



LAURA FABIANO *

LE COSTITUZIONI RAZIONALIZZATE DEGLI ANNI VENTI IN EUROPA CENTRO ORIENTALE: LABORATORI COSTITUZIONALI PER LE DEMOCRAZIE DEL SECONDO DOPOGUERRA **

Abstract [It]: Il momento costituente che si esprime nell'Europa centro orientale nei primi due decenni del Novecento è ricordato come di tipo razionalizzante ovvero un'attività di scrittura delle Costituzioni nel corso della quale i diversi costituenti, contribuendo a traghettare il costituzionalismo dell'epoca da una dimensione liberale (da considerarsi tuttavia nella sua particolare declinazione continentale) ad una accezione democratica della convivenza politica, elaborano documenti costituzionali in cui figurano innovativi elenchi di diritti e si tenta di dare definizione ad alcuni istituti determinanti della forma di governo parlamentare (affermatasi altrove per prassi e convenzioni) in modo dettagliato e specifico, utilizzando il rigore del documento scritto, al fine di comporre in modo sicuro il rapporto fra i poteri dello Stato.

Analizzando quelle esperienze emerge come il concetto di costituzionalismo razionalizzato che si rintraccia in quella fase necessita di essere distinto dalla più specifica nozione di "parlamentarismo razionalizzato" del quale in effetti il primo è la genesi. L'attenzione nei confronti della stabilità governativa non sembra essere stato il primario obiettivo della razionalizzazione costituzionale al suo esordio e tuttavia essa ne diviene uno dei prodotti in quanto si rende evidente come i tentativi di integrazione razionalizzata nella forma di governo statale del pluralismo sociale che emerge in quegli anni richiedano non solo la tutela della partecipazione politica delle minoranze politiche e sociali (realizzata attraverso la valorizzazione del parlamentarismo e la previsione costituzionalizzata di diversi momenti referendari) ma anche la garanzia della governabilità in termini maggioritari e soprattutto esigono che questi due valori (rappresentatività e governabilità) vengano perseguiti bilanciandoli continuamente.

Abstract [En]: Central and Eastern Europe went through an experience of "constitutional rationalization" in the early 20th century. In this historic period constitutional documents are written to move from liberalism (with its specific continental meaning) towards democracy. They contain innovative lists of rights, as well as a series of institutes that define the form of parliamentary rule in detail. The strictness of the written document shapes the relationship between the various powers of the state.

An examination of these experiences reveals a distinction between the notion of rationalized constitutionalism that emerges from this stage and the more specific concept of rationalized parliamentarism.

Constitutional rationalization was initially not intended to promote governmental stability. However, as time has passed, it has become a significant goal. It has become evident that the preservation of social pluralism necessitates the safeguarding of political participation of both political and social minorities, as well as the safeguarding of governability.

* Professore Associato di Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Bari A. Moro.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo trae spunto e costituisce una versione rivista ed approfondita dall'intervento al Convegno organizzato in occasione dei 100 anni della Costituzione Rumena del 1923 presso il Museo Nazionale Cotroceni – Palazzo Presidenziale, Bucarest, 10-11 maggio 2023.

Parole chiave: Costituzionalismo razionalizzato, Forma di governo parlamentare, Pluralismo, Stabilità governativa, Democrazia.

Keywords: Constitutional Rationalization, Parliamentary System, Pluralism, Governmental Stability, Democracy.

SOMMARIO: 1. La forma di governo parlamentare agli esordi dello Stato contemporaneo: l'evoluzione del modello britannico e francese e la loro diffusione. 2- Il ciclo costituzionale degli anni Venti in Europa centrale fra contaminazioni britanniche e francesi e innovazioni culturali. 3- Il modello monista a prevalenza dell'Assemblea: l'Austria del 1920 e la Polonia del 1921. 4- Il dualismo equilibrato nella Costituzione Cecoslovacca del 1920. 5 - Il pluralismo irrisolto e la democrazia "impossibile" nella Costituzione di Weimar del 1919. 6- Polarizzazione politica, dialogo democratico e costituzionalismo garantito ieri e oggi.

1. La forma di governo parlamentare agli esordi dello Stato contemporaneo: l'evoluzione del modello britannico e francese e la loro diffusione

All'indomani del primo conflitto mondiale, con le decisioni assunte nell'ambito della Conferenza di pace di Parigi del 1919¹, che segna la fine degli imperi centrali e determina un profondo cambiamento nella Carta politica europea, fiorisce in Europa centro orientale un'importante attività costituente che darà vita a diversi documenti costituzionali. Molti di essi non rimarranno in vigore troppo a lungo, travolti tragicamente dagli effetti europei della crisi economica iniziata qualche anno prima nell'esperienza statunitense e, successivamente, dallo scoppio della Seconda guerra mondiale. Tuttavia, alcuni degli impianti costituzionali allora prescelti, diverse fra le intuizioni istituzionali elaborate in quegli anni, così come, non da ultimo, le riflessioni di carattere giuridico e politico che fioriscono in quel periodo, risultano importanti quale significativo momento di sperimentazione costituzionale che getta il proprio retaggio ben oltre la fine di quella stagione costituente².

Agli albori del XX secolo, l'allargamento del suffragio (fino alla conquista in molti contesti statali del diritto di voto maschile e femminile) consegue ad una progressiva presa di coscienza di classe da parte di ceti sociali che nei secoli precedenti erano relegati ai margini della vita politica; ciò determina un'impostazione dell'organizzazione sociale in senso maggiormente pluralistico richiedendo allo Stato di dismettere un mero ruolo di garanzia, sufficiente nell'impianto della forma di Stato liberale monoclasse borghese, e di assumere un ruolo attivo nella vita associata per soddisfare le necessità di tutti e per regolarne i reciproci rapporti³.

Nell'esperienza che si propone come la culla del modello parlamentare, la Gran Bretagna, tali cambiamenti del tessuto sociale vengono metabolizzati precocemente rispetto ad altri contesti culturali ovvero a partire dall'esperienza della rivoluzione industriale di fine Ottocento. Un elemento di significativa importanza nella progressiva evoluzione del parlamentarismo inglese è da individuare in particolare, nei primissimi anni del Novecento, nell'emersione di una nuova compagine politica, il partito laburista (sostenuto ideologicamente dall'affermazione, nel contesto britannico, di un solido movimento filosofico riformista che si struttura nel fabianesimo di George Bernard Shaw e di Sidney e Beatrice Webb⁴), con la nascita della quale viene soppiantata la precedente struttura partitica binaria caratterizzata dal confronto fra partito liberale e partito conservatore, entrambi espressioni della cultura liberale; quest'ultima aveva consentito una lettura dualista della

¹ La bibliografia sul punto è immensa. Una panoramica è offerta da D. PASQUINUCCI, *Cent'anni dopo: la Conferenza di Parigi*, in *Nuova Informazione Bibliografica*, n. 1, 2020, 87 ss. il quale offre anche un saggio interessante sul tema.

² Cfr. C. SBAILÒ, *Weimar. Un laboratorio per il costituzionalismo europeo. Scienza giuridica e crisi dei valori occidentali*, Città Aperta, 2007. Sul tema cfr. anche autorevolmente F. LANCHESTER, I. STAFF (a cura di), *Lo Stato di diritto democratico dopo il fascismo ed il nazionalsocialismo*, Milano, Giuffrè, Baden Baden, Nomos, 1999 e ancora di F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica della Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1998, 189-239.

³ Sul tema ancora attuale risulta il pensiero di C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973. Cfr. anche M. Volpi, *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁴ Cfr. J. F. MILBURN, *The Fabian Society and the British Labour Party*, in *Political Research Quarterly*, vol. 11, n. 2, 1958, 319 ss.

dimensione parlamentare riconducibile alla formula “orleanista” dei due poteri (Esecutivo e Legislativo) e dei tre organi (Re, Governo e Parlamento) saldati da un doppio regime fiduciario del Governo sia con il Re sia con il Parlamento. Si trattava di un dualismo nell’organizzazione della forma di governo che rifletteva il dualismo sociale e politico caratterizzato dal confronto fra aristocrazia e borghesia che ovviamente si rivela inadeguato con l’emersione e la presa di coscienza di sé stessa della classe proletaria. Con l’allargamento del suffragio, e il conseguente mutamento della strutturazione partitica del Paese, si afferma dunque, progressivamente, una dimensione maggioritaria della forma di governo parlamentare inglese di tipo monista ove i poteri del sovrano (quale capo del governo) divengono sempre più formali e il governo cessa di essere il comitato esecutivo della maggioranza parlamentare per divenirne il comitato direttivo riuscendo ad assumere così pienamente le funzioni governative⁵. Il partito laburista, dunque, ponendosi come interprete di alcune delle nuove esigenze sociali emergenti, riesce correttamente a canalizzarle nella dimensione politico istituzionale del Paese che sia adeguata a tali cambiamenti⁶. Le trasformazioni dette avvengono senza importanti scossoni ed in questo senso la Gran Bretagna si conferma, anche in questa fase evolutiva, come un’esperienza caratterizzata da una spinta innovativa nella continuità della tradizione⁷.

