VG.

²³ Cfr. art. 18 c. 5 B-VG.

²⁴ BGBl. I, 59/1964.

²⁵ I Paesi membri del Consiglio d'Europa che hanno notificato al segretario generale dell'organizzazione il ricorso all'art. 15 CEDU sono Lettonia, Romania, Armenia, Moldova, Estonia, Georgia, Albania, Macedonia del Nord, Serbia e San Marino.

che il legislatore ha ritenuto ammissibili limitazioni anche significative dei diritti in base alla legislazione ordinaria²⁶.

Ne emerge un quadro costituzionale in controluce. Da un lato, infatti, una costituzione sì risalente e datata, ma emendata innumerevoli volte e (divenuta) assai lunga e dettagliata come quella austriaca, è completamente silente e inadeguata a fornire parametri e soprattutto procedure per la gestione di emergenze come quella originata dalla pandemia del Covid-19 (ma potenzialmente anche di altre emergenze, salvo, in minima parte, di natura bellica)²⁷. La costituzione è dunque potenzialmente vulnerabile e il tema della solidità delle sue garanzie in momenti di crisi può tornare a fronte di nuove emergenze. Dall'altro, e per contro, il sistema istituzionale e normativo è solido e, almeno in questo caso, ha mostrato di non avere bisogno di particolari garanzie straordinarie, perché l'impianto ha saputo gestire l'emergenza con gli strumenti ordinari, senza grandi scossoni. Di certo non sono mancate le critiche alle modalità adottate²⁸, nonché ai contenuti e alle formulazioni di alcune disposizioni²⁹, ma nel complesso prevale in dottrina la considerazione della sostanziale conformità costituzionale dei provvedimenti³⁰.

1748

3. I profili critici

A fronte di un quadro costituzionale, legislativo e regolamentare siffatto, la mole impressionante di atti normativi adottati ha sollevato alcuni profili di compatibilità con la costituzione e i suoi principi portanti³¹. Su molti di questi è da attendersi, a partire da giugno 2020, una cospicua e importante giurisprudenza costituzionale,

²⁶ K. Lachmayer, *Austria: Rule of Law Lacking in Times of Crisis*, *VerfBlog*, 2020/4/28, <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-lacking-in-times-of-crisis/>.

²⁷ La costituzione federale menziona il caso di guerra ma in modo non dettagliato e solo al fine di disciplinare i poteri del Parlamento (cfr. artt. 38 e 40 B-VG).

²⁸ Su cui in particolare K. Lachmayer, *Austria: Rule of Law Lacking in Times of Crisis*, cit., che sottolinea in particolare l'assenza di regole specifiche, nella normativa adottata, sul coinvolgimento del Parlamento, e la mancata previsione di un obbligo, per i ministeri, di svolgere un preventivo esame costituzionale delle misure regolamentari, che avrebbe evitato limitazioni sproporzionate.

²⁹ Su cui v. *infra*.

³⁰ Cfr. il parere del prof. Peter Bußjäger (Università di Innsbruck) sulla conformità delle disposizioni alla costituzione, secondo il quale, “alla luce del pericolo rappresentato dal virus, confermato dalla stragrande maggioranza dei medici, le disposizioni adottate possono nel complesso ritenersi (ancora) conformi alla costituzione, nonostante le pesanti limitazioni imposte ai diritti fondamentali, in particolare alla libertà di circolazione, alla sfera privata e alle libertà economiche”. P. Bußjäger, *Bewertung der Maßnahmen zur Bekämpfung des COVID-19-Virus aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht*, https://www.uibk.ac.at/public-relations/presse/dateien/rechtsgrundlagen_corona_bussjaeger.pdf

³¹ Sul concetto di principi portanti dell'ordinamento costituzionale (*Baugesetze*), il loro inquadramento sistemico, la relativa giurisprudenza costituzionale e la loro funzione di limite alla revisione costituzionale ordinaria si rinvia per tutti a P. Pernthaler, *Der Verfassungskern*, Wien, 1998, specie 70 ss. e a A. Gamper, *Die verfassungsrechtliche Grundordnung als Rechtsproblem*, Wien, 2000, 39 ss.

in considerazione del numero crescente di ricorsi di costituzionalità, specie individuali³², presentati contro le misure di contenimento³³.

