



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

STUDI DI STORIA COSTITUZIONALE PUBBLICATI IN OCCASIONE DEL CENTENARIO DELLA COSTITUZIONE DI WEIMAR (1919-2019)*

di Alessandra Di Martino**

1 . La presente rassegna esamina alcuni volumi in lingua tedesca pubblicati per il centenario della costituzione di Weimar (*Weimarer Reichsverfassung-WRV*). Si tratta delle monografie di Christoph Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung* (2018) e Udo Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern* (2019), nonché dell'opera collettanea curata da Horst Dreier e Christian Waldhoff, *Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung* (2018)¹. A esse va aggiunta la corposa ricerca di Jörg-Detlef Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung. Grundlagen und anfängliche Geltung*, sui lavori preparatori della costituzione². Si terrà altresì conto di diversi saggi contenuti nel Dossier *La constitución de Weimar en su centenario (1919-2019)*, uscito nella *Revista de Historia Constitucional* nel 2019³. Va inoltre segnalata la ripubblicazione, nella collana *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, dell'introduzione di Costantino Mortati alla costituzione di Weimar, con la traduzione di quest'ultima in lingua italiana e un saggio di Maurizio Fioravanti⁴. Si può qui solo dare notizia di due convegni tenutisi rispettivamente a Milano

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Professoressa associata di Diritto pubblico comparato nell'Università Sapienza di Roma, Dipartimento di Scienze Giuridiche.

¹ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit*, Tübingen, Mohr, 2018, pp. 1-326; U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, München, Beck, 2019, pp. 5-294; H. Dreier, C. Waldhoff (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, München, Beck, 2018, pp. 7-412.

² J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung. Grundlagen und anfängliche Geltung*, Düsseldorf, Droste Verlag, 2018, pp. 3-928.

³ Cfr. la presentazione di L. Álvarez Álvarez e i contributi di O. Lepsius, P. Häberle, H. Hofmann, H. Dreier, I. Gutiérrez Gutiérrez, L. Vita, J. de Miguel Bárcena e J. Tajadura Tejada, M. Saralegui, F. Lachester, A. Jakab, C.M. Herrera e P. Borges Santos. L'articolo di H. Dreier, *Die Weimarer Reichsverfassung: Vorbild oder Gegenbild des Grundgesetzes?*, è pubblicato anche in *ApuZ*, 2019, pp. 19-26. Quelli di M. Stolleis, *El proyecto social de la constitución de Weimar*, *ivi*, pp. 233-251, e di G. Lübke-Wolff, *El concepto de democracia de la constitución de Weimar*, *ivi*, pp. 253-274 riproducono in forma integrale o parziale due saggi degli autori pubblicati nell'opera curata da Dreier e Waldhoff (farò in seguito riferimento alla versione in lingua tedesca). Il contributo di C. Gusy *100 Jahre Weimarer Verfassung*, è pubblicato anche in *JZ*, 2019, pp. 741-751; in esso si sintetizzano le tesi dell'omonimo volume (cfr. n. 1). La *Revista de Historia Constitucional* è consultabile su historiaconstitucional.com.

⁴ C. Mortati, *Introduzione* (1946), in Id., *La costituzione di Weimar*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 3 ss. e M. Fioravanti, *Mortati a Weimar*, *ivi*, pp. VII ss. L'introduzione di Mortati era stata già ripubblicata in S. Rodotà (a cura di), *Alle origini della costituzione*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 347 ss., con un saggio di F. Lanchester, *Costantino Mortati e Weimar*, *ivi*, pp. 309 ss.

il 13 e 14 giugno 2019 e a Firenze il 3 e 4 ottobre 2019, i cui atti sono in corso di pubblicazione⁵.

Il volume collettaneo curato da Dreier e Waldhoff adotta una prospettiva interdisciplinare e ad ampio spettro, con saggi di storici, teologi, giuristi e politologi concernenti aspetti che hanno caratterizzato – riprendendo il titolo dell’opera – «la rischiosa avventura della democrazia» weimariana⁶. La monografia di Gusy, un autore che da molti anni ormai studia la *Weimarer Reichsverfassung*⁷, riprende temi sviluppati in precedenti lavori ponendosi in una prospettiva interna al diritto costituzionale dell’epoca, salvi i primi due capitoli dedicati alla nascita della costituzione⁸. Il libro di Di Fabio legge le vicende che hanno interessato la WRV attraverso una serie di squarci sulla realtà sociale e culturale del tempo, osservati però da un’angolatura che riflette le posizioni dell’autore, un liberale moderato ed ex giudice costituzionale vicino alla CDU: si comprendono in questa luce i diversi paralleli con le vicende contemporanee, a proposito del rischio dell’avanzata di democrazie illiberali e di una recrudescenza del nazionalismo populista, ma anche la tendenziale equiparazione degli estremismi di destra e di sinistra durante la Repubblica di Weimar, nonché un giudizio relativamente positivo del *Reich* guglielmino e un ridimensionamento delle critiche alle politiche pro-cicliche di Heinrich Brüning⁹. Il lavoro di Kühne presenta un interesse non solo storico-costituzionale ma anche e più spiccatamente archivistico-documentale, nella misura in cui ricostruisce i lavori preparatori della *Nationalversammlung* considerando materiali inediti del *Verfassungsausschuß* e delle relative sottocommissioni, nonché documenti provenienti da esponenti governativi, esperti, altre commissioni parlamentari, partiti, associazioni e resoconti non ufficiali¹⁰.

Al di là delle differenze fra gli autori e i tagli dei contributi si può tuttavia individuare un tratto comune, e cioè il riconoscimento che la Repubblica di Weimar non è caduta per i presunti difetti della sua costituzione ma per una serie complessa di cause sociali, economiche, politiche e culturali. Una complessità siffatta ha impedito il radicamento presso la maggioranza della popolazione di una lealtà di fondo verso la costituzione e la

⁵ Il convegno di Milano è stato organizzato dall’Università Bocconi e si intitola “*La Germania tra integrazione europea e sovranismo. Le sfide del costituzionalismo tedesco a 100 anni dalla costituzione di Weimar e a 70 anni dalla Legge fondamentale*”: hanno svolto relazioni su temi inerenti alla costituzione di Weimar L. Mezzetti, C. Sbailò, P. Pasquino, H. Kämper, P. Ridola, A. Somma, O. Pfersmann, M. Goldhammer e D. Schefold. Il convegno di Firenze è stato organizzato dal Centro Studi per la Storia del pensiero giuridico moderno dell’Università degli Studi di Firenze e si intitola “*Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*”; vi hanno svolto relazioni F. Lanchester, M. Stolleis, P. Ridola, C. Gusy, T. Keiser, L. Lacché, C.M. Herrera, G. Demarchi, S. Lagi e M. Loughlin. Alla tavola rotonda hanno partecipato M. Fioravanti, G. Silvestri, E. Cheli, P. Caretti, P. Pombeni e G. Gozzi. Il video e l’audio del secondo convegno sono disponibili su radioradicale.it.

⁶ H. Dreier, C. Waldhoff (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., con saggi di O.F.R. Hardt, C.M. Clark, E. Wiederin, F.W. Graf, M. Llanque, G. Lübke-Wolff, P. Cancik, H. Dreier, M. Stolleis, P.G. Kielmansegg, M. Wienfort, D. Grimm, C. Waldhoff.

⁷ Cfr. soprattutto C. Gusy, *Weimar, die wehrlose Republik? Verfassungsschutz in der Weimarer Republik*, Tübingen, Mohr, 1991; Id., *Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik*, Baden-Baden, Nomos, 1993; Id., *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr, 1997.

⁸ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., *passim*.

⁹ U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, cit., *passim*.

