

a cura di
Simone Duranti

© Copyright 2021, Round Robin Editrice
Tutti i diritti sono riservati.
È vietata la riproduzione anche parziale del testo

Round Robin Editrice
via Malaga, 14 – 00144 Roma

info@roundrobineditrice.it
www.roundrobineditrice.it



Prima edizione aprile 2021
ISBN 978-88-94953-59-6

Progetto grafico Lucia Simibaldi
Illustrazione di copertina Francesca Spina
Con il contributo di



Progetto di eccellenza – Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici DISTU, Università degli studi della Tuscia, Viterbo

L'editore è a disposizione degli eventuali aventi diritto per le fonti non individuate.

Questo libro è stampato su carta proveniente da foreste gestite in maniera sostenibile e responsabile.

A CENTO ANNI DA WEIMAR

Politiche e culture
di un “laboratorio conflittuale”

round robin editrice

Weimar 1919: l'epifania del costituzionalismo democratico novecentesco

di Massimiliano Gregorio

Weimar rappresenta un formidabile tornante nella storia europea e, al tempo stesso, un'esperienza storica straordinariamente complessa e prismatica. Weimar fu infatti il Bauhaus e il *melting pot* della Berlino anni Venti; fu la rinascita di un paese uscito sconfitto dalla guerra ma anche il luogo in cui i veleni di Versailles trovarono terreno fertilissimo per prosperare; fu un'epoca di straordinaria vivacità politica e di altrettanta instabilità. Fu la prima Repubblica tedesca, ma continuarono a chiamarla *Reich*¹; fu lo scivolo che sprofondò il paese nella peggiore dittatura della storia. Ma cosa rappresenta Weimar per il giurista, e per il giurista di diritto costituzionale in particolare? La risposta è semplice e obbligatoria. Weimar fu anzitutto il primo esempio di un modello di costituzione nuovo, che possiamo chiamare la costituzione democratica del Novecento e che, preme sottolinearlo, non rappresenta un modello tedesco ma un modello europeo. Quel nuovo tipo di costituzione, che ebbe il suo battesimo a Weimar, fiorì infatti nel primo dopoguerra anche altrove², per poi consoli-

1 Il nome della Costituzione della Repubblica tedesca del 1919 era infatti *Weimarer Reichsverfassung* (abbreviata con l'acronimo WRV) e non *Weimarer Republikverfassung*. Sulla scelta di mantenere il nome *Reich* si veda il recente Ubaldo Villani-Lubelli, *Il fattore Weimar e l'identità istituzionale in Germania*, Jouvence, 2018.

2 Al termine della Prima guerra mondiale vi fu un vero e proprio momento costituzionale in Europa che riguardò soprattutto i paesi usciti sconfitti dalla Grande guerra, ma non solo. A tale momento possiamo ascrivere la Costituzione finlandese del 1919, quella austriaca del 1920 (la più rilevante, anche per il contributo che dette alla sua stesura Hans Kelsen) e la cecoslovacca e la estone dello stesso anno.

darsi con maggior costrutto, e per nostra fortuna migliori esiti, nel secondo dopoguerra³.

Per comprendere appieno dunque la portata dell'innovazione rappresentata dalla wrv (Weimarer Reichsverfassung) del 1919, conviene inserirla nel percorso della modernità giuridica europea che, sotto il profilo costituzionale, ha vissuto almeno tre grandi stagioni: quella delle costituzioni rivoluzionarie di fine Settecento, quella della costituzione statutale ottocentesca e, infine, quella del costituzionalismo democratico novecentesco⁴. Ed è proprio dal confronto con il precedente modello ottocentesco che emergono con forza le novità introdotte dal costituzionalismo democratico del Ventesimo secolo e dalla wrv in primis. Conviene introdurre alcune coordinate fondamentali. La cultura giuridica (e dunque anche costituzionalistica) del Diciannovesimo secolo era Stato-centrica e individualistica; quella del secolo seguente, invece, socio-centrica e personalistica (o solidaristica). L'antropologia giuridica ottocentesca prevedeva infatti che sulla scena giuridica ci fossero soltanto due soggetti: lo Stato e l'individuo. Lo Stato era l'unico titolare della sovranità e dunque doveva essere forte e autorevole, almeno quanto lo erano stati i sovrani assoluti prima della Rivoluzione francese. Dopo che questa aveva abbattuto il particolarismo di antico regime, i ceti e i privilegi, istituendo una società di eguali, lo Stato rappresentava inoltre l'unica vera garanzia di imparzialità e di legittimità dell'esercizio del potere. Era dunque uno Stato-colosso, un gigante che si stagliava sull'orizzonte giuridicistico e attorno al quale tutto gravitava. Di fronte a esso stava l'individuo o, meglio, una massa di individui intesi in senso astratto, tutti eguali l'uno con l'altro, con le stesse