Per quanto sia prevedibile che la giurisprudenza si limiterà a chiarire e limare alcuni aspetti della disciplina legislativa (e regolamentare) adottata ma che non ne contesterà gli elementi portanti, un *vulnus* costituzionale si è comunque prodotto. Se non nel dettaglio dei singoli provvedimenti, di certo nella cultura giuridica. A seguito del crescente numero di ricorsi di costituzionalità, il 14 aprile il Cancelliere Sebastian Kurz ha infatti pubblicamente chiesto alla comunità dei giuristi di avere “comprensione per la situazione di emergenza” in cui la legislazione è stata approvata, esortando gli esperti a non “esagerare con l’interpretazione” (*nicht überinterpretieren*). Kurz ha poi affermato che la situazione non ammette troppe “finezze giuridiche” (*juristische Spitzfindigkeiten*), tanto più che, quando la Corte si troverà ad esaminare le misure, queste non saranno più in vigore (*sic!*)³⁴. Non sorprende, tuttavia, che simili affermazioni abbiano trovato riscontro positivo in buona parte dell’opinione pubblica, visto che i sondaggi danno in aumento la popolarità del Cancelliere³⁵. Questo colpo alla credibilità della costituzione quale norma suprema, ironia della sorte proprio della costituzione ispirata da Kelsen, è destinato a segnare per lungo tempo la cultura costituzionale austriaca, ben più della eventuale declaratoria di incostituzionalità di qualche singola disposizione adottata per fronteggiare la pandemia. Non va tra l’altro dimenticato che la Corte costituzionale ha in diverse occasioni ricordato come

³² Sul funzionamento della Corte costituzionale austriaca e le modalità di accesso si veda A. Gamper, F. Palermo, *The Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional Review*, *Intl. J. Const. Law*, vol. 3 no. 2 (2009), 64 ss.

³³ Come comunicato dalla Corte costituzionale, al 14 maggio erano iscritte a ruolo 68 cause relative ai provvedimenti assunti in contrasto al Coronavirus. Di questi 64 sono ricorsi diretti di persone fisiche o giuridiche ex artt. 139 (contro atti amministrativi) o 140 (contro leggi) B-VG, tre sono ricorsi per pretese patrimoniali nei confronti della Federazione (art. 137 B-VG) e uno è un ricorso contro provvedimenti di autorità amministrative ex art. 144 B-VG. I ricorsi riguardano principalmente a) la mancata compensazione dei mancati introiti delle attività che sono state chiuse in base alle leggi Covid-19 (mentre, come ricordato, le chiusure disposte in base alla legge sulle epidemie prevedono un indennizzo); b) il divieto di accesso a determinati luoghi pubblici; c) il divieto di accesso agli esercizi commerciali con una superficie di vendita superiore ai 400 m²; d) le limitazioni alle attività sportive; e) la previsione del servizio civile straordinario. Cfr. <https://www.vfgh.gv.at/medien/COVID-19-Uebersicht.de.php>.

³⁴ A. Somek, *Is the Constitution Law for the Court Only?: A Reply to Sebastian Kurz*, *VerfBlog*, 2020/4/16, <https://verfassungsblog.de/is-the-constitution-law-for-the-court-only/>, che opportunamente ricorda che tale affermazione, oltre alle considerazioni politiche ed etiche che può suscitare, è anche giuridicamente errata, in quanto è la stessa costituzione a prevedere che la Corte costituzionale possa dichiarare l’incostituzionalità di una legge non più in vigore (art. 140 c. 4 B-VG) e su questa base imporre, ad es., il pagamento dei danni.

³⁵ Va notato, con A. Somek, *Is the Constitution...*, cit., che Kurz ha già in passato mostrato l’abilità di mostrarsi risoluto e decisionista, come l’uomo del fare che si contrappone agli ostacoli, anche se rappresentati dalla legge o perfino dalla costituzione. La costituzione diventa così un affare per specialisti, per elucubrazioni astratte e irrilevanti per la vita politica, dove invece conta la determinazione del leader nel risolvere i problemi.

proprio il controllo di costituzionalità sia elemento portante della costituzione al punto da essere sottratto al potere di revisione costituzionale³⁶.

3.1 Indeterminatezza delle disposizioni

Per quanto possa apparire paradossale a fronte di una produzione normativa senza precedenti, uno dei profili su cui si sono appuntate le critiche alle misure di contrasto alla pandemia è quello dell'indeterminatezza della normativa o della sua lacunosità³⁷. È interessante ad es. il fatto che la chiusura delle università non sia avvenuta in forza di specifiche previsioni legislative o regolamentari, ma in base a disposizioni interne adottate da ciascun ateneo³⁸.