Diversamente, nel contesto francese il quadro costituzionale tratteggiatosi nel 1875 che aveva dato vita all’esperienza della III Repubblica subisce una particolare deriva di tipo assembleare spiccatamente monista a preminenza del Parlamento (e non del governo, come nel prototipo britannico) finendo, come è stato efficacemente osservato, per sostituire il precedente assolutismo monarchico con l’assolutismo d’Assemblea⁸. Ciò accade quando, al suo insediamento, nel 1879, il Presidente Jules Grevy si impegna formalmente a non sciogliere mai più l’Assemblea nazionale (potere che cade in desuetudine) a causa delle tensioni che si erano registrate a seguito del tentativo eseperto dal precedente Presidente, il Maresciallo Mac-Mahon, di imporre alla stessa Camera bassa francese un’interpretazione dualista della forma di governo. Tale tentativo di imposizione finisce per sfociare, nondimeno, nella conferma della caratterizzazione monista del dettato costituzionale: difatti quando il 25 giugno 1877 il Presidente scioglie l’Assemblea con il consenso del Senato (al culmine di una tormentata vicenda caratterizzata dal tentativo presidenziale di imporre un governo di proprio gradimento) nelle elezioni successive l’elettorato conferma una maggioranza repubblicana, contraria a Mac-Mahon, costringendolo alle dimissioni⁹.

⁵ La tensione maggioritaria propria della forma di governo parlamentare inglese è colta e descritta *in primis* da Walter Bagehot, già in epoca vittoriana, nella sua nota opera *The English Constitution* del 1867 (tr. it., *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995) ove lo studioso britannico metteva in evidenza lo stretto legame fra esecutivo e legislativo quale “*efficient secret*” dell’equilibrio istituzionale britannico (W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., 52). Sul pensiero giuridico di Walter Bagehot si rinvia a G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, Milano, Giuffrè, 2001; M. VALENTI, *Walter Bagehot e il governo delle passioni: profilo di un vittoriano*, Milano, F. Angeli, 1993.

⁶ Sul punto cfr. F. LANCHESTER, *Partiti e democrazie pluraliste*, in R. SCALON (a cura di), *Le radici storico-filosofiche della democrazia*, Torino, Trauben, 2006, 21-43.

⁷ Cfr. A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, il Mulino, 2021.

⁸ C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., 191.

⁹ I risultati delle elezioni all’Assemblea nazionale si rivelarono contrari alle aspettative di Mac Mahon, in quanto il corpo elettorale si è espressa in favore di una maggioranza repubblicana ostile al Capo dello Stato. Agli inizi del 1879 i

Con la c.d. “Costituzione Grevy”¹⁰ la Francia inaugura dunque il suo assetto di parlamentarismo assembleare ove il governo è prigioniero di un’assemblea frammentata e ove l’instabilità politica si scarica del tutto sulla tenuta governativa. Si avvia quella fase definita da Maurice Duverger del valzer dei governi, che si protrae sino alla V Repubblica, e che sostituisce la precedente fase del valzer delle Costituzioni¹¹ caratterizzata dalla c.d. ossessione costituente¹² (ovvero da un frequente rinnovo dell’accordo costituzionale il quale è interpretato, erroneamente, in termini maggioritari ed a ragione di ciò non resiste all’evoluzione della dimensione sociale economica e politica del Paese).

2. Il ciclo costituzionale degli anni Venti in Europa centrale fra contaminazioni britanniche e francesi e innovazioni culturali

L’esperienza francese e quella britannica (nelle loro differenti evoluzioni) si pongono come i modelli antitetici cui guardare nella definizione di un assetto di tipo parlamentare e si rintracciano nel ciclo costituente degli anni Venti in Europa Centrale. Ad essi si aggiunge il prototipo direttoriale svizzero del 1848 (come revisionato nel 1874) ed il modello presidenziale statunitense.

Con riguardo a quest’ultimo è tuttavia da evidenziare che, secondo gli insegnamenti di Huntington¹³, pur essendo nel tempo assurto a *tipus* in senso pieno, esso potrebbe essere considerato, almeno alla sua adozione, una parziale recezione del monismo della forma di governo inglese del periodo tudoriano quando il sovrano era il detentore dell’indirizzo politico ed il Parlamento fungeva da limite agli eccessi di tale autorità soprattutto in relazione alle scelte concernenti le spese dello Stato. Alla scrittura della Costituzione statunitense, i padri fondatori, poco consapevoli della coeva evoluzione della forma di governo inglese (ove nel periodo post tudoriano si afferma la monarchia costituzionale e, successivamente, proprio le dimissioni di Lord North nel 1781, causate dalla sconfitta con le colonie americane, segnavano l’evoluzione della responsabilità penale del governo inglese in responsabilità politica) progettano un’architettura costituzionale caratterizzata da rigida separazione dei poteri ove il Presidente (monarca elettivo) era capo del Governo, sussisteva una responsabilità dal sapore penalistico di quest’ultimo (*l’impeachment*) e la sanzione regia

repubblicani conquistarono anche il Senato e a Mac Mahon non restò che dimettersi. Sul punto cfr. M. CARDUCCI, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari in Francia*, reperibile all’url <http://journals.uniurb.it>

¹⁰ Nella dichiarazione del 7 febbraio 1879 il nuovo Presidente della Repubblica Jules Grévy, succeduto a Patrice de MacMahon, affermava: «Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n’entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes institutionnels». Il passo citato è riportato da P. GUILLAME - S. GUILLAME, *Réformes et réformisme dans la France contemporaine*, Paris, Colin, 2012, 15, che evidenziano come Grévy rompesse così con «la conception orléaniste ou dualiste des lois de 1875» e come la crisi del 1877 avesse portato a una «abrogation de fait» del potere di scioglimento. F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, Aracne, 2005, 26, ricorda che la definizione «Constitution Grévy» è stata coniata da M. PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel (1957)*, 11^a ed., Paris, Dalloz, 1990, 493.

¹¹ M. DUVERGER, *Les Constitutions de la France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1983 (trad. it. di G.P. O’CONNOR, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984).

¹² R. MARTUCCI, *L’ossessione costituente. Forma di governo e Costituzione nella Rivoluzione francese*, Bologna, il Mulino, 2002.

¹³ S.P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

diveniva il veto presidenziale. Non era previsto invece il rapporto di fiducia e l'autonomia del Congresso era tutelata dalla mancata previsione dello scioglimento parlamentare¹⁴.

Il momento costituente che si esprime nell'Europa centro orientale nei primi due decenni del Novecento è ricordato come di tipo razionalizzante ovvero un'attività di scrittura delle Costituzioni nel corso della quale i diversi costituenti, contribuendo a traghettare il costituzionalismo dell'epoca da una dimensione liberale (da considerarsi, tuttavia, nella sua particolare declinazione continentale)¹⁵ ad una accezione democratica della convivenza politica¹⁶, elaborano documenti costituzionali in cui figurano innovativi elenchi di diritti e si tenta di dare definizione ad alcuni istituti determinanti della forma di governo parlamentare (affermatasi altrove per prassi e convenzioni) in modo dettagliato e specifico, utilizzando il rigore del documento scritto, al fine di comporre in modo sicuro il rapporto fra i poteri dello Stato¹⁷. Tale approccio alla dimensione costituzionale va interpretato in collegamento con l'emersione, nel contemporaneo periodo, del movimento filosofico neopositivista nella sfera del quale, in ambito giuridico, si sviluppano le teorie formali e normative che fanno capo ad Hans Kelsen al quale, peraltro, si deve l'impianto di uno fra i documenti fondamentali cui ci si riferisce ovvero la Costituzione austriaca del 1920¹⁸.