³ Alla famiglia delle costituzioni democratiche del Novecento vanno certamente ascritte anche quelle della seconda parte del secolo: la carta italiana del 1948, le due francesi del 1946 e del 1958, il Grundgesetz tedesco del 1949 e infine quella tardiva, perché datata 1978, della Spagna postfranchista.

⁴ Sul punto si rimanda a Maurizio Fioravanti, *Costituzionalismo. La storia, le teorie, i testi*, Carocci, 2018.

caratteristiche, le stesse esigenze, i medesimi problemi e, naturalmente, i medesimi diritti. La società sottintesa dalla cultura giuridica ottocentesca era insomma formata da un esercito di cloni, modellati su un unico idealtipo di individuo: maschio, bianco, borghese e proprietario.

Quando entra in crisi questa idea di società? Quando, sul finire del Diciannovesimo secolo, sotto la spinta della cosiddetta questione sociale, ci si accorge che essa era la più classica delle *factio iuris*. C'è un passo assai celebre del romanziere Anatole France che lo spiega con grande efficacia. Nel suo romanzo *Il giglio rosso*, egli fa dire a un suo personaggio:

Altro motivo d'orgoglio, esser cittadini! Ciò consiste, per i poveri, a mantenere e conservare i ricchi nella loro potenza e nel loro ozio. Essi devono lavorare, di fronte alla maestosa uguaglianza della legge, che proibisce al ricco come al povero di dormire sotto i ponti, di chieder la carità per la strada e di rubar del pane⁵.

Perché è emblematica questa frase? Perché liquida in quattro righe uno dei fondamentali pilastri della modernità giuridica europea, ossia il principio di eguaglianza formale, quel principio cioè che campeggia ancora in tutte le aule di tribunale e che afferma che «la legge è uguale per tutti», oppure che «tutti i cittadini sono eguali di fronte alla legge». Ora, su questo punto occorre essere molto chiari. Il principio di eguaglianza formale è un cardine fondamentale della modernità. Venne introdotto dalla rivoluzione francese con l'obiettivo, perfettamente realizzato, di abbattere il regime di privilegio e di particolarismo dell'antico regime; e dunque ha certamente servito una causa nobilissima. Ma Anatole France lo demolisce completamente perché, dopo quasi cento anni dalla sua introduzione, l'emergere dirimpante di quella che per convenzione chiamiamo «questione sociale» ne aveva evidenziato tutte le deficienze. Il processo di progressivo inurbamento di larghi strati di masse popolari e l'impiego sempre più massiccio di queste ul-

⁵ Anatole France, *Il giglio rosso* (1894), Bietti, 1928, p. 102.

time come forza lavoro nelle fabbriche costituivano fenomeni che ponevano domande del tutto nuove anche al giurista. Da un lato questi si ritrovò a dover inquadrare teoricamente fattispecie prima sconosciute (si pensi al problema del contratto di lavoro, degli infortuni sul lavoro, della tutela della maternità e del lavoro infantile, della previdenza). Ma soprattutto, il giurista dovette cominciare a fare i conti con il venir meno delle proprie certezze. La legge penale che puniva il vagabondaggio, l'accattonaggio e il furto (richiamata con maestria da Anatole France) mostrava con chiarezza, soprattutto alla luce dei potenti mutamenti sociali, che solo gli strati più poveri della popolazione erano esposti al rischio di incorrere in quei reati. E dunque che la legge non era esattamente uguale per tutti.