¹⁰ J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung*, cit., *passim*.

formazione di un consenso intorno ai suoi principi democratici e parlamentari, un consenso che avrebbe dovuto costituire la base per la risoluzione dei conflitti politici. Fu invece la stessa costituzione a divenire oggetto di contestazione e di lotta¹¹. Il diverso approccio, che tendeva a far coincidere la *Weimarer Reichsverfassung* con la fine della repubblica democratica e quindi a considerarla come un'esperienza da rimuovere, è piuttosto il frutto di un giudizio retrospettivo, condizionato dalle esigenze della società e della cultura politica della Germania del secondo dopoguerra e mediato da molti giuristi e pubblicisti che in epoca weimariana si erano mostrati distanti rispetto alla costituzione. La Germania degli anni cinquanta ha invero avvertito il bisogno di legittimare la Legge fondamentale sottolineando come essa abbia saputo trarre insegnamenti (*Lehren*) dagli errori commessi dalla precedente costituzione¹². Come si vedrà alcune scelte della WRV mostravano fin dall'inizio profili di ambiguità, altre invece meno, in ogni caso è sbagliato attribuire a quella costituzione la responsabilità dell'avvento del nazismo e della catastrofe che ne seguì. Se tale giudizio si è consolidato attraverso ampi e importanti studi storici degli anni scorsi¹³, la sua assimilazione da parte di giuristi e costituzionalisti, come ricorda Waldhoff, ha richiesto più tempo, proprio perché il processo di elaborazione della memoria ha dovuto previamente ammettere i limiti della precedente narrazione, tutta interna e funzionale sia alla nascita e alla stabilità della Legge fondamentale sia alla soddisfazione di un'esigenza di autocomprensione del popolo tedesco e di autorassicurazione del ceto politico. Solo così è stata possibile l'interiorizzazione di un'immagine della Repubblica di Weimar più aderente alla realtà e il riconoscimento che si trattasse in fondo di una «buona costituzione»¹⁴. Ciò spiega anche come mai la *Weimarer Reichsverfassung* sia stata per diversi decenni più apprezzata e

¹¹ Così chiaramente O.F.R. Hardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, in H. Dreier, C. Waldhoff (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., pp. 12-13, 29, 41-42; M. Stolleis, *Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung*, ivi, pp. 199-200; D. Grimm, *Weimars Ende und Untergang*, ivi, pp. 276 ss.; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 2 ss., 33 ss.; R. Wahl, *Editorial. Die Weimarer Verfassung vor ihrem 100-jährigen Jubiläum*, in *Der Staat*, 2018, pp. 321 ss. V. anche G. Lübke-Wolff, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, in H. Dreier, C. Waldhoff, (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., p. 148; P.G. Kielmansegg, *Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch?*, ivi, pp. 279, 237-238; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., p. 169; U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung*, cit., p. 6.

¹² C. Waldhoff, *Folgen – Lehren – Rezeptionen: Zum Nachleben des Verfassungswerks von Weimar*, in Id., H. Dreier (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., pp. 290 ss. Tra i molti v. altresì S. Ullrich, *Der Weimar-Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik*, Göttingen, Wallstein Verlag, 2009; C. Gusy (hrsg.), *Weimars lange Schatten – “Weimar” als Argument nach 1945*, Baden-Baden, Nomos, 2003.

¹³ Nella sterminata bibliografia in materia v. almeno H.A. Winkler, *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, tr. it. di M. Sampaolo, Roma, Donzelli, 1998; U. Buttner, *Die überforderte Republik. 1918-1933. Leistung und Versagen in Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur*, Stuttgart, Klett-Kotta, 2008; A. Wirsching, *Die Weimarer Republik. Politik und Gesellschaft*, 2. Aufl., München, Oldenbourg, 2008.

¹⁴ H. Dreier, C. Waldhoff, *Vorwort*, in Id., Id. (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., 7; C. Waldhoff, *Folgen – Lehren – Rezeptionen*, cit., pp. 313-314. La tesi di una *gute Verfassung in schlechter Zeit* è di C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 299 ss. e *passim*; essa viene discussa – problematizzando il significato di *schlechte Zeit* – anche da P. Häberle, *La costitución de Weimar en su texto y su contexto. Una mirada cultural en retrospectiva y perspectiva*, in *Revista de Historia Constitucional*, 2019, pp. 304 ss. Per un ridimensionamento del *Negativmodell* Weimar v. altresì D. Grimm, *La costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in F. Lanchester, F. Brancaccio (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 31 ss.

considerata come un paradigma da esperienze costituzionali diverse da quella tedesca, segnatamente in Europa centro meridionale e in America latina¹⁵.

2. Coerente con questa impostazione è quindi l'obiettivo di illuminare il contesto storico in cui l'esperienza weimariana si è sviluppata: ciò è evidente nel contributo di Oliver Haardt e Christopher Clark nel volume curato da Dreier e Waldhoff, ma anche, da un'angolazione diversa, nella monografia di Di Fabio e nella parte iniziale di quella di Gusy¹⁶. Haardt e Clark leggono la nascita e lo sviluppo della costituzione di Weimar alla luce delle crisi politico-militari e socio-economiche che l'hanno accompagnata: la diffusione di una «cultura della sconfitta» aggravata dalla *Dolchstoßlegende* e incapace di mettere a fuoco le cause e le responsabilità della guerra; la conclusione di un trattato di pace avvertito come fortemente umiliante per la drastica riduzione dell'esercito e degli armamenti e per l'entità delle riparazioni che i tedeschi avrebbero dovuto prestare, con la conseguente immissione nel dibattito pubblico del tema della revisione di quel trattato; l'atmosfera da guerra civile innescata dalle rivolte della sinistra radicale e dai tentativi di colpi di stato della destra estrema; la lunga occupazione della regione della Ruhr da parte degli eserciti francese e belga; l'iper-inflazione dei primi anni venti e la crisi economica mondiale alla fine del decennio, accompagnate dall'elevato innalzamento del debito pubblico; il *Preußenschlag*; la rapida ascesa del partito nazionalsocialista e la violenza delle sue organizzazioni paramilitari¹⁷. In questo clima di crisi va peraltro segnalata la continuità negli ambiti dell'amministrazione e della giustizia, nonostante tentativi di ricambio parzialmente riusciti in alcune regioni. Quanto all'esercito, da un lato la sua smobilitazione provocò la crescita di forze paramilitari e di mercenari (tra cui i *Freikorps*), dall'altro esso mantenne una neutralità solo di facciata, sbilanciandosi nettamente a destra dopo l'elezione a Presidente del vecchio generale Paul von Hindenburg nel 1925¹⁸.

Sullo sfondo di una elevata conflittualità sociale e politica si colloca una tensione di fondo sul piano intellettuale, che è merito di alcuni (co)autori di questi volumi avere ricollegato alla dimensione istituzionale, contribuendo a ricostruire la Repubblica di Weimar come «esperienza» nella sua complessità¹⁹. A tale proposito non solo viene rievocato da Gusy il *Richtungstreit* dei giuristi, all'interno del quale si percepisce la diffidenza rispetto a concezioni sostanzialiste dello stato (in cui lo studioso tende a

¹⁵ L. Álvarez Álvarez, *Presentación*, ivi, pp. 201-202; P. Häberle, *La constitución de Weimar en su texto y su contexto*, cit., p. 298. Sulla recezione della WRV rispettivamente in Italia, in Francia e in Portogallo v. F. Lanchester, *L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar*, in *Revista de Historia Constitucional*, 2019, pp. 415 ss.; C.M. Herrera, *El constitucionalismo social weimariano en el pensamiento francés de entre-guerras*, ivi, pp. 449 ss.; P. Borges Santos, *A constituição de Weimar e o constitucionalismo do autoritarismo português*, ivi, pp. 469 ss. Sui rapporti con la costituzione austriaca cfr. A. Jakab, *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (1920) und die Weimarer Reichsverfassung (1919). Weimars negativer Einfluss auf die österreichische Verfassung*, ivi, pp. 435 ss. Per un'analisi dell'influenza dell'esperienza weimariana sulla cultura costituzionale italiana v. già F. Lanchester, F. Brancaccio (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, cit.

¹⁶ O.F.R. Hardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, cit., pp. 9 ss.; U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung*, cit., pp. 5 ss.; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 11 ss.

¹⁷ O.F.R. Hardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, cit., pp. 17 ss.

¹⁸ Cfr. D. Grimm, *Weimars Ende und Untergang*, cit., p. 276; M. Wienfort, *Alte Elten in der neuen Republik*, cit., pp. 241 ss.; U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, cit., pp. 157 ss. (sul ruolo dell'esercito).