Il concetto di costituzionalismo razionalizzato che si rintraccia nell'esperienza degli anni Venti necessita di essere distinto dalla più specifica nozione di "parlamentarismo razionalizzato" del quale in effetti è la genesi. Se difatti la razionalizzazione costituzionale, secondo l'insegnamento di Giorgio Lombardi, «consiste nel cercare con forme giuridiche

¹⁴ Sul punto cfr. S. FABBRINI (*L'America e i suoi critici*, Bologna, il Mulino, 2005), il quale afferma «l'America scelse la strada della separazione tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario (...) avendo a mente l'Inghilterra tudoriana, proprio mentre l'Europa (e l'Inghilterra post-tudoriana) stavano abbandonando la tradizionale separazione dei poteri per andare verso la fusione di quei poteri (e dei primi due in particolare con la formula del *King in Parliament*)», 44-45.

¹⁵ Sul punto cfr. A. GOTTSMANN, *Il mondo di ieri. Il conservatorismo austriaco interbellico*, in *Ricerche di Storia Politica*, n. 3, 2020, 261 ss.

¹⁶ cfr. sul punto G.F. FERRARI, *Le libertà e i diritti*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI, *Diritto Costituzionale comparato*, Bari-Roma, Laterza, 2009, 1000 ss. per il quale «La carta tedesca adottata a Weimar l'11 agosto del 1919, costituisce il prototipo di quelle della sua generazione e insieme rappresenta il precipitato di una sorta di laboratorio del costituzionalismo che si orienta a transitare oramai dal modello liberale a quello democratico», spec. 1034-1035; dello stesso A. cfr. *Le libertà. Profili comparatistici*, ove si afferma «Weimar rappresenta invece uno sforzo gigantesco della cultura politico-giuridica tedesca di realizzare il passaggio da uno Stato liberale imperfetto, ancora intriso di venature fortemente conservatrici, ad un modello democratico costituzionale di massa», 157.

¹⁷ Cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, 5-53. Fra le Costituzioni razionalizzate degli anni Venti in Europa dell'est si usa elencare anche le esperienze costituzionali delle c.d. Repubbliche baltiche – Lettonia (1919), Estonia (1920) e Lituania (1918) – così come la Costituzione Rumena del 1923. Tali vicende costituzionali, seppur estremamente significative sotto il profilo esperienziale e di riflessione politologica e giuridico costituzionale, presentano delle differenze di fondo rispetto ai casi concernenti gli Stati dell'Europa centro-orientale eredi degli imperi centrali – a partire dalla considerazione per cui per cui la nascita delle repubbliche baltiche difatti viene promossa a Parigi al fine di sottrarre possibilità di controllo territoriale all'egemonia russa (travolta in quel periodo dalla rivoluzione bolscevica) e dunque non a scopi "punitivi". Per tale ragione, pur appartenendo al medesimo ciclo costituzionale, queste vicende costituzionali possono essere valutate come differenti in termini categoriali. Sul punto cfr. L. PANZERI, *Il ripristino della sovranità delle Repubbliche baltiche a trent'anni dalla dissoluzione sovietica: aspetti storico costituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n.1, 2022.

La Romania, d'altra parte, rappresenta un caso pressoché autonomo in quanto la Costituzione elaborata nel 1923 è un documento di tipo ottriatto che definisce i termini di una monarchia costituzionale sancito in una fase di rinnovo dell'accordo costituente fra popolo e sovrano nell'esperienza rumena al fine di consolidare l'esperienza della c.d. "Grande Unione".

¹⁸ Cfr. P. PETTA, *Il sistema federale austriaco*, Milano, Giuffrè, 1980.

di ottenere un qualcosa che in altri modelli si ottiene attraverso il libero fluire delle forme politiche, attraverso il gioco dei pesi e contrappesi secondo un operare della tradizione e dell'innovazione»¹⁹, il parlamentarismo razionalizzato è stato invece qualificato come un tentativo «di creare, o di riprodurre artificialmente le condizioni della stabilità governativa attraverso meccanismi istituzionali allo stesso tempo più efficaci e più raffinati di quelli, empirici, del parlamentarismo tradizionale»²⁰ ovvero quale «insieme di regole giuridiche destinate a preservare la stabilità del governo in assenza di una maggioranza parlamentare costante»²¹. L'attenzione nei confronti della stabilità governativa non sembra essere stato il primario obiettivo della razionalizzazione costituzionale al suo esordio (essendo il focus delle costituzioni razionalizzate degli anni Venti maggiormente centrato sugli strumenti del compromesso politico e della convivenza pluralistica) e tuttavia ne diviene uno dei prodotti²² in quanto le diverse esperienze che si propongono nei primi decenni del Novecento nel centro Europa evidenziano come i tentativi di integrazione razionalizzata nella forma di governo statale del pluralismo sociale che emerge in quegli anni richiedano non solo la tutela della partecipazione politica delle minoranze politiche e sociali (realizzata attraverso la valorizzazione del parlamentarismo e la previsione costituzionalizzata di diversi momenti referendari) ma anche la garanzia della governabilità in termini maggioritari e soprattutto esigono che questi due valori (rappresentatività e governabilità) vengano perseguiti bilanciandoli continuamente²³.

La conferma del fatto che la razionalizzazione degli anni venti non tende, almeno inizialmente, alla garanzia della stabilità governativa si rintraccia nel fatto che, a fronte di alcune esperienze che traggono ispirazione dal modello parlamentare britannico (nella sua variante monista e dualista), altre (l'impianto Weimariano, la Costituzione austriaca del 1920 e quella polacca del 1921) guardano al prototipo francese quale punto di riferimento²⁴ per

¹⁹ G. LOMBARDI, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessioni introduttive*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo, Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 329. Si rinvia anche a S. Ceccanti il quale definisce la razionalizzazione come «il tentativo di trasformare una serie di comportamenti pratici fondati su rapporti politici in regole giuridicamente vincolanti», S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, 7.

²⁰ PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1987, 113.

²¹ O. DUHAMEL, *Parlementarisme rationalisé*, in O. DUHAMEL, Y. MENY (a cura di), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 694.

²² Cfr. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2016, pp. il quale afferma «l'obiettivo della stabilità governativa non era uniformemente presente nei testi costituzionali dell'epoca e anzi difettava del tutto nel più celebre modello di parlamentarismo razionalizzato del primo dopoguerra, ossia quello delineato dalla Costituzione di Weimar. L'emersione della stabilità del Governo come necessità della democrazia parlamentare che il diritto costituzionale deve contribuire a soddisfare risale alla seconda metà degli anni Venti e si consolida negli anni Trenta, configurandosi come una proposta riformista alla crisi del parlamentarismo», 6.

²³ Tale evoluzione critica risulta evidente nei noti studi su tali tematiche di Boris Mirkine-Guetzévitch il quale nel 1928 analizza i fenomeni costituenti di quel decennio quale «razionalizzazione giuridica della volontà generale» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, cit. 13) per poi maggiormente orientare, già nel 1930, la propria attenzione sui meccanismi di rafforzamento dell'esecutivo (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, cit.). Sul punto a commento cfr. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., spec. 13 ss.

²⁴ Commenta a proposito G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1980, 19^a ed. «La cosa curiosa è che ciò che era una malattia è stato copiato da più Stati come un tipo di istituzione politica. Dopo la guerra del 1914-1918, numerosi Stati europei hanno modellato la loro Costituzione, non sul principio del nostro regime,

poi evolvere solo successivamente verso una maggiore tendenza alla razionalizzazione parlamentare²⁵.

Anche alla luce di tali riflessioni può dunque affermarsi che quella che si verifica negli anni venti in Europa centro orientale è una fase costituente che, pur apparentemente del tutto fallita, in quanto sgretolatosi nell'avvento dei regimi totalitari o nello scoppio della seconda guerra mondiale, prelude al successivo costituzionalismo rigido, scritto e garantito, figlio del pluralismo sociale e politico, che si manifesterà del tutto all'indomani della seconda guerra mondiale nei documenti costituzionali dei Paesi caratterizzati da forme di stato democratico sociali; in essa si tratteggiano diversi elementi che caratterizzeranno pienamente tali successive esperienze (l'attenzione per la scrittura dei diritti, una prima affermazione, fra essi, dei diritti sociali e delle formazioni intermedie, la definizione di organi e di clausole costituzionali di garanzia) e attraverso tale esperienza matura una consapevolezza critica delle necessità profonde del costituzionalismo pluralista di cui certamente i costituenti della fase successiva, alla fine del secondo conflitto mondiale, riescono a fare tesoro²⁶.