La cultura giuridica ottocentesca comincia dunque a entrare in crisi quando scopre — suo malgrado — che la società è una realtà complessa, sfaccettata e conflittuale, ben lontana dall'immagine pacificata di una somma di individui tutti uguali e tutti ugualmente liberi. E le costituzioni del Novecento, facendo proprie le inquietudini di fine secolo, accolgono per l'appunto questa nuova idea di società. Gettiamo uno sguardo alla wrv. Il principio di eguaglianza formale non viene abbandonato naturalmente (art. 109: «Tutti i tedeschi sono uguali davanti alla legge») ma non è più ritenuto sufficiente. Le costituzioni democratiche novecentesche non negano, ma riconoscono e accolgono nel proprio seno il conflitto sociale. La wrv si pone ad esempio l'obiettivo di tutelare la piccola borghesia dal rischio di «assorbimento in altre classi» sociali (art. 164) e dedica interi articoli (p. es. l'art. 162) alla «classe dei lavoratori». Ma non si limita a riconoscere l'esistenza del conflitto sociale. Come tutte le costituzioni democratiche del Novecento si propone di mitigarlo, di comporlo; e dunque si prefigge obiettivi che vanno a trasformare il principio di eguaglianza da meramente formale in quanto più possibile sostanziale. Facciamo alcuni esempi: il secondo comma dell'art. 109 prevede il principio della parità di diritti tra uomo e donna; l'art. 151 afferma che «l'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fonda-

mentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo»; il terzo celeberrimo comma dell'art. 153 afferma che «La proprietà obbliga. Il suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune»; l'art. 155 promette: «La ripartizione e utilizzazione delle terre sono controllate con lo scopo di impedire gli abusi e di assicurare a ogni tedesco un'abitazione sana, e a tutte le famiglie tedesche, specie a quelle numerose, una casa e un patrimonio familiare corrispondenti ai loro bisogni».

Gli esempi potrebbero naturalmente continuare. Ma a questo punto è forse più interessante chiedersi perché le costituzioni democratiche del Ventesimo secolo (e quindi anche la wrv) accolsero il conflitto sociale. Anche in questo caso la risposta è assai semplice: perché queste costituzioni sono prodotte direttamente dalla società e quindi ne riflettono la struttura. Siamo di fronte a un'altra straordinaria novità delle costituzioni democratiche novecentesche che sono tali, democratiche cioè, proprio perché elaborate, scritte e approvate da assemblee costituenti elette per questo peculiare scopo direttamente dal popolo. Non erano così le costituzioni del secolo precedente, che erano invece, in massima parte, carte cosiddette ottriate (dal francese *otroyées*, ossia concesse). L'incipit del nostro Statuto albertino era, sul punto, eloquente. Premetteva Carlo Alberto: «Con lealtà di Re e affetto di padre [...] di nostra scienza e reale autorità, noi ordiniamo e abbiamo ordinato...». Né diversa era la Costituzione francese del 1814, concessa da Luigi XVIII che così esordiva: «Noi abbiamo volontariamente e per libero esercizio della nostra reale autorità concesso...». L'art. 1 della wrv invece metteva ben in chiaro la differenza: «Il Reich tedesco è una Repubblica. Il potere statale emana dal popolo». Dunque con le costituzioni democratiche del Novecento torna il principio della sovranità popolare. Si è detto «torna», perché esso non venne inventato nel Ventesimo secolo. Anticipata dal contrattualismo giusnaturalistico e poi cristallizzata teoricamente da Rousseau, la sovranità popolare era stata realizzata dalle rivoluzioni di fine Settecento (sia la francese, sia l'a-