¹⁹ In questo senso v. già P. Ridola, *Stato e costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, cap. II (pp. 27 ss.), intitolato significativamente "La costituzione della Repubblica di Weimar come 'esperienza' e come 'paradigma'".

sovrapporre senza distinzioni Rudolf Smend a Carl Schmitt) e la maggiore vicinanza al filone positivista e democratico-parlamentare, al quale viene semmai aggiunto Hermann Heller²⁰. L'interesse per questo costituzionalista, per il suo impegno nella socialdemocrazia tedesca e per le sue posizioni teoriche, tese a costruire l'unità della nazione e dello stato a partire dalla reale pluralità dei conflitti sociali, è condiviso da altri studiosi²¹. Nei contributi di Friedrich Wilhelm Graf e di Di Fabio si coglie, con accenti diversi, come la contrapposizione non troppo latente tra *Kultur* e *Zivilisation* abbia influito sul modo di accostarsi alla Repubblica²². Graf sottolinea le resistenze alla costituzione fraposte da ambienti culturali monarchico-conservatori, resistenze che avevano avuto un seguito significativo nelle università e soprattutto nelle facoltà di giurisprudenza anche tra gli studenti. Rileva altresì come gli intellettuali di sinistra tendessero piuttosto a denunciare la divaricazione che si stava aprendo tra il testo costituzionale e la sua insufficiente o mancata attuazione (quindi tra *Verfassungsrecht* e *Verfassungswirklichkeit*), soprattutto con riguardo alla sua seconda parte. Si sofferma infine sulle *Reden* in occasione degli anniversari della costituzione, ricordando in particolare quelle di Ernst Cassirer del 1928 e del 1930, nelle quali il filosofo aveva dapprima ricondotto la WRV a una tradizione repubblicana e illuministica tedesca e non solo europea e poi, con l'aggravarsi del clima politico, aveva cercato di preservare intorno alla costituzione un senso di comunità e di solidarietà nazionale²³. Di Fabio sottolinea il radicamento a destra di correnti irrazionaliste ma rileva anche una certa difficoltà per le avanguardie artistiche di farsi comprendere dalla maggioranza della popolazione, che si sarebbe sentita «soverchia[ta]» e sarebbe stata indotta ad allontanarsi ancora di più dalle istituzioni create dalla WRV²⁴. Entrambi accennano, quale tipica figura di mediazione e *Vernunftrepublikaner* a Thomas Mann, la cui adesione alla Repubblica era avvenuta senza abbandonare la *politische Romantik* e la connessione tra nazione e cultura tipica del contesto tedesco²⁵.

È inevitabile, per gli autori che si occupano delle fasi iniziali dell'esperienza weimariana, soffermarsi sulla duplice proclamazione della Repubblica il 9 novembre 1918, da parte di Philipp Scheidemann e Karl Liebknecht, e sull'alternativa rimasta aperta per un breve periodo tra il parlamentarismo e il sistema dei consigli con suffragio limitato ai lavoratori dipendenti, le due opzioni difese rispettivamente dai socialisti maggioritari della MSPD e

²⁰ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 67 ss. La contrapposizione tra le posizioni teoriche di Carl Schmitt e Hans Kelsen è specificamente oggetto dei contributi di O. Lepsius, *Volksouveränität und Demokratiebegriff in der Weimarer Republik*, in *Revista de Historia Constitucional*, 2019, pp. 275 ss e J. de Miguel Bárcena, J. Tajadura Tejada, *Kelsen y Schmitt: dos juristas en Weimar*, ivi, pp. 367 ss. V. anche M. Saralegui, *El tamaño de la decisión*, ivi, pp. 401 ss. e A. Scalone, *Comunità, identità e omogeneità fra Schmitt, Heller e Kelsen*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2019.

²¹ L. Vita, *Hermann Heller, intérprete de la constitución de Weimar*, ivi, pp. 351 ss.; v. anche P. Ridola, *Stato e costituzione in Germania*, cit., pp. 66 ss. e A. Scalone, *Comunità, identità e omogeneità*, cit., pp. 9 ss.

²² F.W. Graf, *Die Weimarer Reichsverfassung im deutschen Intellektuellendiskurs*, in H. Dreier, C. Waldhoff, (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., pp. 65 ss.; U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, cit., pp. 49 ss.

²³ F.W. Graf, *Die Weimarer Reichsverfassung im deutschen Intellektuellendiskurs*, cit., pp. 65 ss., 70 ss., 74 ss. Per una critica ironica dello scarto esistente tra diritto costituzionale e realtà sociale v. anche, con riferimento a Bertold Brecht, I. Gutiérrez Gutiérrez, *Tres artículos de la constitución de Weimar*, in *Revista de Derecho Constitucional*, 2019, pp. 337 ss.

²⁴ U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, cit., pp. 54 ss. (62).

²⁵ F.W. Graf, *Die Weimarer Reichsverfassung im deutschen Intellektuellendiskurs*, cit., pp. 69-70; U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, cit., pp. 62, 252. Sul carattere emblematico della figura di Thomas Mann v. P. Ridola, *Stato e costituzione in Germania*, cit., pp. 34 ss.

dai socialisti indipendenti della USPD, nella cui ala sinistra si collocava la lega spartachista (dall'USPD si sarebbe poi formato il partito comunista-KPD). Il *Reichsrätekongress* (Congresso dei consigli del *Reich*), composto da delegati dei consigli dei lavoratori e dei soldati, si era però espresso per il regime parlamentare: tale scelta fu recepita dal *Rat der Volksbeauftragten* (RdVB), il Consiglio dei mandatari del popolo con funzioni di governo provvisorio, e considerata sostanzialmente obbligata dai costituenti²⁶. Se Haardt e Clark, Gusy e Di Fabio rimarcano l'esigenza di rispettare la decisione presa a maggioranza da tali organi, condannando la successiva rivolta spartachista e le brevi esperienze delle repubbliche consiliari a Monaco e Brema²⁷, Kühne evidenzia come tra i socialisti indipendenti e all'interno dei consigli si fosse continuato a discutere della questione istituzionale e come l'immediata indizione dell'elezione per la *Nationalversammlung* fosse stata percepita alla stregua di un atto di forza imposto dai socialisti maggioritari²⁸. Anche i primi però (con l'eccezione di Di Fabio) sottolineano la violenta repressione dell'insurrezione spartachista voluta da Friedrich Ebert, allora cancelliere e presidente del RdVB, e da Gustav Noske, mandatario del popolo per l'esercito e la marina e futuro ministro della difesa, con l'appoggio dei militari e dei *Freikorps*, nella quale persero la vita Karl Liebknecht e Rosa Luxemburg, insieme a circa milleduecento persone²⁹.

Quanto ai lavori in Assemblea costituente, diversi autori hanno sottolineato il clima pacato e finanche seminariale in cui si svolsero, favorito sia dalla lontananza fisica di Weimar da Berlino e dai luoghi degli scontri, sia da una relativa autonomia delle frazioni e dei membri del *Verfassungsausschuß* nei confronti dei partiti, dinanzi a quali le une e gli altri si sono trovati a difendere i compromessi raggiunti. È vero dunque che la cd. coalizione di Weimar univa socialdemocratici (MSPD), liberaldemocratici (DDP) e centro (*Zentrum*, BVP)³⁰. Ma è vero altresì che non mancarono contrasti anche forti. Confrontando i protocolli ufficiali redatti dai giuristi con i resoconti non ufficiali di un'agenzia di stampa (il *Wolff's Telegraphisches Büro*), Kühne sottolinea come i primi tendessero a una sostanziale de-politicizzazione di dibattiti che furono in realtà più accesi³¹. A ben vedere avvennero infatti scontri tra posizioni diverse, non solo sulla parte della costituzione relativa ai diritti fondamentali e sull'atteggiamento da assumere nei confronti del Trattato di Versailles ma anche, a monte, sull'adesione all'opzione repubblicana e sul consenso intorno alla costituzione democratica.

²⁶ O.F.R. Hardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, cit., pp. 9-14; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 16 ss.

²⁷ O.F.R. Hardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, cit., pp. 11-12; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 21-22; U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, cit., pp. 29 ss., 43 ss., 109-110.

²⁸ J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 157 ss.

²⁹ O.F.R. Hardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, cit., pp. 24-25; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 20-21.

³⁰ O.F.R. Hardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, cit., p. 16; E. Wiederin, *Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext*, in H. Dreier, C. Waldhoff, (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., pp. 47 ss.; J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 20 ss.; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 49 ss.

³¹ J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 13, 415 ss.

