

WEIMAR 1919

Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco

a cura di MASSIMILIANO GREGORIO e PAOLO CORONA

MASSIMILIANO GREGORIO
LA WEIMARER REICHsverfassung
E IL COSTITUZIONALISMO EUROPEO
DEL PRIMO NOVECENTO:
UNA INTRODUZIONE

L'idea di realizzare questo volume collettaneo nacque quasi quattro anni fa, all'indomani di un importante convegno internazionale che il Centro di studi per la Storia del pensiero giuridico moderno organizzò a Firenze per celebrare il centenario della *Weimarer Reichsverfassung* (WRV) del 1919, la prima costituzione democratica del Novecento europeo. Sembrava importante recuperare certe suggestioni emerse da quella discussione e quindi, raccogliendo la disponibilità di alcuni degli autori coinvolti nel convegno, e poi di altri che si sono aggiunti in seguito, decidemmo di varare il progetto di questo volume. Cercando di non cedere alle tentazioni celebrative che gli anniversari inevitabilmente portano con sé, abbiamo voluto focalizzare l'attenzione soprattutto su due aspetti, che scandiscono anche l'indice dell'opera: il primo, dal quale era necessario muovere, è incarnato dal portato di novità contenuto nella carta tedesca del 1919, dai pilastri concettuali cioè che fanno della WRV il primo esemplare di un terzo e nuovo « tipo storico di costituzione », che giunge dopo le costituzioni rivoluzionarie di fine Settecento e dopo quelle statali del secolo XIX. Il secondo aspetto, decisamente meno esplorato, riguarda invece l'accoglienza che quella carta costituzionale — assieme all'elaborazione dottrinale che l'accompagnò, a volte sostenendola, più spesso criticandola — ricevette nel resto d'Europa. Perché l'esperienza weimariana, lungi dal rappresentare una cattedrale nel deserto, incarnò piuttosto il primo e più compiuto esempio di un nuovo momento costituente, tipicamente postbellico perché sorto dalle ceneri della Grande guerra e poi germogliato in molti altri luoghi, che trovò con ogni

probabilità la propria conclusione solo con la Costituzione della seconda Repubblica spagnola del 1931 ⁽¹⁾. Al tema delle innovazioni costituzionali introdotte dalla carta del 1919 sono dedicati i primi cinque saggi del volume: quelli di Fioravanti, Lanchester, Stolleis, Keiser e infine quello di Gusy e Eichenhofer. Al dialogo che l'esperienza weimariana seppe intessere con le altre culture costituzionali europee sono invece dedicati gli altri cinque saggi: di Lagi, Demarchi, Lacchè, Herrera e Loughlin.

La prima parte del volume è dunque incentrata sul laboratorio weimariano, nel quale si condensarono le « grandi tensioni » che attraversavano « non solo la Germania, ma l'intera Europa continentale », ma a determinare gli esiti del quale concorsero anche ragioni, dinamiche e particolarità tutte tedesche. A tenere aperta la tensione tra questi due aspetti, ossia Weimar come paradigma e Weimar come esperienza ⁽²⁾, contribuiscono in modo esemplare i primi due saggi.

Quello di Maurizio Fioravanti è volto ad inquadrare e tipizzare la carta della neonata Repubblica tedesca nel tempo lungo della modernità giuridica continentale e, soprattutto, nel trapasso epocale tra Otto e Novecento, i cui tratti emergono in maniera paradigmatica volgendo lo sguardo soprattutto all'elaborazione della dottrina giuspubblicistica. E così, se l'elaborazione del liberalismo prebellico, quello « dei giuristi italiani dell'età giolittiana, di quelli francesi della Terza Repubblica, dei tedeschi del Secondo *Reich*, si risolve [...] in un grande progetto di giuridificazione dello Stato », nota Fioravanti, le dottrine novecentesche sono orientate verso una giuridificazione di tutt'altra natura: quella che consente cioè, una volta superata la radicale antitesi orlandiana tra ordine politico e ordine giuridico, al progetto delle forze politiche e sociali di farsi finalmente « *stabilimentum* », di divenire ordinamento costituzionale. Tuttavia, per comprendere appieno il risultato del progetto weimariano, ammonisce Fulco Lanchester, occorre calarlo adeguatamente nel contesto

(1) Sulla necessità di riconoscere autonoma soggettività al costituzionalismo del primo Novecento, quello cioè che si sviluppò tra le due guerre mondiali, sembra convergere anche il contributo in questo volume di Fulco Lanchester.