Il provvedimento maggiormente criticato è stato il regolamento del ministero degli affari sociali e della salute del 16 marzo³⁹, con cui è stato disposto, tra il resto, il divieto di accesso a “determinati luoghi”, tra i quali sono menzionati, nella relazione accompagnatoria, i parchi giochi, i campi sportivi, le rive di laghi e fiumi, zone di stazionamento, e altri. A fronte di una limitazione a “determinati” luoghi, il regolamento risultava essere indeterminato, in quanto dichiarava inaccessibili tutti i luoghi pubblici, ad eccezione di alcuni casi espressamente indicati. In questo modo, si ritiene, il ministero avrebbe ecceduto la delega conferita dalla legge e avrebbe invertito il rapporto tra regola (accesso consentito) ed eccezione (accesso vietato)⁴⁰. Secondo alcuni, risulta problematica anche l'assenza, nella legge autorizzativa, di un parametro alla luce del quale misurare la portata delle disposizioni regolamentari⁴¹, in questo modo facendo venire meno il controllo parlamentare sull'esecutivo⁴². Neppure veniva precisato il contenuto delle attività all'aperto consentite “da soli, con persone del medesimo nucleo

³⁶ V. in particolare VfGH, sent. 11.10.2001, G 12/00-17 et al, commentata in lingua italiana da A. Gamper, *La sospensione della Costituzione e il principio dello Stato di diritto*, DPCE, 1/2002, 24 ss.

³⁷ Per costante giurisprudenza costituzionale, il principio di legalità di cui all'art. 18 B-VG include l'obbligo di chiarezza delle norme.

³⁸ Ancora K. Lachmayer, *Austria: Rule of Law Lacking...*, cit., che ricorda maliziosamente come la mancanza di una base normativa renda non impugnabile la disposizione.

³⁹ BGBl. II 98/2020, cit., rimasto in vigore, come sopra ricordato, dal 16 marzo al 14 aprile 2020.

⁴⁰ A. Noll, *Fehlt verfassungsrechtliche Grundlage für Ausgangsbeschränkungen?*, *Die Presse*, 30.3.2020.

⁴¹ J. Griller, S. Griller, *Betretungsverordnung neu: Die verpasste Chance*, *Die Presse*, 13.4.2020, <https://www.diepresse.com/5799753/betretungsverordnung-neu-die-verpasste-chance>.

⁴² Aggravato dal fatto, già ricordato, che la legislazione parlamentare è stata approvata senza dibattito e in via di urgenza, sostanzialmente escludendo la possibilità di esame dei disegni di legge (molto tecnici e complessi) da parte dei parlamentari. Cfr. M. Matzka, *Husch-pfusch-Gesetze, zahllose Erlässe: Das Virus im Maßnahmengesetz*, *Der Standard*, 7.4.2020, <https://www.derstandard.at/story/2000116589247/husch-pfusch-gesetze-zahllose-erlasse-das-virus-im-massnahmengesetz>

familiare o con animali domestici”, lasciando così una discrezionalità probabilmente eccessiva in capo alle autorità amministrative⁴³.

Altre opinioni ritengono la formulazione del regolamento magari infelice, ma di chiara interpretazione, in considerazione sia della chiarezza dello scopo complessivo perseguito dalle misure, sia della necessità di interpretare le disposizioni con una certa flessibilità e avendo a riferimento il fine dell'intervento⁴⁴ (verrebbe da dire: il fine e la fine, quasi la limitazione temporale delle misure potesse essere un fattore atto a sanare eventuali sbavature costituzionali, oltretutto compiute in buona fede e sotto pressione).

3.2 Proporzionalità ed uguaglianza

La questione più complessa, che si è posta in ogni Stato di diritto in cui siano stati adottati provvedimenti di contenimento della diffusione del virus, è quella della proporzionalità allo scopo delle restrizioni adottate al godimento dei diritti fondamentali⁴⁵. La valutazione è difficile, anche per la mancanza di una controprova rispetto a ciò che sarebbe successo, in termini di danni alla salute della popolazione e di carico sul servizio sanitario, in caso di misure meno invasive, e sono possibili solo valutazioni speculative, basate su proiezioni e ipotesi. Più agevole risulta la critica rispetto alla fonte utilizzata. Da più parti si è evidenziato come sia di per sé illegittimo e sproporzionato imporre limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali non attraverso una legge ma per mezzo di un regolamento⁴⁶. Naturalmente in tal caso il giudizio di proporzionalità si sposta sul piano della valutazione della corrispondenza tra fonte autorizzativa (la legge) e fonte delegata (regolamento), e la sproporzione in tanto si giustifica in quanto tale corrispondenza risulti carente. Nella prima legge Covid si legge peraltro che lo scopo è la lotta alla diffusione del virus con i mezzi necessari e che le limitazioni possono essere disposte dall'esecutivo “nella misura necessaria ad impedire la diffusione del Covid-19”⁴⁷. La delega può essere probabilmente troppo ampia e poco definita, ma appare difficile ritenere che i regolamenti possano aver travalicato i limiti della delega, e il giudizio di costituzionalità dovrà in tal caso incentrarsi solo sulla proporzionalità della legge autorizzativa rispetto agli

⁴³ Così ad es. si è discusso molto nel dibattito pubblico dei cartelli affissi dalla polizia locale all'ingresso dei parchi, perché si sono riscontrate diverse incongruenze tra le attività, che in diversi casi risultavano consentite in alcuni comuni e proibite in altri.