Emblematico di questa tensione latente fu il conflitto – tanto più sentito perché relativo al simbolo dello stato forse più importante – intorno alla bandiera del *Reich*, conflitto risolto solo provvisoriamente da un accordo sul testo costituzionale, l'art. 3 WRV, che prevedeva due bandiere diverse, l'una per il *Reich* l'altra per la marina mercantile, con una versione rimpicciolita della prima contenuta nell'angolo superiore della seconda. A tale questione, toccata velocemente da vari contributi, è dedicato il saggio di Marcus Llanque, il quale mostra come la contrapposizione tra i fautori del nero-rosso-oro (i colori dell'esperienza nazionale e liberaldemocratica della *Paulskirche*) e quelli del nero-bianco-rosso (i colori dell'esercito e del *Reich* guglielmino) si sia protratta per tutta l'esistenza della Repubblica, rendendosi visibile in occasione di manifestazioni, rivolte, tentativi eversivi e celebrazioni pubbliche. Tale contrapposizione aveva coinvolto, specie all'inizio, un fronte trasversale rispetto ai partiti, con alcuni membri della DDP e del *Zentrum* che appoggiavano ancora la vecchia bandiera imperiale, mentre esponenti dell'USPD avevano proposto come ufficiale la bandiera rossa della rivoluzione socialista³². Un problema apparentemente di dettaglio ma non meno significativo è messo in luce da Walter Pauly e riguarda la datazione della *Weimarer Reichsverfassung*: tradizionalmente questa è riferita all'11 agosto 1919, il giorno della promulgazione da parte del Presidente Ebert, ma ciò tradisce la sopravvivenza dell'idea di una qualche partecipazione del Capo dello stato alla funzione legislativa e comunque non differenzia la costituzione dalle altre leggi. Un confronto con importanti costituzioni precedenti (quella americana del 1787, quella francese del 1791 e quella di Francoforte del 1848) induce piuttosto a collocare la data di nascita della WRV al 31 luglio o al 14 agosto 1919, rispettivamente i giorni dell'approvazione definitiva del testo da parte della *Nationalversammlung* e quello della sua entrata in vigore³³.

3. Diversi autori si soffermano sui temi del principio democratico e degli assetti istituzionali weimariani, con ricostruzioni che si inseriscono in un filone di ricerca consolidato³⁴, anche se non mancano accenti nuovi. Gertrude Lübke-Wolff, Peter Graf Kielmansegg e Christoph Gusy approfondiscono il significato del concetto di democrazia e il rapporto tra la sua componente parlamentare e quella plebiscitaria (il saggio di Kielmansegg è dedicato interamente alla figura del Presidente)³⁵. È dunque un passaggio obbligato ricordare la figura di Hugo Preuß, studioso e politico liberaldemocratico redattore del primo progetto di costituzione, al quale aveva lavorato con altri esperti (tra cui Max Weber) già prima dell'elezione della *Nationalversammlung*. Da una parte Preuß sottolinea con forza il passaggio dall'*Obrigkeitsstaat* al *Volksstaat*, dall'altra egli si mostra vicino alla tesi di Robert Redslob secondo cui il parlamentarismo «autentico» corrisponde

³² M. Llanque, *Die Weimarer Reichsverfassung und ihre Staatssymbole*, in H. Dreier, C. Waldhoff, (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., pp. 87 ss., ed ivi, pp. 105 ss., un interessante approfondimento sulle modifiche grafiche al simbolo dell'aquila imperiale (il *Reichsadler*).

³³ W. Pauly, *Editorial. Zur Datierung der Weimarer Reichsverfassung*, in *Der Staat*, 2019, pp. 321 ss.

³⁴ Tra gli altri v. C. Gusy (hrsg.), *Demokratisches Denken in der Weimarer Republik*, Baden-Baden, Nomos, 2000; K. Groh, *Demokratische Staatsrechtslehrer in der Weimarer Republik*, Tübingen, Mohr, 2010.

³⁵ G. Lübke-Wolff, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 111 ss.; P.G. Kielmansegg, *Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch?*, cit., pp. 219 ss.; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 109 ss., 143 ss., 171 ss.

a un modellino dualistico, incarnato per l'autore alsaziano dalla monarchia costituzionale inglese, prima dunque dell'evoluzione di quest'ultima in senso parlamentare³⁶.

Una lettura siffatta, che per Redslob era funzionale al ridimensionamento degli assetti fortemente monistici assunti dalla III Repubblica francese, si incontrava nella Germania weimariana con un atteggiamento ambivalente nei confronti del parlamentarismo, che aveva favorito l'edificazione degli assetti di governo intorno a due organi parimenti legittimati dall'elezione popolare diretta (*Reichstag* e Presidente della Repubblica) e posti in equilibrio reciproco grazie ai contrappesi rappresentati da istituti che avrebbero consentito un intervento popolare in funzione arbitrare: scioglimento del *Reichstag*, deposizione del Presidente, *referendum* sulle leggi per iniziativa del Capo dello stato (art. 25, 43 comma 2, 73 commi 1 e 4 e 74 comma 3 WRV). Quanto ai modelli stranieri, Preuß e la *Nationalversammlung* prestarono attenzione, oltre a quello svizzero per la democrazia diretta, soprattutto al presidenzialismo statunitense e al parlamentarismo francese, rilevando la conflittualità del primo e l'inerzia del secondo e quindi formulando la necessità di una soluzione specifica per l'esperienza tedesca³⁷. Se l'ambivalenza verso i partiti e le istituzioni democratico-rappresentative affondava indubbiamente le sue radici nell'*Obrigkeitsstaat* guglielmino³⁸, essa non era venuta meno con l'instaurazione della Repubblica. Sono note a tale proposito le fratture emerse tra i costituzionalisti – riprese sinteticamente da Gusy³⁹ –, divisi tra i fautori del pluralismo, dei partiti e della democrazia parlamentare, e quelli invece (Carl Schmitt in testa) legati a una visione omogenea e pregiuridica del popolo, nonché identitaria della democrazia, che svalutavano il Parlamento in favore dell'organo presidenziale. Ma come nota Kielmansegg gli stessi partiti tendevano ad autorappresentarsi più come sedi di mediazione di idee e di interessi opposta rispetto al Governo che come luoghi di elaborazione dell'indirizzo politico⁴⁰.

Diversi autori ricordano peraltro che il nodo degli assetti politico-istituzionali weimariani rivelatosi più problematico, ossia la conservazione di un'impronta parlamentare, non era stato avvertito come tale dalla *Nationalversammlung*. L'opzione parlamentare era stata infatti accolta dai costituenti piuttosto pacificamente, dandosi per presupposti sia il rifiuto di instaurare una democrazia consiliare sul modello di quella bolscevica sia la recezione delle riforme approvate nell'ottobre del 1918, nell'imminenza dei negoziati di pace, relative al vincolo fiduciario fra il Governo e il *Reichstag* e all'estensione delle competenze di quest'ultimo nei settori della politica estera e della difesa⁴¹.

Salve alcune questioni già sollevate nel *Kaiserreich* (ad esempio il rapporto tra cancelliere e ministri all'interno del governo) non si era quindi discusso di questioni come la titolarità

³⁶ R. Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahrer und ihren unechten Form: Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen, Mohr, 1918. Accenna a una sopravvalutazione dell'influenza di Redslob su Preuß, con riferimento a uno scritto di Marcus Llanque, C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., n. 11 p. 118, che accoglie tuttavia l'impostazione tradizionale.

³⁷ Cfr. tra gli altri E. Wiederin, *Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext*, cit., pp. 51 ss.

³⁸ Cfr. F. Lanchester, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco fra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

³⁹ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 123 ss., 162 ss. V. anche gli autori menzionati *supra*, nn. 19, 20 e 34.

⁴⁰ P.G. Kielmansegg, *Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch?*, cit., pp. 228-229.

⁴¹ Cfr. G. Lübke-Wolff, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 116 ss., 123 ss.; P.G. Kielmansegg, *Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch?*, cit., p. 221; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 143 ss.

effettiva, oltre che formale, del potere di nomina del cancelliere, che nel corso del tempo sarebbe stata attratta nell'orbita dei poteri presidenziali, né della necessità di un voto iniziale di investitura, la cui assenza nel testo costituzionale avrebbe agevolato la formazione di esecutivi di minoranza e gabinetti presidenziali. Qualche contrasto vi fu invece sulla figura del Presidente della Repubblica: se la stessa previsione di un Capo dello stato monocratico era stata contestata dalla USPD, le sue modalità di elezione e i suoi poteri erano stati criticati dalla MSPD, la quale temeva – nonostante il primo Presidente, Ebert, fosse un socialdemocratico – uno sbilanciamento degli equilibri istituzionali in favore di tale organo. Sebbene il progetto originario di Preuß fosse stato in parte riformato (con l'eliminazione del potere di veto presidenziale e la riduzione della durata del mandato da dieci a sette anni), l'elezione diretta non venne meno e nemmeno poteri come quello di scioglimento o quello di adottare ordinanze d'urgenza⁴².