Particolarmente significativo è il contributo che tale fase costituente offre al processo di evoluzione della concezione dei diritti fondamentali. Questi ultimi, già elaborati a partire dalle rivoluzioni liberali settecentesche in senso oppositivo acquistano in tale momento di elaborazione costituzionale carattere integrativo²⁷ contribuendo al superamento della concezione dei diritti pubblici soggettivi come limite del potere statale quale vertice gerarchico della società.

3. Il modello monista a prevalenza dell'Assemblea: l'Austria del 1920 e la Polonia del 1921

Esempio emblematico di parlamentarismo monistico in senso assembleare è rappresentato dalla Costituzione austriaca del 1920 elaborata sotto l'influenza culturale di

ma sulla pratica politica. [Di qui la nascita] di sedicenti regimi parlamentari senza Capo dello Stato e, beninteso, senza scioglimento, con ministri nominati dalle Camere. La si è chiamata «razionalizzazione» del parlamentarismo [...]], 176.

²⁵ In Austria, ad esempio, il tema del rafforzamento dell'Esecutivo diviene centrale con la legge costituzionale del 7 dicembre 1929, che stravolge il parlamentarismo razionalizzato delineato nella Costituzione del 1920 (e fondato appunto sul primato assoluto del Parlamento) non soltanto introducendo l'elezione diretta del Presidente federale e facendone il dominus del processo di formazione del Gabinetto ma soprattutto attribuendo a quest'ultimo il potere di scioglimento (a differenza dell'impianto originario che prevedeva solo l'ipotesi dell'autoscioglimento disposto dal Consiglio nazionale mediante approvazione di una legge ordinaria (art. 29 B-VG). Discorso analogo può essere fatto per la revisione della Costituzione polacca del 1921 ad opera della legge costituzionale del 2 agosto 1926, che, oltre a limitare considerevolmente i poteri della Dieta in vari ambiti materiali, rivoluzionava la rigida disciplina del potere di scioglimento di quest'ultima basandolo sulla proposta del Consiglio dei ministri. Il testo originario dell'art. 26 della Costituzione polacca del 1921 prevedeva, oltre all'ipotesi di autoscioglimento della Dieta con delibera a maggioranza qualificata dei due terzi dei votanti, anche l'ipotesi dello scioglimento presidenziale, ma solo col consenso del Senato in conformità al modello francese (art. 5 della legge relativa all'organizzazione dei poteri pubblici del febbraio 1875). A differenza di quest'ultimo, tuttavia, la Costituzione polacca prevedeva, da un lato, l'aggravamento procedurale della maggioranza qualificata dei tre quinti dei senatori e, dall'altro lato, l'ulteriore conseguenza che, in caso di consenso, vi sarebbe stato lo scioglimento automatico dello stesso Senato, oltre che della Dieta.

²⁶ Sul tema si rinvia, fra i molti contributi, a F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica della Assemblea costituente*, cit.

²⁷ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), trad. it. a cura di F. FIORE - J. LUTHER, Milano, Giuffrè, 1988.

Hans Kelsen²⁸. Il noto giurista di Praga propugnava una concezione democratica improntata alla centralità parlamentare collegata al relativismo conoscitivo che animava la sua riflessione politica²⁹ e che lo condusse a considerare il Parlamento non come il luogo in cui può trovare espressione la maggioranza politica (in effetti, per Kelsen, il principio maggioritario era un accomodamento necessario della democrazia reale rispetto alla democrazia ideale)³⁰ quanto come il contesto nel quale avviene la dialettica maggioranza/opposizioni, dialogo al cui esito è possibile raggiungere un idoneo compromesso politico³¹. Considerando tale impostazione si comprende come mai la costituzione austriaca abbia costituzionalizzato il sistema elettorale proporzionale per l'elezione della Camera bassa, scelta che però, insieme ad altri elementi dell'ingegneria costituzionale kelseniana³², ha finito per favorirne l'intrinseca fragilità.

Il modello austriaco si ispira tendenzialmente alla tradizione monistica di tipo francese con alcuni innesti culturali elvetici³³ e si caratterizza per la mancata previsione dell'istituto dello scioglimento parlamentare giacché la Costituzione prevede solo l'ipotesi dell'autoscioglimento attribuito alla prima Camera (l'Assemblea Nazionale)³⁴. Tale opzione peraltro conferma, insieme con la previsione di un potere di veto scarsamente significativo attribuito alla seconda Camera (il Consiglio Federale, rappresentativo della struttura federativa dello Stato), la preminenza della Camera bassa nella struttura parlamentare. La

²⁸ Cfr. R. WALTEIR, *Hans Kelsen e le origini della costituzione federale austriaca del 1920*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, vol. 3, n. 5, 1991, articolo reperibile all'url <https://scienzaepolitica.unibo.it/article/view/3062/2459>. Cfr. anche F. LIJOI, *Parlamentarismo ed educazione alla democrazia. Riflessioni su Hans Kelsen*, in *La Cultura*, n. 2, 2002, 227 ss.

²⁹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, a cura di A. CARRINO, Torino, Giappichelli, 2004, tr. it. di ID., *Verteidigung der Demokratie*, in *Blätter der Staatspartei*, 2, 3-4, 1932: «Il relativismo è quella concezione del mondo che l'idea democratica presuppone. La democrazia stima allo stesso modo la volontà politica di ognuno come rispetta ugualmente ogni credo politico, ogni opinione politica di cui, anzi, la volontà politica è l'espressione. Perciò la democrazia dà ad ogni convinzione politica la stessa possibilità di esprimersi e di cercare di conquistare l'animo degli uomini attraverso la libera concorrenza. Perciò, la procedura dialettica adottata dall'Assemblea popolare o dal Parlamento nella creazione delle norme, procedura che si svolge attraverso discorsi e repliche, è stata opportunamente riconosciuta come democratica», 149.

³⁰ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit.; in tale nota opera l'A. afferma: «Soltanto l'idea che – se non tutti – devono essere liberi almeno il maggior numero possibile di uomini ossia dunque che il minor numero possibile di essi debbano trovarsi con la loro volontà in contrasto con la volontà dominante dell'ordinamento sociale – porta per una via razionale al principio di maggioranza», 11. Sul punto cfr. S. LAGI, *La Forma di governo meno imperfetta: la democrazia rappresentativa in Hans Kelsen (1920-1929)*, in *Il pensiero politico. Rivista di Storia delle idee politiche e sociali*, n. 1-2, 2015, 248 ss.

³¹ Il dominio della maggioranza, caratteristico delle democrazie, si distingue da ogni altro tipo di dominio perché, secondo la sua più intima essenza, non soltanto presuppone per definizione stessa una opposizione – la minoranza – ma anche perché riconosce politicamente tale opposizione e la protegge con i diritti fondamentali e con le libertà fondamentali. Ma più la minoranza è forte, più la politica della democrazia diventa una politica di compromesso, così come nulla caratterizza meglio la filosofia relativista meglio della tendenza che essa presenta ad una conciliazione di due punti di vista opposti. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 149-150. Cfr. sul punto S. LAGI, *La teoria democratica di Hans Kelsen: un tentativo di storizzazione (1920-1932)*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali [Online]*, n. 7, 2017, 363 ss. URL: <http://journals.openedition.org/tp/752>. L'autrice efficacemente afferma: «Da liberale (ottocentesco) Kelsen parla di razionalità, confronto, capacità critica, e soprattutto da liberale (ottocentesco) pensa — ottimisticamente — che dalla pluralità di idee e convincimenti si possa giungere ad una decisione finale unitaria, nel concreto, a leggi che, nel loro contenuto, siano il risultato di compromessi e mediazioni», 385.

³² Orientati alla centralità parlamentare. Sull'argomento si rinvia all'analisi nel prosieguo del testo.

³³ Ad esempio, la previsione dell'art.70 che disciplina l'elezione parlamentare del governo federale. Tali influenti sono segnalati da Cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, cit.

