



**G. F. FERRARI, S. M. MORALDO (a cura di), *Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus – La Germania tra integrazione europea e sovranismo*, Berlino, Springer, 2021, pp. 339\***

**A** cento anni dall'adozione nel 1919 della *Weimarer Reichsverfassung*, il primo statuto democratico della storia tedesca in vigore fino al suo tragico epilogo nel 1933, a settant'anni dalla promulgazione nel 1949 del *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (GG), la Costituzione della Repubblica Federale di Germania, e a trent'anni dalla caduta del Muro di Berlino nel 1989, simbolo dell'unificazione tedesca e della conseguente estensione dell'integrazione europea, il 2019 ha rappresentato un anno di straordinaria importanza per la storia della Germania e dell'Europa intera. Per celebrare l'irripetibile coincidenza di queste tre ricorrenze, la Scuola di Giurisprudenza dell'Università Bocconi, grazie al supporto del Consolato tedesco di Milano, insieme alla DAAD (celebre organizzazione tedesca per gli scambi accademici) e all'Istituto italo-germanico, ha organizzato lo stesso anno un convegno che ha visto la partecipazione di illustri Professori italiani e tedeschi, storici e costituzionalisti uniti dall'intento di dibattere sulle sfide del costituzionalismo tedesco alla fine di un arco di tempo in cui si sono susseguiti eventi cruciali. Gli atti del convegno sono stati raccolti e pubblicati due anni più tardi all'interno del volume "Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus – La Germania tra integrazione europea e sovranismo", curato da Giuseppe Franco Ferrari, docente di Diritto costituzionale e Diritto pubblico comparato presso l'Università Bocconi, e Sandro Mario Moraldo, docente di Lingua, letteratura e studi culturali tedeschi presso l'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna. Pertanto, questo progetto sembra nascere proprio dall'esigenza di raccontare la storia sviluppatasi nel cuore dell'Europa con lo scopo di comprendere le radici del costituzionalismo europeo.

Riallacciando i fili della Costituzione di Weimar, della Legge Fondamentale e dell'unificazione tedesca, gli Autori cercano di rammendare una maglia interpretativa di queste tappe fondamentali e di individuare un *Leitmotiv* facendo luce sulle cause istituzionali, con il fine ultimo di «capire il presente e non subire passivamente il futuro» (p. IX).

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Particolarmente stimolante è l'uso della lingua italiana e tedesca, sia nel titolo tradotto in entrambe le lingue, sia nella denominazione dei vari capitoli che contengono per l'appunto 13 contributi scritti in italiano e 8 in tedesco. Questa scelta ha sicuramente favorito una maggiore diffusione del volume diretto così ad un pubblico più vasto e, per di più, ha reso giustizia allo studio dell'influenza weimariana sulle rielaborazioni italiane. Infatti, all'interno della *Parte I*, Pasquale Pasquino e Pier Paolo Portinaro inquadrano la Costituzione tedesca del 1919 come caposaldo del costituzionalismo del Novecento che ha avuto un peso anche nella stesura della Costituzione della Repubblica italiana del 1948. Alcuni aspetti della Carta di Weimar sono stati oggetto di critica, altri invece fattore di imitazione da parte dei Padri Fondatori delle costituzioni continentali; ad esempio, l'apertura ai principi fondamentali riconosciuti dal diritto internazionale considerati come parte integrante del diritto tedesco, *ex* articolo 4, ha ispirato la stesura dell'articolo 10 della Costituzione italiana. In particolare, in maniera suggestiva Pasquino pone l'accento su alcune tracce rilevanti del testo weimariano, come un modello originale e innovatore, nell'assetto costituzionale della prima costituzione repubblicana della penisola. Egli evidenzia come il costituzionalista Costantino Mortati avesse proposto sia dei referendum di iniziativa governativa che delle proposte di legge di iniziativa popolare sulla scia della Costituzione di Weimar. Inoltre, secondo Portinaro, l'impianto istituzionale configurato a Weimar «segna un punto di svolta nella storia del costituzionalismo, in quanto è la prima costituzione che avvia [...] la vicenda novecentesca del costituzionalismo, che nella costituzione democratica riconosce uno strumento non solo di garanzia ma anche di indirizzo politico-sociale, non solo un progetto di forma di governo ma anche un soggetto demiurgico della società [...]. Al tempo stesso, il carattere ancipite di quella costituzione, che è insieme decisione e compromesso, assetto costituzionale a disposizione del potere costituente e oggetto di contrattazione fra le forze politiche, sollecita la teoria del diritto costituzionale a un di più di riflessività, a rimettere in discussione il suo strumentario concettuale, a sviluppare una nuova sensibilità per antinomie e paradossi» (p. 17). Quindi la Costituzione di Weimar è stata spesso ricordata per il suo carattere innovativo in quanto elencava una serie di diritti, anche sociali, accanto alle libertà classiche, che la rendevano uno strumento di garanzia dei diritti fondamentali e di razionalizzazione politico-sociale.