⁴⁴ P. Bußjäger, *Bewertung der Maßnahmen*, cit.

⁴⁵ Com'è noto, il sistema delle fonti austriaco in riferimento ai diritti fondamentali è particolarmente articolato: la costituzione non li disciplina, ma viene operato un rinvio recettizio alla Legge fondamentale sui diritti del 1867. La CEDU ha rango costituzionale, e l'apertura dell'ordinamento al diritto interazionale ha portato la giurisprudenza costituzionale a riconoscere diretta applicabilità e rango di parametro anche alle convenzioni ONU in materia.

⁴⁶ K. Lachmayer, *Austria: Rule of Law Lacking...*, cit.

⁴⁷ § 1 Covid-Maßnahmengesetz „1“ (15 marzo 2020).

obiettivi perseguiti. Resta tuttavia il problema di ordine generale della mancata previsione legislativa dell'obbligo di un controllo di proporzionalità in capo alle autorità ministeriali prima dell'emanazione dei regolamenti restrittivi di libertà fondamentali, ma anche questa oggettiva carenza andrà verosimilmente valutata alla luce delle condizioni di particolare urgenza con cui si sono dovute adottare le misure di contenimento della diffusione del virus.

Si è eccepita anche la violazione del principio di uguaglianza, specie in riferimento alla disparità di trattamento, nel regolamento di aprile sulle riaperture, tra esercizi commerciali in base alla superficie. Il regolamento ha previsto infatti la riapertura da metà aprile dei negozi più piccoli, con una superficie fino a 400 metri quadrati, mantenendo chiusi quelli con superficie maggiore. Diversi ricorsi presentati alla Corte costituzionale hanno ad oggetto la paventata discriminazione delle attività commerciali svolte su superfici maggiori, che, si ritiene, avrebbero potuto essere aperte rispettando le medesime limitazioni al numero di clienti per metro quadrato imposte ai negozi più piccoli.

Altri profili problematici sul piano dell'uguaglianza hanno riguardato gli indennizzi per le attività economiche chiuse per la pandemia. La legislazione Covid sul punto è più selettiva della legge sull'epidemia: quest'ultima prevede un generalizzato diritto all'indennizzo proporzionato al danno economico subito⁴⁸, mentre le disposizioni della nuova normativa non prevedono risarcimenti automatici ma solo l'accesso al fondo governativo. Alcune (poche) imprese chiuse prima del 15 marzo⁴⁹, prima cioè dell'adozione della prima legge Covid, potranno così beneficiare di risarcimenti più alti rispetto a quelle la cui attività è stata interrotta a seguito della normativa per il contrasto alla pandemia da Coronavirus.

Infine, ma non da ultimo, un problema legato all'uguaglianza, anch'esso comune a molti altri Paesi, è quello del diverso impatto delle misure su diverse categorie di persone. Come altrove, persone senza fissa dimora, o con dimore inadeguate, sono particolarmente colpiti dalla normativa di contrasto al virus, così come alcune minoranze⁵⁰. Sono poi aumentati i casi di violenza domestica specie contro le donne, tanto da indurre i ministeri competenti (ministero per le donne e

⁴⁸ § 32 c. 4 EpidemieG.

⁴⁹ Specie nella piccola località di Paznaun in Tirolo, dove le attività sono state fermate qualche giorno prima che altrove, e sulla base della legge sull'epidemia. Cfr. P. Bußjäger, *Bewertung der Maßnahmen*, cit.

⁵⁰ Fundamental Rights Agency, *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications*, Vienna 2020, Bulletin 1 ((1 February – 20 March 2020: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin_en.pdf) e Bulletin 2 (21 March – 30 April 2020, <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-may-1>).

ministero della giustizia) ad adottare apposite misure di contrasto e prevenzione delle limitazioni ai diritti delle donne a seguito della pandemia⁵¹.