³⁴ Art. 29 B-GV. Come già evidenziato tale impianto verrà profondamente modificato con la legge costituzionale del 7 dicembre 1929 verrà introdotta l'elezione diretta del Presidente federale e verrà attribuito a quest'ultimo il potere di scioglimento.

centralità dell'Assemblea nazionale nell'equilibrio costituzionale dell'Austria del 1920 è ulteriormente confermata dal fatto che nel suo articolato costituzionale è previsto che l'iniziativa del referendum popolare, tipicamente strumento contromaggioritario, è detenuta dalla stessa Assemblea Nazionale³⁵.

Anche il circuito fiduciario è impostato interamente sulla prevalenza parlamentare: il Governo Federale (composto dal Cancelliere federale e dai Ministri) è eletto direttamente dal Consiglio Nazionale³⁶ ed è legato ad esso da un rapporto di fiducia. Il Consiglio Nazionale gode, peraltro, di un ampio potere di messa in stato d'accusa nei confronti dei membri del governo che dunque è assoggettato all'Assemblea sia sotto un profilo politico sia in termini di responsabilità dal sapore maggiormente penalistico³⁷.

La preminenza dell'Assemblea nazionale non è controbilanciata neanche dalla figura del Capo dello Stato, il quale è eletto da entrambe le camere (riunite in Assemblea federale)³⁸ su proposta di una commissione (*Hauptausschuss*) la quale è eletta dal Consiglio nazionale fra i propri membri³⁹. Gli atti del Presidente sono sempre controfirmati da un membro del governo ed egli non è titolare di alcun potere di veto e può essere posto in stato d'accusa dalla Camera bassa.

La particolare centralità dell'Assemblea nazionale nel modello austriaco del 1920 è confermata infine dal fatto che in tale impianto costituzionale la Camera bassa detiene il comando delle forze armate⁴⁰ ed elegge i membri dell'organo deputato alla principale garanzia contromaggioritaria rappresentata dal controllo di costituzionalità ovvero la Corte di giustizia costituzionale.

La dimensione “convenzionale” della costituzione austriaca del 1920⁴¹ si manifesta peraltro anche nel fatto che nel dispiegarsi del suo articolato normativo finisce per depotenziarsi, in senso sostanziale, anche un altro importante fattore che avrebbe invece potuto controbilanciare l'estremo centralismo parlamentare ovvero la dimensione federativa dello Stato: pur venendo difatti proposto come ordinamento federale in senso pieno (a partire dalla clausola di ripartizione delle competenze legislative che affida le materie residuali ai *Länder*) l'impianto austriaco finisce per tratteggiare un governo multilivello piuttosto debole⁴² caratterizzato da possibilità di riaccentramento del potere piuttosto marcate (si pensi alla possibilità di modificazione delle Costituzioni dei *Länder* con legge costituzionale federale prevista dall'art. 99) e con strumenti di partecipazione alle decisioni centrali parzialmente svilite nella loro capacità di incidere concretamente (alla

³⁵ Art. 43 B-GV.

³⁶ Art. 70 B-GV.

³⁷ Art. 19 B-GV.

³⁸ Art. 38 B-GV.

³⁹ Art. 55 B-GV.

⁴⁰ Art. 80 B-GV.

⁴¹ Così la definisce C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., 197.

⁴² Cfr. Report, *Le Costituzioni federali di civil law dell'Europa: la Repubblica d'Austria*, febbraio 2018, reperibile all'url https://www.senato.it/4800?newsletter_item=1929&newsletter_numero=181. Sul punto, tuttavia, autorevole dottrina ha evidenziato come, nello scorrere del tempo, il federalismo austriaco, anche se caratterizzato da un assetto debole, ha tuttavia manifestato una capacità di resistenza alla riforma e di radicamento nella cultura del paese tale da definirlo “un federalismo strutturalmente debole ma dalle radici forti”. Sul punto cfr. F. PALERMO, *Cent'anni di solitudine? O della resilienza del federalismo austriaco*, in *Pervorsi costituzionali*, n. 3, 2019, 777 ss.

stessa Camera alta, il Consiglio federale, espressione emblematica della cooperazione federativa, non è attribuito alcun potere di veto nella legislazione centrale).

Come noto, l'organo più studiato dai giuristi successivi dell'esperienza austriaca kelseniana è certamente il tribunale costituzionale, nato, per espressa ammissione dello stesso Kelsen⁴³, nel solco della tradizione del *Reichsgericht* (il Tribunale dell'impero)⁴⁴, nell'intento di risolvere i conflitti di competenza territoriale e tutelare le minoranze salvaguardando la supremazia parlamentare⁴⁵. Si conferma anche in relazione a tale organo il percorso evolutivo austriaco caratterizzato da una iniziale fiducia nelle potenzialità del Parlamento e una progressiva presa di coscienza della necessità di una svolta maggioritaria. Difatti, seguendo l'impostazione di Kelsen, a norma dell'art. 147 della Costituzione e della legge n. 364/1921, la Corte costituzionale era inizialmente composta da un Presidente, un Vicepresidente e dodici membri eletti dal Parlamento, di cui sei dal Consiglio Nazionale e sei dal Consiglio Federale. Tuttavia, nel 1929 la riforma costituzionale, intervenuta per superare il diffuso malcontento della popolazione verso una supremazia parlamentare trasformata in partitocrazia⁴⁶, modificò anche l'art. 147 sulla composizione della Corte costituzionale, stabilendo che i giudici fossero nominati dal Presidente della Repubblica su proposta, per metà, del Governo e, per metà, delle Camere.

Ispirata al modello offerto dalla III Repubblica francese è anche la Costituzione polacca del 1921⁴⁷. Nondimeno, diverse disposizioni di tale Costituzione sembrano richiamare anche il prototipo statunitense ed elvetico⁴⁸.

Nelle previsioni della Costituzione polacca del 1921 veniva disciplinato un Parlamento bicamerale composto da una Dieta (o *Sejm*) mitigata dalla presenza di un Senato dotato tuttavia di poteri scarsamente significativi⁴⁹. Entrambe le Camere erano elette per un

⁴³ Si legge in H. KELSEN, *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello stato federale, secondo la nuova costituzione austriaca del 1° ottobre 1920*, in ID., *La giustizia costituzionale*, trad. di C. GERACI, Milano, Giuffrè, 1981: «il vecchio tribunale dell'Impero (...) ha la sua continuazione nella Corte costituzionale», 17. Sul punto cfr. E. PALICI DI SUNI, *Tre modelli di giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016.

⁴⁴ Istituito con legge del 21 dicembre 1867, R.G.BL. 143/1867. Reperibile all'Url: <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/AUSTRIA%201867-III.htm>.

⁴⁵ Afferma E. PALICI DI SUNI «ciò che il modello austriaco di giustizia costituzionale si propone è dunque di garantire il rispetto della Costituzione, dei diritti delle minoranze e della ripartizione di competenze all'interno dello Stato federale, senza mettere in discussione la supremazia del Parlamento», *Tre modelli di giustizia costituzionale*, 17.

⁴⁶ T. ÖHLINGER, *Austria*, in E. PALICI DI SUNI - F. CASSELLA - M. COMBA (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, 2ª ed., Padova, Cedam, 2001, 82.

⁴⁷ Fra coloro che maggiormente contribuirono a tale risultato figura certamente Edward Dubanowicz il quale in qualità di Presidente del Comitato per la Costituzione (istituito presso la presidenza del Consiglio dei ministri), avendo avuto modo di studiare l'ordinamento costituzionale francese anche attraverso l'opera di A. Esmein (tradotta in polacco già nel 1904 quando la Polonia era ancora smembrata e ripubblicata nel 1921), ne trasse profonda ispirazione.