Tuttavia, Weimar resta anche l'esempio di debolezza e fragilità della democrazia nel momento in cui è sottoposta a continui attacchi pericolosi. A dimostrazione di questo, la Carta preparata e approvata rapidamente tra febbraio e luglio 1919 non resistette all'ascesa al potere dei nazisti in Germania quattordici anni dopo. Di conseguenza, ogniquale volta si verificarono sintomi di crisi delle istituzioni democratiche nel secondo dopoguerra, la dottrina fu indotta ad evocare il «fantasma di Weimar» (p. IX e p. 12) come segno prodromico di una crisi di sistema, in maniera rilevante nella cultura politica italiana. Ferrari richiama infatti nelle pagine introduttive il paradosso di Weimar, che consiste nella necessità di modificare la costituzione in assenza di un consenso adeguato a trasformarla in senso liberal-democratico, citando le parole di Rudolf Hilferding, un intellettuale socialdemocratico tedesco degli anni '30 del

Novecento, il quale tratteggiava la drammaticità dell'impossibilità di imporre la democrazia ad una maggioranza che la disapprova.

Dalla ricostruzione operata dagli Autori dei primi capitoli, sembra emergere la tesi che l'esperimento weimariano abbia rivelato nodi problematici sul piano tecnico-giuridico, come la formula elettorale proporzionale non corretta, la possibilità di modificare la Costituzione con legge, l'uso smodato dello strumento del referendum in un contesto politicamente molto divisivo, un tribunale costituzionale non ben delineato e l'ambigua contrapposizione tra Presidente, eletto direttamente dal popolo e titolare del potere di emergenza, e Parlamento. Nonostante il tentativo di dimostrare, attraverso il presente volume, come la *Weimarer Reichsverfassung* fosse un elaborato unico nella storia prebellica, avanzato rispetto al livello della cultura costituzionalistica e politica dell'epoca, i curatori sembrano inizialmente mettere in luce le ripercussioni del suo naufragio che dopo trent'anni portò i costituenti tedeschi del secondo dopoguerra ad «una sorta di presa di distanze quasi superstiziosa. *Bonn ist nicht Weimar*» (p. VIII). Sottolineando le inquietudini che serpeggiavano in Germania all'indomani del nazismo, i curatori guidano il lettore alla comprensione del meccanismo scattato all'interno del Convento di *Herrenchiemsee*, così come nell'opinione pubblica, che indirizzò le preferenze verso un'opzione antitetica alla parentesi weimariana, una soluzione che potesse segnare la discontinuità con essa, piuttosto che la contaminazione tra le due carte.

In questo scenario, Otto Pfersmann descrive egregiamente, nella *Parte II* della raccolta, la necessità avvertita dai costituenti di Bonn di costruire «una democrazia rigorosamente razionalizzata e capace di difendersi giuridicamente» (p. 28). Secondo il suo parere, dunque, l'intento dei costituenti del '48/'49 era stato quello di redigere una costituzione democratica e federale al fine di tornare ad un regime democratico e, allo stesso tempo, immune contro le debolezze che condussero al fallimento della democrazia di Weimar. Pfersmann, riprendendo il paradosso della democrazia analizzato da Ferrari nelle pagine precedenti, conclude che la soluzione sia da individuare in un altro paradosso, ossia nell'impossibilità democratica di respingere la democrazia. L'idea di un contro-modello rispetto a quello weimariano gettò le basi per «una democrazia eterna» (come Pfersmann intitola il paragrafo 2.2. a p. 31) imperniata sull'introduzione della clausola di immodificabilità dei degli artt. 1 e 20 GG riguardo ai principi inderogabili di salvaguardia dei diritti fondamentali e di democraticità; sull'articolazione della Federazione in *Länder*; sul principio della partecipazione dei *Länder* alla legislazione e, da ultimo, sulla custodia della democrazia grazie al controllo giurisdizionale. Attraverso la formula di questo paradosso vincente individuato da Pfersmann, «la democrazia militante giurisdizionale di Bonn diventò il modello più stabile e con più successo nel mondo - alla grande sorpresa dei Tedeschi» (p. 40).