(2) Il riferimento è naturalmente al titolo di un bel saggio di Paolo Ridola di alcuni anni fa: P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "paradigma" e come "esperienza"*, in « Rivista AIC », 2/2014.

storico di appartenenza per risalire, in particolare, « *al rapporto tra continuità e rinnovamento teorico e istituzionale che già durante il periodo imperiale aveva investito l'ordinamento tedesco* ». È in sostanza alla luce delle vicende che condussero alla « *Revolution von Oben* », sfociata nelle riforme dell'ottobre 1918 e nel tentativo di giungere ad una progressiva parlamentarizzazione del sistema tedesco che va letta la « *Revolution von Unten* ». Il clima di grande confusione nel quale avvennero l'abdicazione di Guglielmo II e la simultanea proclamazione della Repubblica, del resto, erano diretta conseguenza degli avvenimenti precedenti. Colpisce, in quella tempesta politica tanto concitata, l'esigenza di continuità, di una fondazione del « nuovo potere sulla base del vecchio », di una trasformazione istituzionale che consentisse di apportare « modificazioni importanti ma nella linea del dibattito del biennio precedente, evitando gli evidenti pericoli di sovietizzazione ».

L'obiettivo, insomma, era quello di realizzare una « *Revolution ohne Revolution* ». Ma non per questo Weimar fu meno rivoluzionaria, visto che innovò in modo radicale la stessa funzione della carta costituzionale: non più mero catalogo di norme volte a disciplinare i supremi poteri dello Stato e la posizione del cittadino di fronte a quest'ultimo, secondo la celeberrima definizione data da Jellinek, ma *corpus* normativo complesso che si assume l'onere di progettare, strutturare e normare l'ordine sociale (funzione che, nel secolo precedente, era stata assolta — con la cristallizzazione dell'universo individualistico, borghese e proprietario — dalla codificazione civile). E proprio sulla dimensione sociale della Costituzione tedesca del 1919 si concentra il saggio di Michael Stolleis che, in un dialogo serrato tra passato e presente, mostra le connessioni profonde che collegano il *Grundgesetz* del 1949 alla *Weimarer Reichsverfassung* di trent'anni prima. Nell'aspirazione del primo a creare uno Stato sociale di diritto (Art. 38, I GG) si svela infatti con ogni probabilità la grande eredità della seconda, determinata — sin dal Preambolo — a promuovere il progresso e la giustizia sociale. In questo senso Weimar incarna infatti il primo tentativo di coniugare tradizione e rinnovamento, di realizzare cioè « un'armonia tra Stato sociale, democrazia parlamentare e Stato di diritto » nella consapevolezza, squisitamente novecentesca, dell'insufficienza del principio — che era stato il cardine della modernità giuridica — di eguaglianza formale e, al tempo stesso, dell'impossi-

bilità di rinunciarvi. La stella polare del costituente weimariano fu insomma la « coppia di concetti costituita da ‘uguaglianza’ e ‘solidarietà’ », che il testo costituzionale cercò di coniugare in una vastissima quantità di ambiti: dall’educazione alla famiglia, dalla proprietà terriera alla produzione industriale. Si apriva dunque con la Costituzione di Weimar un campo di tensione sostanzialmente inedito: quello cioè tra costituzione e ordinamento civilistico, e dunque tra diritto pubblico e diritto privato.