⁴⁸ Sul punto cfr. M.A. ORLANDI, *La forma di governo nella costituzione polacca del 1921*, in *DPCEonline* n. 3, 2021, 3033 ss. Cfr. anche S. CECCANTI, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, reperibile all'url https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/speciali/costituzionalismo_polacco/index.html

⁴⁹ Si trattava di un Senato composto di un numero limitato di senatori pari a un quarto dei deputati (solo 111 mentre i deputati erano 444) eletti, come la Dieta, dai cittadini ma con limiti di età più elevati sia per l'elettorato attivo che era di 30 anni anziché 21 anni, sia per l'elettorato passivo che era di 40 anni anziché 25 anni richiesti per la Dieta. Il Senato polacco che non disponeva del potere d'iniziativa legislativa e, in effetti, non partecipava neppure pienamente alla funzione legislativa, potendo solo richiedere al *Sejm*, entro il breve lasso di tempo di trenta giorni dal ricevimento, un nuovo esame del progetto di legge con gli emendamenti eventualmente proposti, per la cui approvazione però gli venivano concessi solo altri trenta giorni. Il *Sejm*, a sua volta, avrebbe potuto accettare tali emendamenti a maggioranza

mandato di 5 anni dai cittadini a suffragio universale, segreto, diretto e uguale e con un sistema elettorale proporzionale costituzionalizzato⁵⁰. Il Presidente della Repubblica, eletto per un mandato di 7 anni a maggioranza assoluta dal Parlamento riunito in seduta comune, non disponeva dell'iniziativa legislativa (attribuita unicamente al Governo e al *Sejm*⁵¹) né del potere di rinvio delle leggi che si limitava a firmare insieme ai ministri competenti che se ne assumevano la responsabilità⁵².

L'articolo 26 della Costituzione disponeva un potere di autoscioglimento della Dieta a maggioranza di due terzi dei votanti e alla presenza della metà del numero legale dei deputati aggiungendo la possibilità, similmente a quanto previsto nell'impianto originario dell'articolato costituzionale francese del 1875, che il Presidente disponesse lo scioglimento della Camera bassa «col consenso dei tre quinti del numero dei senatori fissato dalla legge e con la presenza della metà almeno del numero legale dei senatori stessi».

A fronte di una disciplina dello scioglimento parlamentare attribuito alla stessa Camera bassa o alla presidenza su consenso della Camera alta la Costituzione polacca prevedeva un rapporto di fiducia intercorrente fra il governo e il *Sejm* il quale, ai sensi dell'art. 58 della Costituzione, poteva con voto a maggioranza semplice obbligare alle dimissioni il Consiglio dei ministri nel suo complesso ed i singoli ministri.

Anche se non espressamente previsto, la prassi parlamentare polacca si orientò sin da subito verso un voto di fiducia di investitura da parte della Camera bassa, pratica che si verificò numerosissime volte giacché l'estrema frammentazione politica del parlamento polacco (nel 1924 erano presenti al *Sejm* ben 23 partiti o formazioni politiche molti dei quali nati da scissioni di gruppi deputati dai partiti maggiori) produsse una profonda instabilità governativa (dal 1918 al 1926 si contano 14 compagini governative e diversi rimpasti).

La crisi istituzionale dovuta a tale situazione, unita alla crisi economica di quegli anni condusse alla marcia su Varsavia del maresciallo Pilsudski, nel maggio del 1926, ed alla adozione della legge costituzionale del 2 agosto 1926, su sua iniziativa, che stravolse l'impianto originario della Costituzione polacca del 1921 attribuendo alla Presidenza importanti poteri nella dinamica della forma di governo (a partire dallo scioglimento della Dieta senza necessità del consenso del Senato, nuovo art. 26.1) e nelle funzioni normative (attribuendogli una potestà legislativa d'urgenza, nuovo art. 44.2).

Entrambe le esperienze descritte, l'austriaca e la polacca, sembrano dunque aver tracciato un'iperbole analoga caratterizzata da un testo modellato sulle leggi della Terza Repubblica francese nel 1920, orientato alla valorizzazione dell'istituto parlamentare ed in esso della Camera bassa (quale organo emblematico della rappresentanza politica del popolo), una

semplice o rigettarli in tutto o in parte con una maggioranza facilmente raggiungibile degli 11/20 dei votanti. Lo scarso peso attribuito al Senato si percepisce alla lettura dell'art. 125 in tema di revisione costituzionale ove a fianco di una procedura ordinaria in base alla quale «Il cambiamento della Costituzione può essere deliberato soltanto in presenza della metà almeno del numero legale dei deputati e, rispettivamente, dei senatori, con la maggioranza di due terzi dei voti» è stabilito anche che «La seconda Dieta eletta in base alla presente Costituzione potrà eseguire la revisione dello Statuto con decisione propria presa con la maggioranza dei tre quinti dei votanti e con la presenza per lo meno della metà del numero legale dei deputati».

⁵⁰ Art. 11 Costituzione polacca 1922.

⁵¹ Art. 10 Costituzione polacca 1922.

⁵² Art. 44 Costituzione Polacca 1922.

correzione in senso weimariano nel 1929 (con una progressiva valorizzazione della figura del Presidente), uno Stato autoritario dal 1934 ed infine la perdita dell'indipendenza nel 1938⁵³ ponendo in evidenza come la razionalizzazione costituzionale che non persegue la governabilità politica si scontra, in un contesto pluralistico, con la frammentazione partitica e la conseguente difficile tenuta dell'ingegneria costituzionale democratica.

4. Il dualismo equilibrato nella Costituzione Cecoslovacca del 1920

L'articolato della Costituzione Cecoslovacca del 1920⁵⁴ si pone come una razionalizzazione maggiormente orientata (rispetto al prototipo austriaco) all'obiettivo di un bilanciamento fra esigenze rappresentative del Parlamento e stabilità governativa; tale caratteristica la rendono classificabile, secondo autorevole dottrina, quale modello "parlamentare-equilibrato"⁵⁵ che sembra trarre ispirazione dall'esperienza britannica.

La forma di governo disegnata dalla Costituzione cecoslovacca del 1920 si caratterizza per un bicameralismo ove il Senato è posto in condizioni di svolgere un'azione di freno di un certo rilievo (rispetto all'esperienza austriaca⁵⁶) nei confronti della Camera dei Deputati oltre che per la definizione di una figura presidenziale che gode di poteri effettivi che controbilanciano i poteri del Parlamento: il Presidente della Repubblica ha nei confronti delle leggi votate dal Parlamento un potere di veto sospensivo⁵⁷, nomina e revoca il Presidente del Consiglio e i ministri⁵⁸, sceglie i dicasteri da assegnare ai ministri⁵⁹ e ha il diritto di essere presente e di presiedere le riunioni del governo⁶⁰ (il quale tuttavia è legato da un rapporto di responsabilità al Parlamento)⁶¹. Il Capo dello Stato detiene inoltre il potere di scioglimento (salvo negli ultimi sei mesi del suo mandato)⁶². È prevista una procedura di messa in Stato di accusa del Presidente della Repubblica e dei membri del governo proposta dalla Camera bassa (con la presenza almeno dei due terzi dei suoi membri) a maggioranza dei due terzi e decisa dal Senato in speciale composizione⁶³.

Il Governo, come già osservato, legato alla Camera bassa da un rapporto di fiducia può, con propria deliberazione, sottoporre a referendum le leggi proposte dal governo e non approvate in sede parlamentare⁶⁴. Tale previsione è introdotta come strumento di

⁵³ L'osservazione è di S. CECCANTI, *Il costituzionalismo polacco dal 1791 ad oggi*, cit.

⁵⁴ Il documento è rinvenibile al seguente url: <https://archive.org/details/cu31924014118222/page/n23/mode/2up>.

⁵⁵ Lo definisce così C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., 197.

⁵⁶ Gli artt. 43-44 disciplinano il potere di veto che il Senato può apporre ad un'approvazione parlamentare.

⁵⁷ In base all'art. 47 della Costituzione Cecoslovacca del 1920 il Presidente può, con atto motivato, rinviare una legge alle Camere per una nuova votazione che deve avvenire in entrambi i collegi a maggioranza assoluta o nella sola camera bassa a maggioranza dei tre quinti dei membri).

⁵⁸ §§ 64 g) e 70 sez. III, Cost. Cecoslovacca 1920.

⁵⁹ § 72 sez. III, Cost. Cecoslovacca 1920.

⁶⁰ § 82 sez. III, Cost. Cecoslovacca 1920.

⁶¹ § 75 sez. III, Cost. Cecoslovacca 1920.

⁶² § 31 sez. II, Cost. Cecoslovacca 1920.

⁶³ § 34 sez. II, Cost. Cecoslovacca 1920.

⁶⁴ § 46 sez. II, Cost. Cecoslovacca 1920.

rafforzamento della stabilità governativa (in quanto consente al governo di influire sulla politica legislativa del Parlamento) e, tuttavia, in tale disposizione si rintraccia una certa ingenuità del costituente cecoslovacco che, alterando i caratteri di un istituto normalmente contromaggioritario, attribuisce al governo l'attivazione referendaria rischiando, almeno in teoria, di snaturarlo in forme quasi plebiscitarie.

