



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## SPUNTI PER UN CONFRONTO TRA GRUNDGESETZ TEDESCA E COSTITUZIONE ITALIANA

di Leopoldo Elia\*

**R**ingrazio ancora il Direttore del Goethe Institut e del Dipartimento di Teoria dello Stato per avermi fatto l'onore di presiedere la prima seduta di questo incontro così qualificato tra studiosi italiani e tedeschi. Da parte mia non voglio rubare certo il tempo ai relatori di questa mattina, ma non posso celare anche sul piano personale la somma dei ricordi che mi ha suscitato la lettura della relazione del Prof. Denninger, che questa mattina riferirà qui.

Dalla rievocazione dei lavori del Consiglio Parlamentare, che ha prodotto la Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, sono ritornate le figure che mi sono state familiari per un certo periodo nell'Assemblea del Consiglio d'Europa di Strasburgo. Mi è parso di risentire quando ero funzionario parlamentare, segretario della delegazione italiana al Consiglio d'Europa, gli interventi per la socialdemocrazia tedesca di Carlo Schmid e per la Democrazia Cristiana di Heinrich von Brentano. E ancora c'era questo alone del lavoro costituente fatto in Germania alla fine degli anni '40, inizio anni '50, è il periodo in cui ho potuto seguire i loro exploits oratori, che devo dire coronati da successo in quella Assemblea, oltre agli interventi in particolari circostanze dello stesso cancelliere Konrad Adenauer.

Questa rievocazione indubbiamente sollecita un lavoro di confronto, che mette in rilievo analogie e differenze, entrambe fortemente presenti non solo nei testi della Costituzione italiana e della Legge Fondamentale - Costituzione italiana che precede di poco la Legge Fondamentale tedesca - ma anche di profonde differenze derivanti forse più ancora che dai testi dalla esperienza successiva, dalla messa in

---

\* L'intervento inedito di Leopoldo Elia qui di seguito pubblicato è dell'11 novembre 1987 ed è stato pronunciato in occasione della prima sessione del Convegno "Autorità e democrazia. Costituzione e realtà costituzionale in Italia e nella Repubblica federale di Germania", organizzato dal Goethe Institut Rom e dal Dipartimento di Teoria dello Stato dell'Università di Roma "La Sapienza" presso l'Auletta di Montecitorio - Camera dei deputati di via Campo Marzio 74. Il Convegno era articolato in quattro sessioni dedicate rispettivamente a: Cultura giuridica e intenti politici dei costituenti (presidente Leopoldo Elia; relatori Erhard Denninger, Pietro Scoppola; discussant: Antonio Baldassarre, Angelo A. Cervati, Enzo Cheli), Le tradizioni politico-costituzionali e la loro dinamica (presidenza: Paolo Barile; relatori Hans Peter Schneider, Giuliano Amato; discussant: Stefano Merlini, Fulco Lanchester, Temistocle Martines); Cooperazione, conflitto e diritti sociali (presidenza: Massimo S. Giannini; relatori Wolfgang Daubler, Gino Giugni; discussant: Franco Ferrarotti, Carlo Mongardini, Edoardo Ghera); Bilancio di 40 anni di democrazia (presidenza Mario D'Addio; relatori Klaus von Beyme, Alessandro Pizzorno; discussant: Domenico Fisichella, Gianfranco Pasquino, Alberto Spreafico).

Per una serie di ragioni accademiche gli atti del Convegno, che ancora oggi può essere ascoltato su Radio radicale (<http://www.radioradicale.it/scheda/48033/48093-autorita-e-democrazia-le-tradizioni-politico-costituzionali-in-italia-e-in-germania>), non vennero mai pubblicati e il testo che avevo inviato nel marzo 1988 a Leopoldo Elia, mi è stato passato dalla moglie Paola in queste ultime settimane. Si tratta di un intervento introduttivo alla prima sezione, ma si evidenzia dallo stesso non soltanto la riflessione storiografica operata sui processi costituenti della seconda ondata di democratizzazione, ma anche la conferma del metodo storico-politico applicato da Elia al diritto costituzionale.