Tuttavia, per quanto sia assodato che la parte dedicata alla « vita economica » rappresenti la novità più eclatante introdotta dalla Costituzione di Weimar, sul modo di interpretarla richiama l’attenzione Thorsten Keiser, mettendo in guardia l’interprete dalla tentazione di affidarsi ad espressioni semplificatorie (per quanto evocative), come quella di « democrazia economica ». L’espressione, peraltro mai usata dal costituente tedesco del 1919, si presenta come potenzialmente polisemica e dotata di una forte carica di ambiguità, prestando il fianco a letture che vedrebbero proprio in questa parte dell’articolato weimariano un cedimento alle pressioni marxiste, una mano tesa insomma all’orizzonte ultimo della rivoluzione sovietica e della statalizzazione socialista. Al contrario, Keiser sottolinea come la stessa idea di « socializzazione » contenuta nell’art. 156 WRV non rimandasse necessariamente ad « un’economia pianificata di stampo totalmente socialista, ma a una pianificazione coordinata di datori di lavoro, lavoratori e consumatori ». È la ricerca di un bilanciamento concreto dei rapporti di forza tra le varie componenti della società, insomma, la vera vocazione di Weimar, che l’autore rinviene — ad esempio — sia nella peculiare ricostruzione del diritto di proprietà, sia nell’esperimento rappresentato dalla *Rätedemokratie*.

Certo, se l’obiettivo del costituente tedesco del 1919 era il raggiungimento di un punto di equilibrio, la storia ci racconta che questo risultò fragilissimo o forse, sarebbe più corretto dire, mai raggiunto. Parlare infatti della Repubblica di Weimar significa anche affrontare l’ineludibile questione del suo fallimento, ponendo però la dovuta attenzione a non trasformare la fine « ingloriosa » ⁽³⁾ (come ebbe a definirla Costantino Mortati) di quell’esperienza in

⁽³⁾ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar* (1946), con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti, Milano, Giuffrè, 2019, p. 3.

uno stigma tipizzante, che pretenda di fagocitarla per intero, ergendosi a sua chiave di lettura se non unica, quanto meno privilegiata. È quanto accadde soprattutto nel secondo Novecento, quando Weimar divenne sinonimo di caos, di instabilità, richiamando — e venendo utilizzata per richiamare — scenari sempre sull'orlo del tracollo tragico e imminente. Ma c'è da chiedersi se e quanto questo esito fosse già contenuto nel progetto costituzionale del 1919. La Repubblica di Weimar, in altre parole, cadde rovinosamente a causa di errori di progettazione del costituente? Sarebbe una conclusione ingenerosa. Se già nel 1946 Mortati ammoniva, con buon senso: « l'esperienza storica rivela come la vitalità delle costituzioni non sia legata alla perfezione formale e tecnica dei testi » (4), dopo molti anni, la storiografia sembra ormai concorde nel ritenere che non sia corretto attribuire alla carta costituzionale la responsabilità di « aver fatto cadere il sistema politico », ma che piuttosto, invertendo i termini della questione, sia stato quest'ultimo ad impedire « alla Costituzione di realizzarsi come norma fondamentale della Repubblica » (5). Certo, si può sostenere che la Costituzione di Weimar non abbia « fatto abbastanza argine contro le spinte disgreganti provenienti dalla società e dal sistema politico » e che, anzi, alcuni dei suoi congegni istituzionali abbiano finito per rivolgersi contro la legalità repubblicana.

È ovviamente il caso del celeberrimo art. 48 WRV che apriva all'ipotesi di una dittatura del Presidente del *Reich*, lemma — ci mostrano Christoph Gusy e Johannes Eichenhofer — molto frequentato dalla dottrina giuspubblicistica weimariana che, tuttavia, lungi dal giungere ad una soluzione condivisa, produsse sul tema interpretazioni molto distanti e persino antitetiche. Colpisce in particolare la segnalazione di una deriva del concetto di Stato di emergenza, presto trasformatosi nella ricerca di un livello di statualità più profonda e concreta, da contrapporre naturalmente ad una sacrificabile statualità formale. E al lettore al quale sovvenissero evidenti echi schmittiani, gli autori segnalano che accanto all'interpretazione del giurista di Plettemberg, che in un certo senso apriva la strada ad un utilizzo anti-

(4) Ivi, p. 4.