Quanto alla concreta evoluzione della forma di governo nel senso di una marcata centralità della figura presidenziale, appare utile la ricostruzione di Gusy che mette a fuoco la successione degli esecutivi weimariani, contrassegnati da un progressivo indebolimento dell'appoggio parlamentare (con l'eccezione del governo di grande coalizione del 1928). Com'è noto la fiducia del *Reichstag* è stata alla fine rimpiazzata da una dipendenza esclusiva dal Presidente della Repubblica, con una netta svolta in questo senso negli ultimi tre anni della presidenza Hindenburg, eletto per la seconda volta nel 1932⁴³.

Se i vari autori convergono sulle cause socio-economiche, politiche e internazionali di questa involuzione, ciascuno di essi si sofferma su alcuni aspetti che l'avrebbero aggravata. Lübke-Wolff evidenzia i difetti nei meccanismi di razionalizzazione della WRV (oltre ai profili sopra richiamati, il potere del Presidente di licenziare il governo e l'interpretazione dell'istituto della controfirma a tutto vantaggio della discrezionalità presidenziale)⁴⁴. Kielmansegg insiste sulla debolezza delle coalizioni e sull'incapacità dei partiti di farsi carico della responsabilità relativa a decisioni politiche impegnative, iniziando peraltro ad adottare *Ermächtigungsgesetze* ben prima del 1933⁴⁵. Di Fabio sottolinea le differenze personali e caratteriali oltre che politiche dei due presidenti, il socialdemocratico Ebert e il generale Hindenburg, che hanno utilizzato i poteri presidenziali rispettivamente per preservare l'impianto democratico della costituzione e per abbatterlo, ma anche la scarsa lungimiranza e la grettezza di molti personaggi politici dell'epoca: tra questi annovera Gustav Stresemann, che non avrebbe confermato in politica interna le abilità mostrate in politica estera, avendo favorito incautamente l'elezione di Hindenburg, e l'affollato cerchio della destra conservatrice e nazionalista, con figure come Alfred Hugenberg (imprenditore a capo di un grande gruppo editoriale, poi segretario della *Deutschnationale Volkspartei*-DNVP) e Kurt von Schleicher (segretario di stato, ministro della difesa e infine cancelliere) che pensavano erroneamente di poter manovrare il partito

⁴² G. Lübke-Wolff, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 117 ss., 134 ss. P.G. Kielmansegg, *Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch?*, cit., pp. 221 ss.

⁴³ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 182 ss.

⁴⁴ G. Lübke-Wolff, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 117-118, 138-140.

⁴⁵ P.G. Kielmansegg, *Der Reichspräsident – ein republikanischer Monarch?*, cit., p. 230.

nazionalsocialista in funzione di contenimento delle sinistre⁴⁶. Anche Dieter Grimm ricostruisce gli anni finali dei gabinetti presidenziali, individuando come momento chiave la fine del governo di grande coalizione guidato da Hermann Müller. A partire dal 1930 il parlamentarismo si sarebbe incrinato definitivamente: prima con la nomina di un cancelliere di fiducia presidenziale, Brüning, che tuttavia avrebbe cercato almeno di non perdere la tolleranza del Parlamento, poi con un susseguirsi di ordinanze presidenziali, tentativi di revoca da parte del *Reichstag* e mozioni di sfiducia neutralizzate da ripetuti scioglimenti, nonché discussioni su revisioni costituzionali volte a suggellare il governo autoritario, per arrivare da ultimo al cancellierato di Hitler, con l'instaurazione dello stato di emergenza dopo l'incendio del *Reichstag* e l'approvazione dell'*Ermächtigungsgesetz* del 1933 (con il solo voto contrario dei socialdemocratici e l'assenza dei comunisti il cui partito era stato dichiarato illegale)⁴⁷. Gusy riprende alcuni di questi punti e rimarca la consonanza delle teorie costituzionali antiparlamentari con i piani della destra nazional-conservatrice, tali da far interpretare «la critica al parlamentarismo come [una] strategia politica» utile a legittimare democraticamente la dittatura del Presidente e dunque come una sorta di «profezia che si auto-avvera» (il sodalizio tra Schmitt e Schleicher ne era una precisa conferma⁴⁸). Ma affronta altresì il tema della riforma costituzionale, della *Verfassungswandlung* e dei rispettivi limiti, concludendo per l'erroneità della tesi della legalità dell'ascesa dei nazionalisti al potere, ottenuta invero attraverso la violenza e l'eliminazione degli oppositori politici⁴⁹.

Colpisce, nel quadro di un approccio culturale volto a restituire l'esperienza weimariana nel suo concreto svolgimento storico, il deciso ridimensionamento – da parte di Lübbecke-Wolff, Gusy e Waldhoff – della tesi secondo cui gli istituti di democrazia diretta (o se si preferisce partecipativa⁵⁰) avrebbero favorito l'eclissi della democrazia rappresentativa e la fine della Repubblica. Entrambi sottolineano il rilievo secondario di tali istituti nel funzionamento della forma di governo. In particolare il *Volksentscheid* su iniziativa del Presidente della Repubblica non è mai stato attivato (art. 73 commi 1 e 4, art. 74 comma 3 WRV), mentre il *Volksbegehren* non ha ottenuto esiti positivi vuoi perché si è svolto su materie economiche escluse dal suo oggetto (art. 73 comma 4), vuoi perché non si è raggiunto il *quorum* dei proponenti (1/10 degli elettori: art. 73 comma 3 WRV) o quello dei partecipanti per il caso in cui l'iniziativa non fosse stata accolta dal *Reichstag* (la maggioranza degli elettori art. 75 WRV)⁵¹. Sono stati semmai l'elezione diretta del Presidente lo scioglimento del *Reichstag* i congegni plebiscitari di maggiore impatto sul funzionamento delle istituzioni. Fu poi Theodor Heuß, nelle discussioni del *Parlamentarischer Rat*, a denunciare come l'iniziativa legislativa e il *referendum* fossero stati un

⁴⁶ U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung*, cit., pp. 147 ss., 161 ss., 167 ss., 201 ss.

⁴⁷ D. Grimm, *Weimars Ende und Untergang*, cit., 263 ss.

⁴⁸ Questo aspetto è opportunamente ricordato da U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung*, cit., pp. 164, 185 ss.

⁴⁹ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 164 e 168-169, nonché ivi, p. 129, pp. 275 ss.

⁵⁰ M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, Bologna, Zanichelli, 2005, pp. 1 ss.

⁵¹ G. Lübbecke-Wolff, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, cit., 131 ss.; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 131 ss.; C. Waldhoff, *Folgen – Lehren – Rezeptionen*, cit., p. 304. Per un ricostruzione di tali istituti e della loro prassi applicativa nel contesto weimariano cfr. A. De Petris, *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Padova, Cedam, 2012, pp. 91 ss.

«premio per [i] demagoghi», tale da portare al crollo della democrazia costituzionale. Per questo non avrebbero dovuto essere accolti nella Legge fondamentale. Come è stato notato, però, non solo quegli istituti avevano fatto ingresso nelle costituzioni di alcuni *Länder* approvate nell'immediato dopoguerra, ma probabilmente i costituenti volevano evitare di sottoporre a *referendum* proprio il *Grundgesetz*, concepito allora come costituzione provvisoria, con il rischio di aprire un varco per la sua modificabilità da parte di minoranze sconfitte o di forze politiche percepite come estremiste. Parimenti non si voleva che la decisione circa un eventuale riarmo fosse esposta alle incertezze e alle polarizzazioni legate a una votazione popolare. Con un giudizio negativo sulle *Volksabstimmungen* nella costituzione di Weimar, inoltre, le *élites* rimaste indenni dopo la guerra cercavano forse di offrire un'immagine migliore del proprio operato, scaricando sul popolo la responsabilità della fine della costituzione di Weimar⁵².