mericana), ma poi cancellata dalle teorie dello Stato di diritto ottocentesco che ritenevano la sovranità un attributo proprio dello Stato. Ma occorre fare attenzione: le costituzioni del Novecento sono democratiche non solo perché scritte e approvate da un'assemblea eletta appositamente dal popolo; lo sono anche e soprattutto perché si pongono l'obiettivo di costruire la democrazia. E Weimar ne è un ottimo esempio anche se, a dir la verità, un po' confuso. Nel senso che i costituenti weimariani, animati dalla volontà di democratizzare massicciamente il rigido Reich tedesco, si mossero in modo disordinato, mescolando elementi tipici della democrazia rappresentativa (il Reichstag, ossia la Camera dei deputati, era eletta dal popolo con suffragio universale), con istituti di democrazia diretta (tantissimi erano i casi in cui la WRV prevedeva la possibilità di ricorrere al referendum; ma oltre a questo esistevano anche le petizioni, le proposte di legge di iniziativa popolare ecc.) e financo di democrazia consiliare (poteri di iniziativa e proposta avevano i consigli economici territoriali). L'esito, come noto, non fu fortunato. Questi diversi ingredienti non trovarono un amalgama convincente e questo non contribuì certo a rafforzare la neonata Repubblica. Celeberrimo al proposito è il lapidario e ironico commento attribuito a Bertolt Brecht: «Die Souveränität geht vom Volk aus, aber wohin geht sie?» (ossia: «La sovranità proviene dal popolo, ma dove è diretta?»⁶).

Il principio di eguaglianza sostanziale e il principio di sovranità popolare rappresentano dunque due fondamentali caratteri delle costituzioni democratiche novecentesche, ma non gli unici. Esse innovarono, rispetto al passato ottocentesco, almeno altri due fondamentali aspetti.

Il primo è certamente quello dei diritti. Qui l'innovazione fu duplice perché da un lato il catalogo dei diritti risultò decisamente ampliato e dall'altro, ancor più significativamente, mutuò la stessa fondazione teorica della garanzia dei diritti. Sotto

⁶ Cfr. Paolo Ridola, *Stato e Costituzione in Germania*, Giappichelli, 2016, p. 38.

il primo profilo, la distanza con le carte del secolo precedente risultava abissale. Anzitutto le carte del Ventesimo secolo assicurano una grande quantità di diritti sociali, sconosciuti alle costituzioni ottocentesche e impegnano lo Stato a intervenire nei rapporti economici e sociali a scopo di perequazione equitativa. La WRV, in particolare, si impegna sin dal preambolo a promuovere la «giustizia» e il «progresso sociale» e giungeva a un punto di dettaglio tale da impegnare il Reich (art. 95) a calmierare addirittura le tariffe della rete ferroviaria. Per questo in letteratura si è guadagnata l'appellativo di «costituzione sociale»⁷. Ma anche sotto il profilo dei diritti politici le costituzioni del Novecento fanno significativi passi in avanti. Se il Reich guglielmino prevedeva già il suffragio universale maschile (mentre nel resto d'Europa il suffragio era generalmente assai più ristretto), la WRV lo estese anche alle donne. Ma soprattutto il diritto di voto, nel Ventesimo secolo, venne finalmente riconosciuto per quello che era: un diritto per l'appunto. Nell'Ottocento non era così. Secondo l'opinione di V.E. Orlando — ma nello stesso senso si esprimevano anche Raymond Carré de Malberg o Georg Jellinek, solo per citare alcune tra le voci più importanti della dottrina giuspubblicistica liberale europea — il voto non era affatto da considerare un diritto, bensì l'esercizio di una funzione pubblica. Non si votava, in altre parole, per soddisfare il diritto a veder rappresentate le proprie opinioni, ma perché lo Stato chiedeva a una ristretta cerchia di persone ritenute degne e competenti (i criteri per il riconoscimento della capacità elettorale erano normalmente il censo e la cultura) di aiutarlo a nominare i membri di un proprio importante organo⁸. Ma la novità più significativa nel confronto tra costituzionalismo ottocentesco e novecentesco arriva pro-

⁷ Michael Stolleis, *La "Costituzione sociale" di Weimar del 1919*, in *Il pensiero politico*, 29/2019, pp. 189 e ss.