La chiave di lettura che i curatori sembrano però privilegiare prospetta un approccio che possa andare oltre al «pregiudizio del Weimar-Komplex» (p. 67), come definito da Paolo Ridola nel capitolo *Le suggestioni e l'influenza della Costituzione di Weimar sul Grundgesetz del 1949* (pp. 63-89), che caratterizzò i primi trent'anni della *Bundesrepublik* e che condizionò il dibattito politico e costituzionale della Germania occidentale e l'interpretazione della Legge Fondamentale fino alla caduta del Muro di Berlino. Lo scopo dei curatori sembrerebbe quindi quello di

accompagnare il lettore durante un percorso di presa di coscienza della ciclicità storica della vita costituzionale tedesca per cui «Bonn ist auch Weimar» (p. VIII). Secondo il giudizio di Ferrari, la paura di ripetere gli errori di Weimar è stata superata esclusivamente dopo la riunificazione della Germania che ha permesso di valicare questo senso di colpa.

In un'ottica di continuità, la Germania pare dunque aver assimilato la «*lezione di Weimar*» (p. 181), per riprendere le parole del capitolo *Sistema dei partiti e democrazia diretta: la lezione di Weimar* (pp. 181-194) di Elisabetta Palici di Suni, la quale tiene a rimarcare il fatto che il *Bonner Grundgesetz*, si sia contrapposto al nazismo piuttosto che alla *Weimarer Reichsverfassung*, permeata da una visione ottimistica sul futuro: «la ragione del rifiuto della democrazia diretta nella Legge Fondamentale di Bonn non è quindi da ricercarsi nel modo in cui i referendum furono usati durante la Repubblica di Weimar, quanto piuttosto nella diversa volontà e nel diverso atteggiamento delle due assemblee costituenti. [...] Anziché la democrazia più democratica del mondo, la Legge Fondamentale si proponeva di istituire una democrazia rappresentativa stabile, e dunque una democrazia protetta» (p. 184).

La Germania riunificata nasce poi in un contesto accresciuto di interdipendenze transnazionali e di migrazioni, per questo motivo è interessante analizzare la storia costituzionale tedesca in questo passaggio tra il sovranismo e l'integrazione europea, come suggerito dallo stesso titolo del volume. A questo punto della riflessione, sembra opportuno far riferimento al capitolo *Deutschland zwischen europäischer Integration und „Souveränismus“* (pp. 219-241), redatto da Peter M. Huber, giudice del *Bundesverfassungsgericht*. È essenziale, pertanto, richiamare le pagine scritte dal giudice di Karlsruhe, inserite nella *Parte VI* del libro, che illuminano il lettore di una visione d'insieme con risvolti attuali. La Germania, dunque, riacquistando la piena sovranità politica, dopo la caduta del Muro di Berlino, ha promosso l'espansione territoriale dell'Unione europea. Come ricorda Huber, la Legge Fondamentale del 1949 obbliga la Repubblica federale a partecipare all'integrazione europea, ad aderire ai sistemi di sicurezza collettiva, a rispettare le regole generali del diritto internazionale e a perseguire una politica volta a preservare e ristabilire la pace. Questi obiettivi trovano espressione in varie parti del *Grundgesetz*, soprattutto all'interno dell'articolo 23 (1) che sancisce l'impegno della Germania a rispettare i principi democratici, costituzionali, sociali e federali e il principio di sussidiarietà e a garantire la protezione dei diritti fondamentali affinché si realizzi un'Europa unita. La profondità delle pagine di questo capitolo non sta nella misurazione dell'impatto dell'integrazione europea sull'ordine costituzionale originale della Legge Fondamentale, pur descritto in maniera minuziosa ed esaustiva, quanto nella rilettura oltremodo originale del concetto di „*Souveränismus*“. Secondo la prospettiva di Huber, infatti, questo termine possiede una connotazione puramente negativa e non esiste nel vocabolario tedesco. Pertanto, egli preferisce utilizzare la parola *autoaffermazione*, come esplicito all'interno del paragrafo 5 *Selbstbehauptung nicht Souveränismus* (pp. 239-241), delineata come prerequisito perché il popolo tedesco possa contribuire all'integrazione in qualità di membro dell'Unione europea portatore di una particolare identità. Lo *stato nazionale aperto e integrato* a livello europeo è lo strumento attraverso cui si può garantire che nell'Unione europea tutti gli Stati restino padroni dei Trattati e vedano i propri interessi rappresentati in egual misura: «Mit „*Souveränismus*“ hat dies nichts