Più vicina alla lettura tradizionale è la ricostruzione di Di Fabio⁵³, che si sofferma non tanto sul *Volksbegehren* proposto nel 1929 dalla NSDAP e sul successivo *Volksentscheid*, aventi a oggetto il piano Young in tema di riparazioni di guerra, un piano che peraltro traduceva un accordo non svantaggioso per la Germania. L'autore si concentra piuttosto sul *Volksbegehren* presentato nel 1926 dal partito comunista, appoggiato anche dall'SPD, al fine di approvare un legge sull'espropriazione senza indennizzo delle terre dei principi tedeschi. In entrambi i casi il *Volksentscheid* che seguì al *Volksbegehren* non raggiunse il *quorum* strutturale ma avrebbe avuto l'effetto di accrescere l'agitazione e lo scontento di una popolazione già provata e polarizzata al suo interno.

Un altro giudizio retrospettivo e storicamente non corretto è rilevato da Gusy, riprendendo studi precedenti⁵⁴, con riguardo alla presunta assenza di strumenti normativi volti alla difesa della Repubblica secondo una concezione di democrazia militante. Al di là di un giudizio sul significato e sull'efficacia strumenti siffatti – che in Italia sono apparsi più problematici e che in Germania sono stati recentemente rimodulati –, è bensì vero che la WRV non conteneva disposizioni simili all'art. 21 GG, ma è altresì vero che esistevano norme penali, rafforzate dopo l'omicidio di Walther Rathenau con il *Republikenschutzgesetz*, tese a sanzionare i partiti i cui membri adottassero comportamenti atti a sovvertire l'ordinamento democratico, o che prevedevano restrizioni alla libertà di stampa e alle libertà associative per espressioni e atti in contrasto con i principi repubblicani. L'applicazione di tali norme non è stata tuttavia simmetrica, avendo sia l'amministrazione che i giudici colpito con maggiore durezza le organizzazioni situate nell'ala più a sinistra dello spettro politico, segnatamente il partito comunista, mentre sono state più benevole verso il partito nazionalsocialista: dopo la fase putschista all'inizio degli anni venti, la NSDAP si è mossa in parte all'interno delle istituzioni democratiche in parte al di fuori, utilizzando corpi paramilitari (le SA) dapprima vietati ma poi sdoganati dal governo di

⁵² G. Lübke-Wolff, *Das Demokratiekonzept der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 133-134; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 138 ss.; C. Waldhoff, *Folgen – Lehen – Rezeptionen*, cit., p. 304.

⁵³ U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung. Aufbruch und Scheitern*, cit., pp. 120-122, 151 ss., anche con riferimento al *Volksbegehren*, appoggiato dal KPD, sulla costruzione di un incrociatore corazzato (*Panzerkreuzer*), nel quale tuttavia non si raccolse un numero sufficiente di firme.

⁵⁴ C. Gusy, *Weimar – Die wehrlose Republik?*, cit.

Franz von Papen. In ogni caso, diversamente da quanto avrebbe stabilito il *Bundesverfassungsgericht* nel secondo dopoguerra, le sanzioni contro i partiti non avrebbero comportato la decadenza dal mandato parlamentare, con la conseguenza che la NSDAP si servì dello *status* di parlamentare dei suoi membri per aggirare i divieti legislativi. Quanto all'art. 48 WRV, esso era stato pensato per proteggere le istituzioni repubblicane, ravvisando nel Presidente la figura più idonea a tale scopo, ma da disposizione volta a disciplinare i casi di emergenza si è tramutato nel corso degli anni in una sorta di *Reserveverfassung*⁵⁵.

4. Accanto alla più tradizionale attenzione per gli assetti istituzionali e di governo, i lavori qui esaminati si segnalano per una valorizzazione dei temi concernenti i diritti fondamentali e il carattere sociale della costituzione di Weimar, in linea con alcuni studi recenti⁵⁶. In particolare Horst Dreier e Michael Stolleis – ma in misura diversa anche Gusy – hanno inteso offrire una ricostruzione dei diritti fondamentali e dei principi sociali della costituzione non appiattita su quella del *Grundgesetz* (che in buona parte ruota sulla giustiziabilità di tali diritti e principi dinanzi al BVerfG). In primo luogo tali autori richiamano l'attenzione sui lavori preparatori della costituzione e sulla richiesta, proveniente da varie forze della coalizione di Weimar, di introdurre un catalogo di diritti fondamentali. Com'è noto il progetto iniziale di Hugo Preuß non prevedeva i *Grundrechte*, nel timore che questi potessero portare a discussioni poco concrete disperdendo il consenso, ma essi furono aggiunti in seguito, su impulso del deputato liberaldemocratico Friedrich Naumann e con il contributo decisivo dei socialdemocratici Max Quarck e Hugo Sinzheimer, nonché grazie all'abilità redazionale del deputato del *Zentrum* cattolico e storico del diritto Konrad Beyerle⁵⁷.

Fin dalla lettura del testo della seconda parte della costituzione colpisce uno dei suoi aspetti più innovativi, notato anche in Italia da Francesco Ruffini e da Mortati⁵⁸, ossia la struttura del catalogo, diviso in capi relativi agli individui in quanto tali e in quanto membri di comunità differenti: le persone singole, la vita collettiva, la religione e le associazioni religiose, l'educazione e l'istruzione, la vita economica. I diritti non sono inoltre apprezzati solo nella dimensione individuale e soggettiva, emergendo chiaramente anche la loro dimensione istituzionale e oggettiva. Un saggio di Hasso Hofmann opportunamente mette a fuoco il principio di dignità (art. 151 comma 2 WRV) il quale, diversamente dal *Grundgesetz*, è calato in un contesto socio-economico che presuppone il

⁵⁵ Id., *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 275 ss. V. anche D. Grimm, *Weimars Ende und Untergang*, ivi, pp. 283 ss.

⁵⁶ Cfr. W. Pauly, *Grundrechtslaboratorium Weimar*, Tübingen, Mohr, 2004; H. Dreier, *Die Zwischenkriegszeit*, in D. Merten, H.J. Papier (hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. I, *Entwicklung und Grundlagen*, Müller, Heidelberg, 2004, pp. 158 ss. Sulle posizioni dei costituzionalisti weimariani intorno ai *Grundrechte* v. M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. III, 1914-1945, München, Beck, 1999, pp. 109 ss.; P. Ridola, *Stato e costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 55 ss.

⁵⁷ Cfr. M. Stolleis, *Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 211-213; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 238-239.

⁵⁸ F. Ruffini, *Diritti di libertà* (1926), Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2012, pp. 48 ss.; C. Mortati, *Introduzione*, cit., pp. 31 ss.

lavoro industriale, assumendo così una connotazione più concreta⁵⁹. La centralità del profilo sociale nei diritti fondamentali weimariani è anche il frutto di un itinerario politico e culturale che – come rileva Wiederin – svela un confronto non superficiale con la costituzione sovietica del 1918⁶⁰. Sull'elemento sociale si sono trovati a convergere partiti della coalizione e partiti dell'opposizione per ragioni diverse: tradizioni storiche e linee programmatiche per la USPD e la MSPD; contenimento del liberalismo individualistico per i liberaldemocratici della DDP; attenzione alle comunità religiose, ai temi educativi e all'assistenza sociale per il *Zentrum* cattolico e per i fautori del protestantesimo sociale; approcci comunitari, contrasto al liberalismo e ragioni tattiche per le destre all'opposizione DVP e DNVP⁶¹.

Dreier evidenzia come anche in assenza di un Tribunale costituzionale accentrato molti *Grundrechte* weimariani fossero ritenuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza direttamente applicabili. Si tratta per lo più dei diritti civili e di libertà già contemplati dalla *Paulskirche Verfassung*: alcune sentenze affermano ad esempio il contrasto di atti non solo amministrativi ma anche legislativi, successivi o antecedenti all'entrata in vigore della WRV, con i diritti di riunione e di associazione, con la libertà religiosa, con il diritto di proprietà e con il principio di eguaglianza, e quindi la loro disapplicazione, abrogazione o deroga⁶². Più cauto su questi sviluppi è invece Gusy, il quale tende a differenziare tra gli ambiti materiali, sottolineando come vi furono alcuni settori – soprattutto quello penalistico – in cui i diritti costituzionali furono sostanzialmente ignorati anche a fini interpretativi (a tale proposito l'autore ricorda i reati che incidevano sulla libertà di pensiero)⁶³. La questione si intreccia con quella relativa al *richterliches Prüfungsrecht* – la competenza dei giudici comuni a sindacare la legittimità costituzionale delle leggi –, effettivamente praticata da alcune corti tra cui il *Reichsgericht* (al quale spettava anche la *konkrete Normenkontrolle* sul contrasto tra leggi dei *Länder* e diritto federale: art. 13 comma 2 WRV) mentre lo *Staatsgerichtshof* decideva i conflitti costituzionali tra i *Länder* o tra un *Land* e il *Reich* e le controversie in materia elettorale⁶⁴.