L'obiettivo della stabilità governativa è perseguito, altresì, attraverso una meticolosa disciplina delle procedure attinenti al voto di sfiducia giacché per la deliberazione sulle mozioni di sfiducia (le quali devono essere firmate da almeno 100 deputati e non possono essere discusse prima di 8 giorni dalla presentazione), è richiesta la presenza della maggioranza assoluta dei deputati e la maggioranza assoluta dei voti espressi nominalmente⁶⁵. Il costituente cecoslovacco, consapevole dei rischi in termini di tenuta degli assetti istituzionali collegati alla frammentazione parlamentare, oltre a tentare di rafforzare la stabilità governativa ponendo grande attenzione alla disciplina concernente il legame fra maggioranza parlamentare e governi, interviene anche sulla strutturazione del Parlamento.

Con legge elettorale deliberata dall'Assemblea costituente con atto 123/1920⁶⁶ (nello stesso giorno dell'approvazione della Costituzione) viene previsto un sistema elettorale proporzionale con voto di lista coerentemente con le disposizioni costituzionali in materia⁶⁷. Le ragioni per fissare direttamente in Costituzione la formula elettorale sono rintracciabili, almeno in parte, nella necessità di garantire al meglio la rappresentatività dei diversi gruppi linguistici in un paese multietnico come la Cecoslovacchia della Prima Repubblica e dunque per far fronte al pluralismo cui si ritiene necessario, come risulta evidente anche nelle altre esperienze contemporanee, di dare voce. Se tale scelta distingue profondamente il modello cecoslovacco dall'impianto britannico cui pure si ispira, tuttavia, il costituente cecoslovacco introduce degli strumenti di rafforzamento della dimensione partitica in Parlamento con i quali sembra perseguire la razionalizzazione della significativa lealtà partitica che caratterizza il parlamento di Westminster; così facendo il costituente cecoslovacco oltre a tentare di riportare la propria dinamica costituzionale nel solco del modello inglese (da cui trae ispirazione) sembra mirare anche al tentativo di incanalare il pluralismo della comunità sociale che compone il Paese nella dimensione partitica e dunque di dargli un ordine politico.

Il rafforzamento della dimensione partitica viene realizzato in primo luogo, con la previsione per la quale il diritto di presentare liste di candidati alle elezioni era riconosciuto solo alle formazioni partitiche (con un sistema elettorale che prevedeva un voto su liste bloccate ove l'ordine dei candidati veniva stabilito dagli organi direttivi dei partiti e non era ammesso alcun tipo di voto di preferenza).

⁶⁵ §75 e § 76, Cost. Cecoslovacca 1920.

⁶⁶ C. MORTATI, *La legge elettorale cecoslovacca*, Milano, Giuffrè, 2020, (con saggio introduttivo di F. LANCHESTER).

⁶⁷ §§ 8 e 13 della Sezione II.

La seconda previsione che emblematicamente valorizza il ruolo dei partiti in Parlamento è certamente la c.d. “clausola cecoslovacca”⁶⁸, posta dall’ articolo 13 della legge 125/1920 sulla Corte elettorale la quale, al netto della previsione all’articolo 22 della Costituzione (che, riguardo ai parlamentari, sanciva: «They shall not receive orders from anybody»), stabiliva che la Corte elettorale era competente a giudicare le controversie relative alla decadenza dal seggio del parlamentare espulso dal partito di elezione in corso di legislatura, qualora fosse fondata su motivi di indegnità e disonore⁶⁹.

Nel corso della propria attività, la Corte elettorale ha reso un’interpretazione di questi motivi di indegnità e disonore comprensiva di casi di indisciplina degli eletti rispetto alla linea ufficiale espressa dal partito di riferimento⁷⁰.

La Costituzione cecoslovacca è rimasta in vigore troppi pochi anni per poter valutare con definizione certa la bontà dei suoi congegni istituzionali; nei suoi diciotto anni di vigenza l’assetto disegnato dal costituente cecoslovacco si rivela tutto sommato adeguato alle circostanze sociali con le quali il paese si confronta successivamente all’approvazione della Costituzione. Il pluralismo dell’esperienza cecoslovacca difatti, riesce a trovare negli equilibri costituzionali una sua parziale composizione. Ciò a cui ovviamente il paese non resiste è alla prepotenza tedesca e all’omertà delle grandi potenze europee che lasciarono che Hitler imponesse al paese le decisioni di annessione alla Germania della regione sudeta senza che una rappresentanza del Paese fosse neanche presente alla Conferenza di Monaco il 29 e 30 settembre del 1938⁷¹.

5. Il pluralismo irrisolto e la democrazia “impossibile” nella Costituzione di Weimar del 1919

«Poche fasi della storia tedesca pongono gli storici dinanzi a problemi di interpretazione e di valutazione come l’epoca di Weimar. Tutte le interpretazioni sono all’ombra di ciò che segue»⁷². Con queste parole Eberhard Kolb e Dirk Schumann sintetizzano quello che gli studiosi hanno definito il c.d. complesso di Weimar⁷³: la valutazione di tale esperienza alla luce dell’ascesa hitleriana che ha condotto alla diffusa tendenza, nella società tedesco-occidentale, ad elevare il fallimento della Repubblica a modello negativo nel processo di ricostruzione della democrazia seguendo il motto “Bonn non è Weimar”⁷⁴. Un

⁶⁸ Sul punto cfr. N. GANASSI, *La Prima Repubblica cecoslovacca dalla caduta dell’Impero all’occupazione nazista*, in *Rivista Cammino Diritto*, n. 12, 2020. Cfr. inoltre R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005, 77-80.

⁶⁹ Sul tema cfr. F. LANCHESTER, *Costantino Mortati. La legge elettorale cecoslovacca*, Milano, Giuffrè, 2020.

⁷⁰ Cfr. N. GRASSI, *La Prima Repubblica cecoslovacca dalla caduta dell’Impero all’occupazione nazista*, cit.; E. PESKA, *Après dix années. Le développement de la Constitution Tchécoslovaque 1920-1930*, in *Revue du droit public*, 1930, 244-246.

⁷¹ Sulla questione cfr. G. FERGUSSON, *Munich. The French and British Roles*, in *International Affairs*, vol. 44, n. 4, 1968, 649 ss. Si rinvia inoltre a H. AULACH, *Britain and Sudeten Issue, 1938: The Evolution of a Policy*, in *Journal of Contemporary History*, vol. 18, n. 2, 1983, 233 ss. ed a G.A. CRAIG, *High Tide of Appeasement: The Road to Munich, 1937 – 1938*, in *Political Science Quarterly*, vol. 65, n. 1, 1950, 20 ss.

⁷² E. KOLB - D. SCHUMANN, *Die Weimarer Republik*, München, Oldenbourg, 2012 (ed. or. 1984), 155.

⁷³ S. ULLRICH, *Der Weimarer Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945-1959*, Göttingen, Wallstein, 2009.

⁷⁴ F.R. ALLEMANN, *Bonn ist nicht Weimar*, Köln, Kiepenhauer & Witsch, 1956.

determinismo retrospettivo che è stato tuttavia parzialmente mitigato dalla storiografia degli anni settanta⁷⁵ quando, nel corso di un processo di riscoperta del contributo culturale, filosofico e fenomenologico della cultura weimariana, l'esperienza repubblicana del 1919 è stata compresa come culmine e crisi della modernità classica che aveva avuto inizio nell'ultimo trentennio del XIX secolo⁷⁶ fino alla lucida constatazione di Waldhoff a parere del quale «la Repubblica di Weimar è fallita a causa della difficile situazione generale e dell'azione concomitante di molti fattori, ma certo non a causa della sua Costituzione, che ha continuato a risplendere sino ad oggi: una Costituzione notevolmente moderna e innovativa»⁷⁷.