La pubblicazione di questo sintetico contributo vuole ribadire l'importanza della comparazione italo-tedesca, che per quanto riguarda il Dottorato di ricerca di Teoria dello Stato oramai da tre anni si condensa nei convegni estivi di Villa Vigoni con Dieter Grimm e la controparte della Humboldt Universität di Berlino, ma anche annunciare l'iniziativa di un Convegno, che si terrà nel prossimo autunno su Leopoldo Elia e "La Sapienza" nel primo quindicennio di vigenza della Costituzione repubblicana. FL

opera dei testi stessi. Tuttavia, ci sono soprattutto nella parte delle organizzazioni costituzionali delle differenze che saltano subito agli occhi e che si rifanno a cause storiche; è per questo che sono stati mescolati, nelle relazioni, giuristi, storici delle istituzioni in senso stretto e storici come il Prof. Scoppola di storia politica a tutto tondo. Perché non è comprensibile la differenza tra, ad esempio, parte organizzativa della Costituzione Italiana e parte organizzativa della Legge Fondamentale senza rifarsi al corso storico precedente. Questo corso storico è notevolmente differente in Italia e in Germania. Certo entrambi i paesi sono accomunati dalla presa di potere ad un certo momento da parte di forze totalitarie ed antidemocratiche. Ma questo è il punto di arrivo doloroso per entrambi i paesi; quello che dal nostro punto di vista ha molto rilievo è che in Germania si è avuta un'esperienza come quella della Repubblica di Weimar che ha sollecitato nei costituzionalisti del 1949 una reazione, una presa di coscienza reattiva all'esperienza weimariana, per cui almeno una parte della Legge Fondamentale si può spiegare come contrapposizione agli istituti weimariani, come tentativo di trovare istituti diversi da quelli di allora. Perché la crisi delle istituzioni democratiche è stata chiaramente imputata anche a difetti del sistema costituzionale weimariano. E la nuova Legge Fondamentale è contro il presidenzialismo ed è antireferendaria, perché l'esperienza del referendum non è stata giudicata positivamente; e così via si potrebbe ripetere per altri aspetti. E non è a caso che nel 1949 la legge elettorale accoglie quell'istituto della Sperrklausel, del 5%, che ha limitato la presenza dei partiti politici nel Bundestag tedesco. Diversa è la situazione italiana. La situazione italiana, l'avvento del fascismo, viene imputato quasi interamente alla crisi dello stato liberale, la colpa è dello scioglimento delle camere improvvidamente proposto da Giolitti nel 1921, la crisi della classe dirigente liberale sembra assorbire un po' tutte le responsabilità di questa vicenda.

Mentre, invece, probabilmente oltre alle responsabilità della vecchia classe dirigente liberale ci sono anche delle difficoltà che sono state proprie di una democrazia nascente di partiti di massa, una vicenda che si è potuta così presentare solo al proscenio ma che è stata immediatamente soffocata e quindi quella che è la parte anche di responsabilità dei partiti di massa e del sistema nuovo, non più del sistema liberale censitario notabile, ma anche la responsabilità dei partiti di massa come componenti di un sistema democratico sono apparse meno evidenti. Questo ha comportato poi una profonda differenza che tocca il tema che dobbiamo trattare: la cultura giuridica e gli intenti politici dei costituenti. Perché? Perché i giuristi, a differenza dei politici che avevano scaricato un po' tutte le colpe della responsabilità sulla crisi dello stato liberale, i giuristi invece erano coscienti che c'erano delle responsabilità di sistema che andavano al di là della crisi dello stato liberale: da Calamandrei a Mortati, da Perassi a Tosato, per citarne solo alcuni, hanno proposto delle invenzioni per stabilizzare il sistema che erano per certi aspetti corrispondenti a quelle che verranno accolte nella Legge Fondamentale. Pensiamo a Tosato che aveva proposto una forma di sfiducia costruttiva, per cui doveva diventare Presidente del Consiglio il primo firmatario di una mozione di sfiducia presentata nei confronti del governo per assicurare l'assoluta continuità. Pensiamo alla corrente elvetizzante di Mortati e di Perassi che voleva il governo a termine, che voleva una forma di stabilità di tipo svizzero. Pensiamo ad altri espedienti che la classe politica invece rifiutò.