Nemmeno sembra convincente la formula di Richard Thoma, spesso ripresa fuori dal contesto originario, secondo cui i *Grundrechte* weimariani sono *leerlaufend*, girerebbero cioè a vuoto, perché legati a riserve di legge molto ampie, suscettibili di determinarne interamente il contenuto. Dreier – in maniera più convinta di Gusy⁶⁵ – ridimensiona tali critiche, sottolineando da un lato come la sottoposizione a riserve di legge non debba di per sé considerarsi in maniera negativa, essendo il portato della tradizione tedesca del

⁵⁹ H. Hofmann, "Soziale Gerechtigkeit" und "Menschenwürde" in der Weimarer Reichsverfassung, in *Revista de Historia Constitucional*, 2019, pp. 307 ss.

⁶⁰ E. Wiederin, *Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext*, cit., pp. 54 ss.

⁶¹ M. Stolleis, *Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung*, cit., 201 ss., 208 ss.

⁶² H. Dreier, *Grundrechtsrepublik Weimar*, in Id., C. Waldhoff (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., pp. 176 ss.

⁶³ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 242 ss.

⁶⁴ Il problema è toccato da H. Dreier, *Die Weimarer Reichsverfassung: Vorbild oder Gegenbild des Grundgesetzes?*, cit., 333 ss.; Id., *Grundrechtsrepublik Weimar*, cit., pp. 179-180, 187-188; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 242-244, 249 ss.; C. Waldhoff, *Folgen – Lehren – Rezeptionen*, cit., p. 293; H. Hofmann, "Soziale Gerechtigkeit" und "Menschenwürde" in der Weimarer Reichsverfassung, cit., pp. 313-314. Sull'argomento v. già C. Gusy, *Richterliches Prüfungsrecht: eine verfassungsrechtliche Untersuchung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1985.

⁶⁵ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., p. 251.

Rechtsstaat, e dall'altro lato come anche nella costituzione weimariana le riserve di legge siano differenziate, essendo additati volta a volta al legislatore vincoli più o meno penetranti. Vi sono cioè riserve soddisfatte solo da una legge federale e non da quelle di un *Land*, oppure solo dalla legge parlamentare o solo da una legge costituzionale, oppure ancora riserve (è emblematico il caso della libertà di espressione) che ammettono solo “norme generali” e non restrizioni di particolari manifestazioni di un diritto.

Un altro vincolo posto al legislatore riguarda la costruzione dottrinale delle garanzie di istituto, costruzione fatta propria dalla giurisprudenza nella misura in cui pone limiti alla conformazione legislativa di un certo diritto (proprietà, matrimonio, pubblico impiego) con il fine di salvaguardare la disciplina tradizionale, per lo più codicistica⁶⁶. Diversamente dai tipi di riserve elencati più in alto si tratta nell'ultima ipotesi di vincoli che imprimono una direzione più conservatrice che non progressista al catalogo. Non è un caso che siano stati fatti valere da giudici poco inclini ad apprezzare la specifica dimensione sociale della WRV, depotenziandola, specialmente in materia di diritto di proprietà. Come nota Gusy è evidente in questo ambito una concorrenza – osservabile più in generale con riguardo all'attuazione della WRV – tra applicazione giudiziale e svolgimento legislativo dei suoi principi. Se nel disegno dei costituenti era soprattutto il legislatore democratico a dover sviluppare i diritti e i principi costituzionali, questo non è stato possibile per due ragioni decisive: la rottura della coalizione weimariana in seguito alle elezioni del 1920, con l'aumento della difficoltà di raggiungere un accordo parlamentare sul tipo di attuazione possibile, e la gravità della situazione finanziaria, che aveva assottigliato le risorse disponibili per un'adeguata redistribuzione⁶⁷.

Ciononostante – osserva Stolleis – non si può negare l'importanza del programma sociale weimariano, che imprime una direzione molto netta ai compiti dello stato. Già le norme sulle competenze della federazione sono significative: al *Reich* è richiesto di disciplinare in maniera uniforme settori come la cura dei poveri, la sanità, l'assistenza ai veterani di guerra e alle loro famiglie e più in generale l'assistenza e la previdenza sociale. Nelle norme sui diritti fondamentali si rinvengono poi molti riferimenti al benessere collettivo come fine dell'azione dello stato e come limite ai diritti individuali, nonché direttive che orientano l'attività del legislatore ma – su questo punto la dottrina ha mostrato significative aperture – sono suscettibili altresì di condizionare l'attività dell'interprete. La frequente insistenza sul nesso tra libertà individuali e bene comune presenta da un lato interessanti legami con il diritto germanico, dall'altro lato rivela un tratto pedagogico, particolarmente evidente in principi di carattere spiccatamente etico come quello secondo cui «ogni tedesco [...] ha il dovere morale di impiegare le sue energie spirituali e corporee in maniera da riuscire utile alla collettività» (art. 163 comma 1 WRV)⁶⁸.

⁶⁶ H. Dreier, *Grundrechtsrepublik Weimar*, cit., pp. 180 ss; Id., *Die Weimarer Reichsverfassung: Vorbild oder Gegenbild des Grundgesetzes?*, cit., p. 332. Ma sul carattere differenziato delle riserve cfr. anche C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., 246 ss.

⁶⁷ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 258 ss.

⁶⁸ M. Stolleis, *Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 200 ss. V. anche C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., 252 ss.; H. Dreier, *Grundrechtsrepublik Weimar*, cit., pp. 190 ss. Sull'elevato valore pedagogico

C'è in questo qualcosa di paternalistico, che collega la tradizione tedesca e settecentesca dei principi illuminati alle richieste di intervento statale nello stato sociale del Novecento⁶⁹. Ma ciò non conduce affatto a una valutazione negativa: si mancherebbe altrimenti di cogliere le sfide poste alle costituzioni novecentesche dai processi di industrializzazione e dalla crescente compenetrazione tra stato e società nelle democrazie di massa, sfide alle quali la *Weimarer Reichsverfassung* ha cercato di offrire, attraverso il modo in cui imposta i rapporti economici, se non una risposta almeno una cornice di composizione⁷⁰. Una parte essenziale di questa cornice è costituita dagli elementi volti a realizzare una democrazia economica: distribuzione più omogenea e funzionalizzazione della proprietà, ipotesi di socializzazione e cartellizzazione delle imprese, contrattazione collettiva come espressione di autodeterminazione delle forze produttive, consigli degli operai e degli impiegati e Consiglio economico del *Reich*. Con riguardo a questi ultimi va ricordato che nonostante la *Nationalversammlung* fosse nata sul presupposto del rifiuto di una *Räterepublik* sul modello sovietista la struttura organizzativa dei consigli è stata conservata, seppur molto affievolita, nei consigli operai di azienda e di distretto, mentre l'istituzione di un Consiglio economico del *Reich* come sede di mediazione tra rappresentanti degli operai e degli imprenditori risponde a logiche meno conflittuali e più corporative e armonizzanti (art. 165 WRV). Il ruolo di quest'organo è tuttavia rimasto marginale, mentre con riguardo ai consigli di fabbrica si segnala l'approvazione del *Betriebsrätegesetz* nel 1920. Va peraltro rilevato che gli stessi partiti e sindacati non avevano probabilmente molto interesse al potenziamento di un organo di rappresentanza e di mediazione del mondo produttivo alternativo ai canali della democrazia rappresentativa e a quelli della contrattazione collettiva⁷¹.

Tra le ulteriori ragioni che hanno impedito la realizzazione dell'impegnativo programma sociale della *Weimarer Reichsverfassung*, Monika Wienenfort ricorda la continuità amministrativa e la mancata divisione delle terre dopo l'abolizione dei feudi (art. 155 comma 1 WRV), dovute entrambe alla persistenza delle vecchie élites e all'esigenza di non interrompere la produzione alimentare per consentire l'approvvigionamento di una popolazione stremata e impoverita⁷². Di Fabio rileva inoltre criticamente la presenza di cartelli e monopoli che avevano bensì lo scopo di rafforzare l'industria interna ma che erano incompatibili con gli indirizzi *antitrust* che si stavano affermando altrove, nonché i contrasti irrisolti tra gruppi sociali portatori di interessi economici confliggenti: le richieste di protezionismo da parte degli agrari e delle imprese che contavano sulle commesse statali, ma anche le domande di abbassamento dei dazi da parte delle aziende esportatrici,

della WRV soprattutto ma non solo nel capo relativo all'educazione e all'istruzione v. altresì P. Häberle, *La costitución de Weimar en su texto y su contexto*, cit.; J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 212 ss.