zu tun, sondern ist eine notwendige Konsequenz der der Europäischen Union eigenen Verbundstruktur. In diesem Staaten-, Verfassungs-, Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund mögen die Souveränität zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zwar de facto geteilt und das Letztentscheidungsrecht der Mitgliedstaaten und ihre Herrschaft über die Verträge vor allem theoretische Merkposten und Orientierungspunkte sein. Das ändert jedoch nichts daran, dass es sie gibt» (p. 241).

Dunque, qual è il messaggio che i curatori del volume si prefiggono di veicolare?

A fronte di nuove sfide e attraverso attuali interpretazioni, nelle vicende della storia tedesca, e ancor più di quella europea, è da ricercare l'importanza che ha rivestito e che continua a rivestire la Carta di Weimar del 1919, a prescindere dalla ricorrenza del centenario. Non bisogna infatti perdere l'interesse verso la *consapevolezza di Weimar* come *tornante* della storia, della politica e del costituzionalismo europei.

Negli interventi riassunti finora, circolano pienamente lezioni e suggestioni weimariane, e questo rispecchia un inedito interesse per gli studiosi di Diritto costituzionale verso il diritto weimariano. Nella *Parte II* del libro, infatti, Ridola sostiene fermamente l'esigenza di un «ritorno a Weimar» con il fine di scoprire le radici di una «identità costituzionale», che non è il retrobottega di un *antiquarium*, ma il risultato della stratificazione nel fluire della storia di «spazi di esperienza» e di «orizzonti di aspettativa» [...] [n]ella consapevolezza che l'«anatomia» della Costituzione di Weimar insegna che ogni democrazia è un *Wagnis*, un'«impresa ardimentosa», la quale può avere un prezzo tragico [...] ma segna in profondità l'identità costituzionale, non solo tedesca ma europea, nella storia del costituzionalismo del XX e del XXI secolo» (p. 85).

D'altronde, come spiega Sabino Cassese in *Lezioni da Weimar. Democrazia e mondo, quello che ancora ci insegna la Costituzione di Weimar* ne «Il Foglio» del 24 dicembre 2019, l'insegnamento che possiamo trarre da Weimar è rappresentato - oltre che da aspetti di tecnica giuridica come il sistema di *check and balances* fra i poteri dello Stato - dal fatto che per una vera democrazia non basta un popolo. Cassese osserva che le leggi e una Carta con principi democratici ben delineati non sono sufficienti per tenere al riparo un popolo da derive plebiscitarie o autoritarie, bensì occorrono principi superiori. A suo parere, come compreso dai Padri Fondatori del *Bonner Grundgesetz* e di altre costituzioni contemporanee, è necessaria la presenza delle *Ewigkeitsklauseln*, le clausole di eternità di cui all'articolo 79 comma 3 della Legge Fondamentale, che contengono una garanzia di esistenza per le decisioni costituzionali fondamentali.

L'esperienza di Weimar, divenuta paradigmatica anche al di fuori del contesto specifico, deve essere riconosciuta quindi come una straordinaria bottega di idee per il costituzionalismo europeo; Ferrari, all'interno dell'ultimo capitolo dal titolo *Weimar tra storia e cultura* (pp. 327-339), la definisce come «laboratorio istituzionale, miracolo costituzionale e tragedia della storia non solo tedesca quanto europea» (p. 327). Seppur nella contezza dei difetti genetici e dei vizi di realizzazione, per gli appassionati di Diritto costituzionale il suggerimento che si evince è di analizzare il tragico epilogo della stagione weimariana come un'«inestimabile eredità culturale».

Eleonora Iannario