3.3 Immigrazione e asilo

Una situazione particolarmente delicata si è venuta a creare in materia di diritto di asilo, con ricadute sul più ampio dibattito sull'immigrazione. Con un regolamento del ministero degli affari sociali e della salute emanato il 27 marzo⁵² sono stati (re-)introdotti i controlli al confine con Italia, Germania, Liechtenstein, Repubblica ceca, Slovacchia, Svizzera e Ungheria⁵³. Il regolamento è stato emanato non già in forza della nuova legislazione, ma in base al §25 della legge sulle epidemie, che consente di negare l'ingresso nel territorio austriaco in determinate circostanze. Una circolare del ministero dell'interno⁵⁴ invita le autorità sanitarie e di polizia a negare l'ingresso in territorio austriaco agli stranieri, anche europei, non residenti in Austria e non in possesso di certificato medico non più vecchio di quattro giorni. In questo modo si autorizzano anche le autorità sanitarie a poter negare l'ingresso, anche nel caso in cui al confine venga presentata domanda d'asilo. Una prassi siffatta è in contrasto con il divieto di *refoulement* di cui all'art. 33 della Convenzione di Ginevra⁵⁵ e con la stessa legge austriaca sull'asilo⁵⁶, ma ciò nonostante risultano casi in cui richiedenti asilo vengono respinti al confine⁵⁷. La settima legge Covid⁵⁸ ha portato maggiore chiarezza e ripristinato il rispetto degli obblighi internazionali, modificando inoltre in alcuni punti la legge sull'asilo e introducendo alcune maggiori cautele per l'asilo e i casi di espulsione. Si prevede tra l'altro che i richiedenti asilo minorenni possano presentare domanda anche al di fuori dei centri appositi, il prolungamento dei titoli di soggiorno per la durata dell'emergenza e l'estensione dell'assistenza giuridica. Le espulsioni potranno continuare ma con particolari attenzioni per evitare che le condizioni straordinarie impattino negativamente sui diritti degli individui.

⁵¹ P. Sußner, *Freiheitsrechte und Gewaltschutzansprüche in Zeiten von Corona: Österreichs ‚Ausgangssperre‘*, *Verfassungsblog*, 2020/3/26, <https://verfassungsblog.de/freiheitsrechte-und-gewaltschutzansprueche-in-zeiten-von-corona>.

⁵² BGBl. II, 87/2020 – regolamento sull'ingresso di persone da Stati confinanti. Cfr. anche i connessi regolamenti del medesimo ministero n. 84/2020 e 91/2020.

⁵³ In realtà già parzialmente introdotti nel novembre 2019 (BGBl. II, 316/2019) a causa delle “tensioni” (*sic*) in tema di immigrazione.

⁵⁴ GZ 2020-0.183.126.

⁵⁵ Il 16 marzo 2020 l'Alto Commissario ONU per i diritti umani ha riaffermato la piena validità del divieto di *refoulement* anche in tempi di Coronavirus. Cfr. UNHCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*.

⁵⁶ Legge federale sulla concessione dell'asilo (Asylgesetz) 2005, BGBl. I, 100/2005.

⁵⁷ *Amplius* K.F. Hinterberger, *Österreich setzt das Asylrecht aus*, *Verfassungsblog*, 2020/4/26, <https://verfassungsblog.de/oesterreich-setzt-das-asylrecht-aus>.

⁵⁸ BGBl. 29/2020 del 28 aprile 2020.

3.4 Altri aspetti

Com'era inevitabile, la grande mole di norme legislative e regolamentari approvate per fronteggiare la pandemia ha sollevato una gran quantità di questioni giuridiche, molte delle quali destinate ad essere affrontate nei tribunali, altre risolvibili (e spesso risolte) con il buon senso, altre ancora con profili anche ironici. Come in altri Paesi, anche in Austria si è sviluppato un intenso dibattito in materia di riservatezza e tutela dei dati in riferimento all'applicazione per smartphone che segnala la vicinanza a chi sia entrato in contatto con persone positive. La app in questione è stata sviluppata molto tempestivamente (era in funzione già a inizio aprile) e messa a disposizione dalla Croce Rossa. La questione giuridica ha riguardato la possibilità di renderne obbligatoria l'installazione, in base a ragioni sanitarie e in forza di una legge, come previsto dal regolamento generale europeo sulla tutela dei dati personali⁵⁹. La tutela della personalità e le limitazioni alle forme di sorveglianza digitale sono state oggetto di un'importante pronuncia della Corte costituzionale intervenuta nel dicembre 2019, appena prima dello scoppio dell'epidemia⁶⁰, ed anche alla luce dei parametri fissati dalla Corte⁶¹, la previsione dell'obbligatorietà della *tracking app* è parsa subito problematica⁶², tanto che le autorità hanno ben presto abbandonato l'idea di renderla obbligatoria⁶³.

Degna di menzione è poi la discussione sviluppatasi intorno all'obbligo di copertura di naso e bocca (in qualche caso anche degli occhi), per l'ovvio richiamo allo speculare e assai contrastato divieto di coprirsi il viso introdotto nel 2017⁶⁴ per impedire alle donne di fede islamica di apparire velate in luoghi o edifici pubblici. La legge del 2017 già prevede, tra le eccezioni ammesse al divieto, le ragioni sanitarie, quindi non è stato necessario un intervento emendativo della legge. Ma non sono mancate prese di posizione ironiche e polemiche, da parte dei detrattori della legge, volte a sollecitare un ripensamento della normativa o

⁵⁹ Regolamento UE 2016/679, in part. art. 9 lett. j) che consente il trattamento dei dati personali qualora ciò sia "necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero".