⁶⁹ M. Stolleis, *Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung*, cit., 208-209.

⁷⁰ Su cui cfr. C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., 255 ss. Diffusamente e in lingua italiana v. F. Saitto, *Economia e costituzione. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, 17 ss.

⁷¹ M. Stolleis, *Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung*, cit., pp. 212 ss.; C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 269 ss.

⁷² M. Wienenfort, *Alte Eliten in der neuen Republik*, cit., pp. 251 ss.

ed altresì le istanze dei lavoratori volte a mantenere salari adeguati per un orario di lavoro che non travalicasse in sfruttamento⁷³.

Per quanto concerne i diritti fondamentali occorre infine evidenziare la specifica attenzione prestata al tema dell'eguaglianza non solo come principio generale e *Willkürverbot*⁷⁴, ma anche come principio contenente direttive specifiche tra cui l'eguaglianza dei sessi e la partecipazione femminile. Il contributo di Pascale Cancik nel volume curato da Dreier e Waldhoff⁷⁵ ricostruisce storicamente il movimento che ha portato al suffragio delle donne nell'elezione del 1919 alla *Nationalversammlung* e al suo ancoraggio in costituzione (art. 17 comma 2 e 22 WRV). Solo con l'apertura al voto femminile si è potuto finalmente registrare un uso corretto dell'aggettivo "universale", tralattivamente attribuito al solo suffragio maschile. L'autrice riconduce le prime lotte per il suffragio femminile in Germania alla rivoluzione del 1848 e rileva la non pacifica coesistenza di esse con le altre domande dei movimenti femministi borghesi, incentrate piuttosto sul fronte educativo e su quello del lavoro di cura. È stato soprattutto il partito socialdemocratico, nel quale avevano ottenuto ampio seguito le tesi di August Bebel in *Die Frau und der Sozialismus* (1878), a far propria la battaglia per il voto alle donne, legando la cd. questione femminile alla questione sociale e considerandolo un passaggio obbligato per ottenere il coinvolgimento delle donne ai fini della realizzazione del programma socialista⁷⁶.

Più complessa è la valutazione di altre norme costituzionali nelle quali si affronta la situazione femminile. Cancik muove da premesse liberali ed egualitarie, che si avvicinano idealmente alle posizioni di alcune deputate liberali e socialdemocratiche alla *Nationalversammlung* ma che non tengono conto di una serie di interrogativi sollevati nella seconda metà del Novecento dal femminismo della differenza. A ogni modo, guardando a questi problemi in una prospettiva storica e dunque contestualizzandoli, si può concordare con l'autrice nel considerare criticamente non solo e non tanto alcuni compromessi raggiunti in sede costituente, ma soprattutto la difficile e accidentata attuazione di diverse norme costituzionali in ambito privatistico e amministrativistico. L'art. 109 comma 2 WRV sanciva il principio secondo cui «uomini e donne hanno di regola (*grundsätzlich*) gli stessi diritti e doveri civili»: se a quel tempo l'avverbio *grundsätzlich* fu inteso da alcuni/e come un depotenziamento del principio di eguaglianza, oggi si potrebbe sostenere che esso è idoneo a giustificare, accanto a trattamenti uguali, anche trattamenti ragionevolmente differenziati. In materia di matrimonio permaneva la visione tradizionale secondo cui esso era da intendersi come base della famiglia e della comunità nazionale, sebbene tale visione fosse stata temperata dal principio di eguaglianza sessuale

⁷³ U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung*, cit., pp. 110 ss., 113 ss. Diversamente per C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., p. 257 nell'impianto della WRV erano insite anche le premesse per l'eliminazione di monopoli e cartelli.

⁷⁴ Cfr. sinteticamente C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 264 ss. e, con riferimento al contributo di Leibholz, C. Waldhoff, *Folgen – Lehren – Rezeptionen*, cit., pp. 292-294.

⁷⁵ P. Cancik, *Der Kampf um Gleichberechtigung als Voraussetzung der demokratischen Republik*, in H. Dreier, C. Waldhoff (hrsg.), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., pp. 151 ss.

⁷⁶ Ivi, pp. 155 ss.

(art. 119 comma 1 WRV). Un principio siffatto avrebbe dovuto essere sviluppato nel diritto di famiglia, ma la maggior parte degli interpreti cercò di limitarne la portata, facendo salve le norme del BGB ed escludendo dal relativo ambito di applicazione la disciplina del nome familiare e quella dei rapporti patrimoniali⁷⁷.

Ancora, particolarmente significativa è la vicenda che ha contrassegnato l'accesso delle donne agli impieghi pubblici. All'epoca le donne svolgevano soprattutto le professioni di domestica, governante o insegnante. Nel settore pubblico tuttavia perdevano il loro lavoro (o non potevano comunque accedervi) se si fossero sposate: per superare questa incompatibilità la costituzione di Weimar ha inserito la norma, volutamente generica, secondo cui erano «abolite tutte le eccezioni nei confronti delle donne impiegate» (art. 128 comma 2 WRV), norma ritenuta direttamente applicabile da due decisioni del *Reichsgericht* del 1921 e del 1923. Questa svolta ha avuto tuttavia una durata piuttosto breve, poiché la *Personal-Abbau-Verordnung* del 1923 ha consentito il licenziamento delle donne sposate alla luce di valutazioni relative alla riduzione dei costi del personale. Nella prassi tale regolamento ha prevalso sulle norme costituzionali conferenti fino a tutti gli anni cinquanta⁷⁸.

In conclusione, il quadro dell'esperienza costituzionale weimariana che emerge da questi volumi è molto più attento alla complessità delle vicende storiche rispetto a quello genericamente presupposto dalle *Lehren aus Weimar*. Come rilevano Waldhoff e Dreier il *Grundgesetz* ha bensì considerato la *Weimarer Reichsverfassung* come un antimodello in relazione ad alcuni aspetti della forma di governo (elezione e sfiducia del cancelliere, ruolo e poteri del Presidente della Repubblica, sistema elettorale e democrazia militante), ma per molti altri le due costituzioni presentano una «omogeneità strutturale» di base e rientrano nello stesso tipo di stato costituzional-democratico, potendo considerarsi la Legge fondamentale un perfezionamento o uno sviluppo della WRV⁷⁹. In realtà, con riguardo al tema dei diritti fondamentali e dei rapporti tra stato e società la seconda era stata più lungimirante della prima, avendo molto chiaramente «inclus[o] il conflitto sociale nel perimetro costituzionale»⁸⁰. Come sostiene Gusy, quella di Weimar è stata in fondo una costituzione attraversata dalla crisi ma foriera di molte possibilità⁸¹. E se lo spettro di una crisi di stampo weimariano viene oggi evocato con riferimento al contesto europeo e per certi aspetti anche a quello tedesco⁸², le possibilità sottese alla *Weimarer Reichsverfassung* non sono venute meno con la perdita di effettività di quest'ultima ma sono state veicolate, con tutte le loro contraddizioni e i loro limiti, nelle esperienze costituzionali del secondo dopoguerra.

⁷⁷ Ivi, pp. 159 ss., 166 ss.

⁷⁸ Ivi, pp. 164 ss., 169.

⁷⁹ C. Waldhoff, *Folgen – Lehren – Rezeptionen*, cit., pp. 300 ss.; H. Dreier, *Die Weimarer Reichsverfassung: Vorbild oder Gegenbild des Grundgesetzes?*, cit., pp. 325 ss. (ed ivi, p. 328, sulla omogeneità strutturale).

⁸⁰ M. Fioravanti, *Mortati a Weimar*, cit., p. XXI.

⁸¹ C. Gusy, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, cit., pp. 33 ss., 299 ss.

⁸² Cfr. F. Lanchester, *L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar*, cit., 431 ss., nonché C. Amirante, S. Gambino (a cura di), *Weimar e la crisi europea. Economia costituzione politica*, Cosenza, Periferia, 2013. Sulla Germania v. U. Di Fabio, *Die Weimarer Verfassung*, cit., pp. 247, 255 ss.