Non ci fu compromesso, ci fu accordo su questo. La classe politica alla Costituente non volle prendere atto che c'erano anche dei difetti di sistema e quindi ebbe un bel dire Calamandrei "state attenti che le forme di governo deboli sono quelle che più favoriscono l'avvento delle dittature".

In realtà i politici vollero le mani libere, per usare una formula entrata in voga ora, vollero una costituzione che sul piano organizzativo non sacrificasse alla stabilità, alla spinta alla stabilità, tutte le libertà che i partiti e le forze politiche potessero immediatamente prendere.

E quindi, ad un certo momento, questi giuristi che pur avrebbero influito, perché certamente senza Mortati e Perassi non avremmo nel bene e nel male i referendum nella nostra costituzione, per quello che riguarda l'essenza della forma di governo questi giuristi furono un po' messi da parte e i leaders

politici scelsero la forma di governo parlamentare e la legge elettorale che più lasciava spazio a tutte le libertà e a tutte le licenze, anche un po', del potere partitico politico.

Tutto questo ha avuto una grande influenza nello sviluppo successivo della vita parlamentare e della vita costituzionale italiana. Perché? Perché ha dato luogo a quella minore istituzionalizzazione, per usare un linguaggio sociologico politologico, delle nostre istituzioni Parlamento - Governo. Cosa voglio dire: voglio dire che da noi essendo mancata quella capacità di investitura nel momento elettorale che proietta e per così dire dà autonomia alle istituzioni Parlamento- Governo rispetto ai partiti, da noi c'è stata questa immediatezza assoluta della presenza dei partiti: che non vuol dire partitocrazia in senso deterioro come lottizzazione spartizione, vuol dire qualche di più profondo nel sistema politico istituzionale, per cui questa istituzionalizzazione, cioè questa relativa autonomia, che è anche fisiologica di Parlamento e Governo rispetto ai partiti non si è realizzata, mentre nella Repubblica Federale Tedesca ha potuto realizzarsi anche sulla base di quella razionalizzazione antiweimariana che c'era stata nel sistema politico istituzionale. E quindi di qui differenze profonde tra le due esperienze, tentativi ogni tanto del governo specialmente di autonomizzarsi, di venire al proscenio come istituzione, lasciando in seconda fila i partiti, ma poi i partiti hanno sempre la rivincita pronta e facile e questi tentativi di istituzionalizzazione specialmente del governo risultano velleitari, risultano incapaci di incidere veramente e profondamente nel sistema.

Ma se le differenze nella parte organizzativa e soprattutto nell'esperienza dei due sistemi sono profonde e notevoli, c'è una parte in cui pur con le differenze le due esperienze tendono a ricongiungersi profondamente: sono le due prime parti della Costituzione, che con accenti diversi, più programmatico quello italiano, meno programmatico quello tedesco, entrambe però tendono a raggiungere, valorizzando la dignità dell'uomo, della persona umana, quell'ideale dello stato dal volto umano che i due Costituenti si sono proposti come fine e che hanno additato come fine massimo alle nuove generazioni.

Penso che dal dibattito e dalle relazioni, in primo luogo affidate a studiosi così profondi come il Prof. Denninger e il Prof. Scoppola, verranno degli stimoli alla discussione che sarà sostenuta dai professori Cervati e Lanchester, perché i giudici costituzionali Baldassarre e Cheli potranno essere con noi solo dopo avere esaurito alcuni lavori della Camera di Consiglio della Corte stessa.