⁸ Cfr. Vittorio Emanuele Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), ora in *Id.*, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, 1954.

prio sul piano dei diritti civili, gli unici che le carte del Diciannovesimo secolo, pur sommariamente, riconoscevano e garantivano. È qui che si colloca forse lo scarto più rilevante, perché cambia il fondamento teorico di quella garanzia. Facciamo un esempio concreto, relativo alla più delicata di tali libertà, quella personale. L'art. 26 dello Statuto albertino disponeva: «La libertà individuale è guarentita», sottintendendo che essa sarebbe stata assicurata dalla legge. L'art. 114 della WRV invece sul medesimo punto affermava: «La libertà della persona è inviolabile». La differenza, tutt'altro che meramente lessicale, salta agli occhi. Il Diciannovesimo secolo consegna confidente la tutela dei diritti nelle mani del legislatore, ma sul modo col quale questi avrebbe poi tutelato quei diritti, l'individuo non riceveva alcuna rassicurazione. Il Novecento invece, dichiarando quei diritti inviolabili, li sottrae al legislatore, incardinandoli nelle ben più robuste maglie di una fonte del diritto superiore: la costituzione.

E qui arriviamo al secondo ulteriore aspetto di novità, l'ultimo di questa breve ricostruzione. Nel passaggio tra Otto e Novecento cambia infatti radicalmente il rapporto tra legge e costituzione, nel senso che le carte ottocentesche erano generalmente flessibili, mentre le costituzioni del Ventesimo secolo sono costituzioni rigide. Cosa significa? Tecnicamente, una costituzione si dice rigida quando, per modificarla, è necessario un procedimento aggravato — più complesso cioè — rispetto al procedimento legislativo ordinario. Le costituzioni del Diciannovesimo secolo erano dunque flessibili perché potevano essere modificate con una semplice legge del Parlamento e, a pensarci bene, ciò era perfettamente coerente con la premessa statutistica che non ammetteva l'esistenza di alcuna volontà superiore a quella dello Stato (la cui voce era per l'appunto la legge). Le costituzioni novecentesche, invece, forti della loro legittimazione popolare, si pongono come una fonte del diritto gerarchicamente superiore rispetto alla legge dello Stato. E dunque se la costituzione del Reich tedesco del 1871 nel suo ultimo articolo statuiva, con teutonica chiarezza: «Le modificazioni alla

costituzione hanno luogo sotto forma di legge» (art. 78), la WRV nel suo art. 76 stabiliva invece maggioranze qualificate dei due terzi dei votanti in entrambe le camere e la possibilità di un intervento diretto del popolo tramite referendum.

Quanto quest'ultimo aspetto, quello della rigidità costituzionale, si colleghi al precedente, quello della garanzia dei diritti, è di tutta evidenza. Il che ci consente di cominciare a tirare le fila del ragionamento sin qui svolto. Volendo provare a sintetizzare, potremmo tentare di dare un nome alle diverse concezioni dell'idea di costituzione elaborate tra Otto e Novecento. Per la cultura giuridica del Diciannovesimo secolo la costituzione era *loi politique*, ossia un pezzo del diritto positivo dello Stato, una legge che lo Stato stesso si dava e che era dunque formalmente identica a ogni altra legge, distinguendosi solo per la peculiare e delicata materia trattata (l'organizzazione dei supremi organi dello Stato, le relative competenze, la posizione del cittadino di fronte ai poteri pubblici). Nel Novecento invece la costituzione aspira a essere *Grundnorm*, legge fondamentale, norma apicale nella gerarchia delle fonti del diritto e pertanto sovraordinata alla legge dello Stato. La costituzione democratica novecentesca dunque non si accontenta di servire lo Stato, ma ha l'ambizione e la pretesa di vincolarlo e di guidarlo. Assorbe nel suo nucleo più profondo il compito delittimosissimo della tutela dei diritti, mettendo quindi la legge nella condizione di doverli garantire non in virtù di un'autonomia e lodevole scelta del legislatore, ma in ottemperanza a un preciso precetto costituzionale. E contiene inoltre un progetto: non volge il proprio sguardo alla mera disciplina dell'esistente, ma è proiettata nel futuro. È celebre la frase di Calamandrei che, di fronte all'Assemblea costituente, esortava i colleghi a costruire una costituzione presbite e non miope⁹. La costituzione democratica novecentesca, consapevole della sua forza, indica una strada da seguire, prova a immaginare il domani e invita a costruirlo.