(5) Così Fioravanti, ma nello stesso senso sono orientati anche i contributi di Stolleis e Keiser in questo stesso volume.

repubblicano dell'art. 48, poi effettivamente realizzatosi tra il 1931 e il 1932 sotto la presidenza Hindenburg, vi fu anche quella opposta di Richard Grau che teorizzava invece un utilizzo dell'art. 48 a difesa delle istituzioni repubblicane, come avvenne effettivamente tra il 1923 e il 1924 sotto la Presidenza Ebert.

Naturalmente nessuna disputa teorica può essere annoverata tra le concause del tracollo delle istituzioni repubblicane, ma prestare attenzione al dibattito giuspubblicistico di quegli anni rappresenta un passaggio molto più che doveroso per la comprensione dell'esperienza costituzionale weimariana. Non solo perché parte della dottrina — sottolineano ancora Gusy e Eichenhofer — fornì basi teoriche e strumenti concettuali utilizzabili e poi effettivamente utilizzati contro la Repubblica. Ma anche perché la novità rappresentata dal momento costituente democratico che nel primo dopoguerra attraversò l'Europa non si potrebbe comprendere adeguatamente se la si scindesse dall'elaborazione teorica che la sostenne e che ne determinò anche i differenti esiti. È da qui ad esempio che parte Sara Lagi nell'affrontare il rapporto tra Weimar e Vienna, tra Repubblica federale tedesca e Repubblica federale austriaca, tra antiformalismo e formalismo, tra Carl Schmitt e Hans Kelsen. E che non si tratti di mere speculazioni teoriche, l'autrice lo mette ben in evidenza quando, ponendo a confronto i due testi costituzionali, nota come le tante analogie (istituzioni repubblicane e democratiche, riscoperta del potere costituente, suffragio universale), convivessero con differenze non meno marcate. Tra quelle più interessanti — proprio perché direttamente collegata alla disputa teoretica tra dottrina weimariana e scuola di Vienna — spicca ad esempio la questione del parlamentarismo. Qui le scelte dei due costituenti — tedesco e austriaco — risultarono divergenti. Perché se « la costituzione di Weimar introduceva un governo parlamentare », optando però per una « Repubblica presidenziale », la scelta austriaca di far eleggere il Presidente dal legislativo rivelava un baricentro costituzionale differente, fondato su una pacifica centralità del Parlamento e su una « chiara subordinazione del potere esecutivo a quello legislativo ». Naturalmente, la società austriaca non era maggiormente confidente di quella tedesca nella propria classe dirigente o nel parlamentarismo in generale; e del resto la storia precedente dei due imperi, quello tedesco e quello asburgico, rivelava difficoltà

similari nel fronteggiare la sfida rappresentata dal pluralismo. Se ne potrebbe quindi concludere che, con ogni probabilità, risultò più semplice accogliere e accettare il pluralismo politico in un terreno fecondato dalle idee kelseniane piuttosto che da quelle di un Triepel o di uno Schmitt.

Ma questa considerazione ci conduce già ben dentro la seconda parte del volume, dedicata al dialogo che l'esperienza costituzionale weimariana (e la corrispondente riflessione dottrinale che la alimentò) riuscì ad intessere con altre esperienze e altre culture giuridiche. Perché se si è largamente riflettuto sui caratteri innovativi della Costituzione di Weimar, con minore frequenza si è posta l'attenzione sul modo con il quale la dottrina europea ad essa coeva vi si rapportò. La prima costituzione democratica del Novecento fu senza dubbio un grosso sasso lanciato nello stagno della dottrina europea dello Stato di diritto; ma dove giunsero le increspature che esso produsse nell'acqua? E quali effetti ne derivarono?