⁶⁰ VfGH, Erk G72/2019 et al (G72-74/2019-48, G181-182/2019-18) dell'11.12.2019.

⁶¹ La Corte aveva tra l'altro sottolineato come "la rilevazione automatica di dati [...] può produrre in ampi strati di popolazione la sensazione del controllo. Una sensazione che può ripercuotersi negativamente sul libero godimento di altri diritti fondamentali, quali il diritto di riunione o la libera manifestazione del pensiero".

⁶² Cfr. per tutti P. Bußjäger, A. Gamper, *Stellungnahme zur Verfassungskonformität einer verpflichtenden Tracking-App*, IFÖ Blog 6.4.2020, http://www.foederalismus.at/blog/stellungnahme-zur-verfassungskonformitaet-einer-verpflichtenden-tracking-app_230.php.

⁶³ L'installazione facoltativa è stata fatta da un buon numero di persone (circa 570.000 al 9 maggio), anche se insufficiente a garantirne il completo funzionamento, per il quale occorre che la utilizzi almeno il 60% della popolazione – cfr. <https://www.derstandard.at/story/2000117320174/roten-kreuzstopp-corona-app>.

⁶⁴ Legge federale sul divieto di copertura del viso in pubblico (*Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG*), BGBl. I, 68/2017.

almeno una riflessione intorno al corretto bilanciamento delle ragioni di tutela pubblica con le libertà individuali, tra cui il diritto alla professione di fede religiosa.

4. Il sistema federale

Le situazioni di emergenza mettono sotto pressione i diritti fondamentali, il sistema delle fonti, le garanzie costituzionali (come la forma di governo⁶⁵, specie attraverso la generalizzata marginalizzazione dei parlamenti) e non ultima la divisione verticale del potere. La gestione delle crisi viene inevitabilmente concentrata nelle mani del potere esecutivo a livello centrale, limitando lo spazio per gli enti substatuali.

L'impatto della normativa di contrasto alla pandemia sul sistema federale austriaco è stato per contro relativamente contenuto. E ciò perché, in primo luogo, non vi è stata una legislazione di emergenza, ma solo legislazione assunta in emergenza. L'impianto costituzionale non è stato stravolto né derogato e in linea generale non è quindi stata compressa l'autonomia dei Länder. Il secondo fattore da considerare è la distribuzione delle competenze. La costituzione federale divide le competenze in materia sanitaria tra Federazione e Länder, ma assegna in via esclusiva alla prima le funzioni legislative ed amministrative in tema di salute pubblica, con la sola, parziale eccezione dell'organizzazione degli ospedali e del servizio sanitario comunale⁶⁶. La competenza federale per la legislazione e l'esecuzione in materia di gestione della pandemia non è quindi mai stata in dubbio e il ruolo dei Länder è stato complessivamente contenuto. Nelle materie di competenza esclusiva federale per la legislazione e l'esecuzione, infatti, le autorità regionali agiscono per conto di quelle federali, sono soggette alle loro direttive, non possono compiere scelte autonome e sono in definitiva il mero prolungamento del potere esecutivo federale (cd. amministrazione federale indiretta, art. 103 B-VG)⁶⁷.

All'interno di queste due coordinate (niente legislazione di emergenza e competenza esclusiva federale) si è sviluppata la dialettica tra livelli di governo, tradizionalmente caratterizzata in Austria da un elevato livello di cooperazione (in determinati casi imposta dalla costituzione, come nella materia in questione). I Länder mantengono la responsabilità della gestione organizzativa degli ospedali e della conduzione dei test, ed è quindi loro compito assicurare che le scelte in

⁶⁵ Sulla forma di governo austriaca cfr. ora in lingua italiana U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione*, Milano, 2019.

⁶⁶ Art. 10 c. 1 n. 12 B-VG. Sul riparto di competenze tra Federazione, Länder e Comuni cfr. ora per tutti M. Eller, *Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich*, Wien, 2020.

⁶⁷ In queste materie i governatori sono quindi vincolati alle direttive del governo federale e dei singoli ministri (art. 20 B-VG), dovendo tra l'altro utilizzare sia i poteri federali sia quelli propri nell'esecuzione delle istruzioni federali. V. l'ancora attuale K. Weber, *Die mittelbare Bundesverwaltung*, Wien, 1987.

materia sanitaria operate dal governo federale possano essere adeguatamente attuate. Ciò può in tutta evidenza non risultare sempre facile. Tuttavia, anche grazie all'intervento tempestivo⁶⁸, oltre alla buona organizzazione sanitaria del Paese, il sistema sanitario ha retto molto bene l'impatto, riuscendo anche ad assicurare le cure a cittadini provenienti da altri Paesi⁶⁹.