9 Intervento all'Assemblea costituente, seduta del 4 marzo 1947.

Tornando alla WRV del 1919, è inevitabile sottolineare il profondo iato che corse tra le premesse appena descritte e i risultati conseguiti. La letteratura si è molto soffermata sulle ragioni del fallimento della Repubblica di Weimar, squassata dall'instabilità politica¹⁰ e poi travolta dall'avvento del regime nazionalsocialista. Forse quella weimariana fu davvero una *überforderte Demokratie*¹¹, ossia una democrazia pretenziosa, portatrice di un progetto troppo ambizioso e che difettava di ancoraggi robusti nella struttura sociale tedesca del primo dopoguerra, peraltro innervata da una cultura giurpolitica tradizionalmente improntata al *monarchisches Prinzip* (principio monarchico). E certo i costituenti di Weimar peccarono spesso di ingenuità, oltre che ovviamente di inesperienza, non potendo contare su tradizioni o modelli precedenti. Ma tutto ciò riguarda Weimar come concreta esperienza storica, mentre Weimar fu anche altro. Più precisamente, la WRV rappresentò un paradigma¹² per tutto il costituzionalismo democratico novecentesco, perché fu un primo e certamente perfettibile tentativo di mutare radicalmente l'idea di costituzione. E a quel tentativo le attuali democrazie costituzionali europee, nate nel secondo dopoguerra, debbono comunque molto.

10 Emblematico il commento di Hagen Schulze: «La Repubblica conobbe sedici governi, in media uno ogni otto mesi e mezzo. [...] Non sorprende che la Repubblica di Weimar alla fine sia naufragata. Piuttosto sorprende il fatto che, pur tra innumerevoli e pesanti difficoltà, essa sia comunque sopravvissuta per ben quattordici anni». Cfr. Hagen Schulze, *Storia della Germania*, Donzelli, 2000, p. 135.

11 Ursula Büttner, *Weimar. Die überforderte Demokratie*, Klett-Cotta Verlag, 2008.

12 In tal senso si veda Paolo Ridola, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Rivista Aic*, 2/2014.

Genesi e attuazione dello Stato sociale nella Costituzione di Weimar di Luigi Principato

La Costituzione di Weimar come ossimoro

L'esperienza costituzionale di Weimar è costruita sulle fluride fondamenta di una *contradictio in adiecto*, poiché qualsiasi attributo se ne voglia offrire, finisce con lo stridere con uno o più caratteri essenziali di essa.

Weimar rappresenta un tentativo di sintesi di opposti¹, inefficiente rispetto all'intento di realizzare un principio di parità attraverso la soluzione di dipoli.

L'ossimoro è alla radice stessa della sovranità e si risolve nell'insuccesso della composizione fra componente rappresentativa e plebiscitaria, atteso che, nel progetto costituzionale di Preuß per prevenire l'assolutismo del parlamento, si accolsero l'elezione diretta del presidente da parte del popolo, l'attribuzione di «un potere presidenziale quasi illimitato di scioglimento, [...] il plebiscito e [...] il potere del presidente di nominare e destituire discrezionalmente il cancelliere»²; soprattutto, il potere di sospendere con ordinanza i diritti costi-

1 Gustavo Gozzi, *Democrazia e pluralismo da Weimar alla Repubblica Federale Tedesca*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, 1992, 4(6), pp. 85 ss.

2 Ernst Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di Luigi Ciaurro e Clemente Forte, Giappichelli, 1994, p. 85.