Com'è ovvio, ogni nazione rispose alle sollecitazioni weimariane sulla base delle differenti condizioni politico-costituzionali che le erano proprie; e ciò spiega, ad esempio, perché in Spagna si registrò un dialogo particolarmente intenso con l'esperienza costituzionale tedesca e con la sua dottrina. In un intorno di tempo in cui, molto rapidamente, il paese iberico conobbe la nascita, l'affermazione e infine la crisi del progetto autoritario primoriverista, emerse con grande forza la necessità di ripensare le coordinate fondamentali dell'ordinamento costituzionale. E, nel percorso che condusse alla stesura della Costituzione della seconda Repubblica spagnola del 1931, Weimar giocò un ruolo davvero centralissimo. « Non tanto Weimar come testo, quanto piuttosto come processo [...] di globale ridefinizione delle categorie giuspubblicistiche » avverte Giacomo Demarchi, che sottolinea con forza il ruolo chiave giocato dal tema dell'organizzazione del territorio, vera e propria cartina di tornasole per apprezzare non solo quanto la riflessione spagnola si basasse sulla « conoscenza viva e di prima mano della cultura giuridica tedesca in generale e weimariana in particolare », ma anche come essa aspirasse a porsi come ideale proseguimento, e forse anche come coronamento finale, delle intuizioni di Hugo Preuss.

Di tenore ben diverso, invece, fu il dialogo con l'esperienza weimariana che si registrò in Italia ed in Francia. Da noi, all'interno

di un quadro di generalizzato scetticismo, ben incarnato dall'invito che Santi Romano rivolgeva ai propri allievi di non perdere tempo a leggere la dottrina tedesca del primo Novecento, spiccava per originalità — negli anni Venti — la voce di Ruffini, unico disponibile a « valorizza[re] positivamente [...] la seconda parte della Costituzione di Weimar ». Nel resto della giuspubblicistica, invece, ricorreva una diffusa diffidenza nei confronti di quelle norme di principio che molti di quegli stessi autori continueranno a criticare, quasi trent'anni dopo, commentando la nostra Costituzione repubblicana. A portare una novità radicale in questo quadro, sostiene Luigi Lacchè, fu Costantino Mortati. Addirittura di un « fattore Mortati » parla l'autore, a significare non solo un radicale mutamento di prospettiva nei confronti della dottrina weimariana (complessivamente poco amata e piuttosto snobbata peraltro anche dal regime fascista e dai suoi giuristi più fedeli), ma anche il superamento della celebre quanto riduttiva tesi di Mirkine-Guetzevitch sulla razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Mortati, al contrario, nel *Parteienstaat* weimariano scorgeva il germe dello Stato « di tipo nuovo » ⁽⁶⁾ che egli metterà al centro della propria ricerca teorica anche negli anni a venire.

Anche in Francia l'accoglienza verso la prima costituzione democratica del Novecento fu, almeno inizialmente, assai tiepida. Complice la diffidenza verso il nemico di sempre e il diffuso pregiudizio secondo il quale la mentalità tedesca non era in grado di apprezzare diritti e democrazia, in un primo tempo ben pochi giuristi si interessarono a Weimar. E quelli che lo fecero, nota Carlos Miguel Herrera, erano personaggi legati alla Germania in virtù di peculiari percorsi personali e professionali. Un progressivo cambio di rotta, che aprì la strada ad una considerazione più neutrale e valutativa della Costituzione di Weimar, finalmente considerata come un oggetto di studio, si inaugura a metà degli anni Venti ad opera, paradossalmente, di un autore fortemente positivista come Carré de Malberg e dell'« attivissimo gruppo strasburghese della *Société de Législation comparée* », che promosse il primo libro collettaneo dedicato alla Germania del dopoguerra. Ma il processo

⁽⁶⁾ M. FIORAVANTI, *Costantino Mortati: uno Stato « di tipo nuovo »*, in « Nomos. Le attualità del diritto », 1/2014.

di normalizzazione dell'esperienza weimariana coincise anche con una crescente marginalizzazione della stessa, che perse ogni centralità nelle riflessioni della giuspubblicistica francese fino almeno ai primi anni Trenta, quando tornò decisamente alla ribalta, ma sotto la lampada interpretativa di un *topos* completamente differente: quello della crisi. La riscoperta di Weimar, ad opera di autori come Burdeau o Capitant, testimoniata peraltro anche dalla traduzione in francese, in quegli anni, di molti giuristi weimariani, giunse dunque paradossalmente nel momento in cui la Repubblica tedesca franò. Come se, conclude Herrera, per poter prendere sul serio il costituzionalismo democratico tedesco, la dottrina francese avesse avuto bisogno di veder confermati i propri pregiudizi « sull'impossibilità di una democrazia sull'altra riva del Reno ».