La conflittualità tra livelli di governo è stata dunque assai contenuta e limitata a singoli casi complessivamente marginali, come ad es. nel caso di Vienna, dove le autorità comunali (la città com'è noto è Comune e Land nello stesso tempo) hanno aperto i parchi cittadini mentre quelli federali sono rimasti chiusi⁷⁰. Più che di una buona prova del federalismo cooperativo austriaco⁷¹ sembrerebbe quindi di potersi parlare di un ambito in cui il sistema federale ha operato come un modello fortemente centralizzato.

Piuttosto, la struttura federale ha iniziato ad essere utilizzata come veicolo dello scontro politico, quando questo, terminata la prima fase di compattamento politico per fronteggiare l'emergenza, ha ricominciato ad emergere. Il 4 maggio il Bundesrat, la Camera dei Länder solitamente quasi irrilevante per peso politico e significato rappresentativo, ha espresso il proprio veto nei confronti di quattro delibere legislative già approvate dal Consiglio nazionale, relative soprattutto alla modifica della legge sulle epidemie. Nella camera alta la coalizione di governo ÖVP-Verdi non ha la maggioranza. Gli altri due partiti presenti, i socialdemocratici della SPÖ e la destra nazionalista della FPÖ⁷², che insieme hanno la maggioranza, hanno bloccato l'approvazione delle leggi, criticando l'eccessiva fretta della maggioranza di governo nel voler approvare il nuovo

1756

⁶⁸ La più significativa eccezione si è avuta nel *Land* Tirolo, colto dall'epidemia nel pieno della stagione sciistica. All'inizio la diffusione del virus veniva attribuita, con eccessiva superficialità, ai contatti con l'Italia, e una delle prime (e contestate) misure è stata pertanto la chiusura del confine al Brennero. Nel contempo le stazioni sciistiche sono rimaste aperte, diventando centri di contagio. Il caso che ha fatto parlare i media austriaci per settimane ha riguardato il comune di Ischgl, in Tirolo, in cui il Comune ha rifiutato per lungo tempo di chiudere gli impianti, e le autorità regionali hanno lasciato correre, data l'importanza del settore del turismo alpino per il *Land*. Su questi comportamenti è stata aperta un'inchiesta della magistratura per messa in pericolo dolosa della salute pubblica e una class action è stata intentata da turisti tedeschi contagiati a Ischgl. Molti altri turisti (specie danesi e norvegesi) sono stati infettati a Ischgl e il *Land* Tirolo è stato di gran lunga il più colpito dall'infezione, con un tasso di positivi quasi tre volte superiore a quello, ad esempio, di Vienna.

⁶⁹ Grazie ai risalenti accordi tra la Provincia autonoma di Bolzano, il governo federale e quello tirolese è stato possibile ricoverare in diversi ospedali austriaci pazienti altoatesini nella fase acuta dell'emergenza in Italia, quando anche in Alto Adige iniziavano a scarseggiare i posti in terapia intensiva.

⁷⁰ P. Bußjäger, *COVID-19 crisis challenging Austrian cooperative federalism*, *Forum of Federations*, <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/AustriaCOVID.pdf>.

⁷¹ Come sostenuto da alcuni analisti, che peraltro esprimono "sorpresa" a riguardo: cfr. T. Cypionka, M. Reiss, I. Pham, *Austria's Response to the Coronavirus Pandemic - a second perspective*, *CambridgeCore blog*, Cambridge University Press, 16.4.2020, <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5291/>.

⁷² Il quinto partito presente al Consiglio nazionale, i liberali di NEOS, non è rappresentato al *Bundesrat*.

pacchetto di leggi senza i dovuti approfondimenti⁷³. Il Bundesrat dispone tuttavia di un veto solo sospensivo, comunque superabile da parte della Camera bassa, che può riapprovare la propria deliberazione originaria, purché in presenza di almeno la metà dei suoi componenti (art. 42 c. 4 B-VG). La mossa ha tuttavia un significato politico di “avviso” alla maggioranza, per il quale si sono utilizzati gli strumenti offerti dalla struttura federale del Paese, ma non contesta necessariamente nel merito le proposte di legge⁷⁴, tanto che il veto sospensivo può in realtà accelerare il processo di approvazione delle leggi, come infatti è avvenuto: poiché il Bundesrat ha sollevato formalmente il veto, il Consiglio nazionale lo ha potuto superare immediatamente⁷⁵, ma se il Bundesrat avesse deciso di attendere i tempi costituzionalmente concessigli per l’opposizione (8 settimane⁷⁶) avrebbe potuto ritardare di parecchio l’entrata in vigore delle nuove disposizioni.

5. Valutazioni conclusive

Sotto il profilo giuridico l’emergenza è stata gestita in Austria con strumenti ordinari. Si può insomma parlare di emergenza dal punto di vista sanitario, sociale e molto altro, ma formalmente non dal punto di vista giuridico. L’affermazione può apparire forzata, se si considerano la sostanziale emarginazione del Parlamento, il ruolo minimale svolto dai *Länder*, la mole di norme legislative e regolamentari approvate in pochissimo tempo e con qualche approssimazione, e naturalmente i loro contenuti, che hanno inciso in modo pesante sul godimento dei diritti fondamentali delle persone, ma anche sui bilanci pubblici. Sul piano delle fonti, tuttavia, almeno dal punto di vista qualitativo, non vi è stato nulla di eccezionale.

Anche sul piano della gestione operativa della crisi sanitaria non si è entrati in uno stato di eccezione. Il sistema sanitario è stato evidentemente messo sotto pressione (anche se meno che altrove), ma ha ben sopportato l’impatto. Come si è visto nelle pagine precedenti, non sono mancati errori e contestazioni, ma la

⁷³ La seduta era stata convocata in via straordinaria proprio per poter procedere in via di urgenza all’approvazione del nuovo pacchetto di misure.

⁷⁴ Tra queste una modifica alla legge sulle epidemie, che potrebbe così risultare più adeguatamente (ed opportunamente) utilizzata in futuro una volta adeguata. Si tratta poi della modifica alla legge sul volontariato e della legge che consente la partecipazione dell’Austria agli strumenti europei di auto straordinario per l’emergenza Coronavirus.

⁷⁵ Il 13 maggio il Consiglio nazionale ha riapprovato i quattro “pacchetti legislativi” su cui il *Bundesrat* aveva posto il veto. La questione politicamente più delicata ha riguardato la modifica della legge sulle epidemie, che viene così “scongelata” e resa utilizzabile, a differenza di quanto avvenuto nelle fasi più “calde” dell’epidemia. Il punto più contestato ha riguardato la regolamentazione delle manifestazioni. Nonostante l’accoglimento di diverse proposte dell’opposizione in tema di garanzia della riservatezza dei dati, di divieto di tracciamento e di profilatura etnica, la riapprovazione della delibera legislativa è avvenuta con i soli voti della maggioranza ÖVP-Verdi.

⁷⁶ Art. 42 c. 3 B-VG.

sensazione nella popolazione è sempre stata quella di una situazione sotto controllo, dal punto di vista sanitario come sul piano del sistema delle fonti.

A questa realtà giuridica si è contrapposta la comunicazione politica del Cancelliere Kurz, che ha ripetutamente insistito su una situazione di emergenza che giuridicamente (e per fortuna) non esiste. Ciò al fine di mostrare la risolutezza nell'affrontare la situazione, anche a costo di qualche strappo alla cultura costituzionale, in particolare attraverso la minimizzazione del ruolo della Corte costituzionale. Una comunicazione politica abile, perché non ha mai favorito il panico ma ha convogliato il messaggio per cui l'emergenza non si è avuta solo grazie alla sua azione. Al di là della convenienza politica di tale strategia, i segni che questa potrà lasciare sulla cultura giuridica potrebbero essere significativi e produrre effetti negativi anche nel lungo termine, per aver ripetutamente considerato la costituzione come una mera variabile (nemmeno poi troppo rilevante) della dinamica politica anziché la sua stella polare⁷⁷.

Infine, come in altri Paesi, non può trascurarsi un rischio, finora poco evidenziato nella ormai abbondante letteratura prodotta dalla pandemia. Quello per cui l'epidemia di Covid-19 abbia rappresentato un test per verificare il grado di penetrazione sociale della cultura dei diritti. Anche in Austria, come altrove, sembra emergere una generalizzata disposizione delle persone ad accettare limitazioni dei diritti fondamentali, come evidenziato dalla prima relazione sull'impatto della pandemia sui diritti fondamentali in Europa dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali⁷⁸. Se ciò dipendesse più che dalla resilienza della società, da una scarsa metabolizzazione dei diritti fondamentali, gli effetti di sistema potrebbero essere assai più duraturi di quelli dell'epidemia.

Francesco Palermo
Dip.to di Scienze giuridiche
Università degli Studi di Verona
Francesco.palermo@univr.it

⁷⁷ A. Somek, *Is the Constitution...*, cit.

⁷⁸ Fundamental Rights Agency, *Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications*, cit.