Ma se Francia ed Italia riservarono un'accoglienza tutto sommato piuttosto tiepida all'innovativa esperienza costituzionale weimariana, che tipo di reazioni questa suscitò oltremarina? La WRV si collocava ovviamente agli antipodi rispetto alla cultura costituzionale britannica, da sempre ostile alle violente rotture del *fluire* storico e perciò orgogliosamente avversa all'esercizio del potere costituente. La riflessione di Martin Loughlin, che chiude il volume, rende ovviamente conto della diffidenza britannica verso la prima costituzione democratica del Novecento, guardata — e a malincuore, muovendo cioè da un atteggiamento di altezzoso disinteresse — come una « *republic without republicans, a constitution without constitutionalists, and a democracy without democrats* ». Tuttavia l'autore sottolinea come curiosamente la WRV, in virtù di quelle precise caratteristiche che la rendevano inappetibile per l'osservatore inglese, finì per diventare un riferimento prezioso per tutti quei paesi che, determinati a reclamare la propria indipendenza politica dall'impero britannico, ricercavano altrove spunti per rifondare anche un'indipendenza di tipo culturale. Fu il caso dell'India nel 1949, ma soprattutto dell'Irlanda nel 1921. Chiarissimi echi weimariani si colgono infatti in entrambe le costituzioni irlandesi: sia in quella del 1922 sia in quella del 1937. Soprattutto nella prima, temporalmente più vicina alla novità weimariana, la tensione verso la ricerca di appigli teorici lontani — anzi, possibilmente antitetici — rispetto alla cultura giuridica *british* risulta molto evidente. E così la « *clear assertion of the principle of popular sovereignty* » riscosse in

Irlanda grande fortuna proprio in virtù della sua radicale alterità rispetto alla « British tradition of parliamentary sovereignty », e nello stesso senso occorre inquadrare anche l'istituto del referendum *ex* Art. 47 dell'Irish Free State Constitution Act del 1922. Tuttavia la fascinazione irlandese per il modello weimariano non si spiega unicamente con l'antinomia di quest'ultimo rispetto alla cultura costituzionale britannica, se è vero che la carta del 1922, istituendo all'art. 45 i « workers' councils », mostrava di voler recuperare anche uno dei tratti di innovazione più radicale del nuovo repubblicanesimo tedesco.

E proprio su quest'ultima considerazione, che pare chiudere simbolicamente il cerchio interrogandoci non solo sulla portata innovativa della carta weimariana, ma anche sulla sua capacità di contribuire alla formazione di una più ampia cultura democratica e repubblicana europea, è opportuno che il prefatore si fermi per lasciare la parola agli autori. Prima di farlo, tuttavia, nell'atto di licenziare questo volume, è doveroso spendere — per conto dell'intera comunità di storici del diritto fiorentini — alcune doverose parole di gratitudine. In primo luogo, visto che quest'opera giunge a quattro anni di distanza dal convegno fiorentino che la ispirò, ci preme ringraziare le istituzioni che quel Convegno contribuirono a realizzare, prima tra tutti la Prefettura di Firenze (nella persona dell'allora Prefetto dott.ssa Laura Lega), che lo volle ospitare nella bellissima e suggestiva cornice di Palazzo Medici Riccardi. Inoltre, nel lungo e travagliato tempo di preparazione di questa raccolta — condizionata sin dai suoi esordi dall'esplosione della pandemia — vogliamo ricordare con affetto e commozione la scomparsa di due cari amici e colleghi che vi hanno contribuito. Nel marzo 2021 ci ha lasciato infatti Michael Stolleis, mentre nell'agosto 2022, a sole tre settimane dalla morte del suo Maestro Paolo Grossi, è scomparso prematuramente anche Maurizio Fioravanti, che, con il breve saggio che apre questo volume, ci ha regalato il suo ultimo scritto. È dunque alla memoria di questi straordinari Maestri del diritto che dedichiamo le pagine seguenti.

Firenze, settembre 2023