Anche tale conclusione richiede probabilmente di essere mitigata alla luce della necessità di individuare nell'esperienza weimariana le fragilità intrinseche che, se non determinate, hanno quantomeno favorito (o non impedito) l'evoluzione totalitaristica nazional socialista hitleriana⁷⁸. Il valore paradigmatico della vicenda weimariana⁷⁹ è cresciuto, nello scorrere del tempo, soprattutto in relazione alla necessità di confrontarsi, nelle più recenti esperienze costituzionali contemporanee, con derive populiste di estrema destra e diffusi sentimenti di scetticismo nei confronti della democrazia rappresentativa⁸⁰ che hanno rinnovato l'interesse per lo studio di un'esperienza che ancora ha qualcosa da insegnare (secondo la riformulazione di Schulze «Bonn non è Weimar. Ma niente Bonn senza Weimar»⁸¹) circa le difficoltà di tenuta degli istituti democratici a fronte di pressioni esogene⁸² e frantumazioni politiche e sociali interne refrattarie ai compromessi.

La fragilità di Weimar affonda le proprie radici nella peculiarità del liberalismo tedesco ottocentesco ove «la debolezza della borghesia, derivante da uno sviluppo industriale ritardato, e l'esistenza di una forte aristocrazia terriera e militare fanno sì che lo Stato liberale nasca come frutto di un compromesso e di una rivoluzione dall'«alto» realizzata grazie all'espansione progressiva dello Stato prussiano (...) per questi motivi fin dall'origine esso assume una connotazione fortemente statalista e centralista». Da tali presupposti consegue una difficoltà di affermazione del parlamentarismo e tanto più del governo parlamentare. Il concetto stesso di Parlamento nell'esperienza tedesca del XX secolo era associato al sistema per Stati o alla presenza di corpi rappresentativi ancora legati ad un antico ordine e che non distinguevano la rappresentanza politica dalla rappresentanza degli interessi di

⁷⁵ Sulla storiografia concernente l'esperienza Weimariana si rinvia alla rassegna critica curata da A. DI MARTINO, *Studi di storia costituzionale pubblicati in occasione del centenario della Costituzione di Weimar (1919-2019)*, in *Nomos. Le attualità nel Diritto*, n. 3, 2019.

⁷⁶ D.J.K. PEUKERT, *La Repubblica di Weimar. Anni di crisi della modernità classica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1996 (ed. or. 1986).

⁷⁷ H. DREIER - C. WALDHOFF (a cura di), *Das Wagnis der Demokratie, Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, München, C.H. Beck, 2018, 7.

⁷⁸ Sul tema cfr. certamente F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

⁷⁹ P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014.

⁸⁰ Cfr. sul tema C. CORNELISSEN - G. D'OTTAVIO (a cura di), *La Repubblica di Weimar: Democrazia e Modernità*, Bologna, il Mulino, 2021.

⁸¹ H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar*, Bologna, il Mulino, 1987.

⁸² Cfr. A. WIRSCHING, *La Costituzione di Weimar tra svolta democratica e cultura del ricordo*, in C. CORNELISSEN - G. D'OTTAVIO (a cura di), *La Repubblica di Weimar: Democrazia e Modernità*, cit., 26 ss.

corpo. In questo ordine di idee non si sviluppa nel contesto tedesco dell'epoca una cultura dei partiti, mentre prospera un pluralismo di gruppi privati con autonoma risonanza pubblica che non integra il parlamentarismo quanto invece lo insidia e produce un "pluralismo antidemocratico"⁸³ che «attribuiva agli interessi una vocazione politica autonoma non mediate dalla struttura generale della rappresentanza e anzi in esplicita alternativa alle forme parlamentari di organizzazione della vita politica»⁸⁴. La cronica debolezza della borghesia tedesca, incapace di guadagnare autonomia politica ed autorevolezza rispetto all'elemento militare ed al mito della potenza esterna, è elemento che si pone alla base di una costruzione liberale in tale area culturale che può dirsi dunque quantomeno atipica.

Se pertanto le vicende di razionalizzazione costituzionali degli anni Venti rappresentano un tentativo di traghettamento delle esperienze che ne sono state interessate dalla fase liberale ad un assetto più compiutamente democratico è evidente che le atipicità del liberalismo tedesco (in una società agricola caratterizzata dal capitalismo terriero che fatica ad evolversi in capitalismo industriale) si riversano su tale processo alterandolo e snaturandolo. Lo stesso suffragio universale, nell'esperienza tedesca, non nasce, ad esempio, come forma di affermazione democratica «bensì voluto quale espediente per frenare il prepotere dei ceti privilegiati»⁸⁵ così come «la crisi interna che sopravviene quando il timore della sconfitta militare diviene certezza non è l'espressione di una maturazione di spiriti verso un ideale di rinnovamento, non è il risultato di un profondo esame di coscienza da parte del popolo, ma è ispirata nei ceti dirigenti dall'opinione di potere propiziare l'Intesa, nelle trattative di pace, mediante una verniciatura democratica dell'organizzazione statale»⁸⁶.

La Carta costituzionale weimariana elaborata da una coalizione composta da SPD, forze di centro e liberali (con l'opposizione dei tedesco nazionali, dei populistici e degli indipendenti) tratteggiava una forma di governo che può definirsi, almeno in apparenza, pluralistica ove ad ogni organo costituzionale (salvo l'esecutivo) corrispondeva un concetto di democrazia che si intendeva valorizzare: nel *Reichstag* il popolo organizzato in partiti, nel *Reichsrat* il popolo organizzato in comunità territoriali, nel Consiglio economico e sociale del *Reich* il popolo organizzato in categorie produttive e nel Presidente della Repubblica il popolo unito. Tale assetto pluralistico -che nelle intenzioni del suo artefice, Hugo Preuss, rappresentava oltre che una forma di garanzia costituzionale⁸⁷ anche «l'altra faccia del primato della società rispetto allo Stato, primato interpretato alla luce della teoria organicista

⁸³ I. CERVELLI, *La Germania dell'Ottocento. Un caso di modernizzazione conservatrice*, Roma, Editori riuniti, 1988.

⁸⁴ M. PROSPERO, *La politica moderna*, Roma, Carocci, 2002, 278.

⁸⁵ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Giuffrè, 2019, il quale prosegue affermando «Allo stesso modo la vasta politica di tutela delle classi operaie fu intesa come contrappeso alla lotta intrapresa da Bismarck contro il socialismo e diretta a guadagnare alla causa dell'impero e del prussianesimo le masse; impresa di non difficile conseguimento data la tendenza della social democrazia tedesca ad una ristretta concezione, rivolta piuttosto alla tutela degli interessi economici operai che non a grandi affermazioni ideologiche e per l'assenza in essa di un vero slancio rivoluzionario», 6.

⁸⁶ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., 7.

⁸⁷ Affermava lo stesso PREUSS (*Über Organpersönlichkeit*, in ID., *Gesammelte Schriften, Bd. II: Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie im Kaiserreich*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014) «la differenziazione della manifestazione legalmente normativizzata ed organizzata della volontà comune attraverso una pluralità di organi è, in contrasto con lo Stato assoluto, l'essenza concettuale dello Stato di diritto costituzionale», 156.

di Gierke, anche se in un significato spesso in contrasto con le posizioni politiche dello stesso Gierke»⁸⁸- non riuscì tuttavia a proporsi come una forma di composizione del detto pluralismo quanto realizzò una concorrenza istituzionale nella quale «a seconda di chi prevaleva nei reali rapporti di forza, si poteva incrociare un sistema assembleare che decideva sulla morte dei governi con occasionali maggioranze negative formate dai poli estremi, un governo del Cancelliere che comunque poteva avvalersi di una superiorità formale rispetto ai singoli ministri, un governo di gabinetto che lasciava spazio agli umori di coalizione variegati, un regime del Presidente che poteva persino avvalersi di governi di minoranza sprovvisti di qualsiasi legame fiduciario con il Parlamento»⁸⁹.

Peraltro, nella realtà della prassi, l'assetto pluralistico dell'articolato costituzionale weimariano si declinò in un peculiare senso dualistico (o proto-semipresidenziale) che lasciava aperta la possibilità che i due principali centri di poteri in esso definiti, Parlamento e Presidente della Repubblica, prendessero il sopravvento. Nelle intenzioni dei Costituenti in effetti, Parlamento e Capo dello Stato dovevano rappresentare due centri d'autorità in grado di neutralizzarsi a vicenda assicurando in tal modo una condizione di equilibrio, tuttavia, alla prova dei fatti, essi erano definiti in modo tale da porsi in condizione di antagonismo (osservava Schultze «nel quadro della Costituzione sono possibili molte cose, tra di esse c'è il dominio dei partiti, ma anche la dittatura del Capo dello Stato»⁹⁰) e in tale modalità si confrontarono realizzando una prima fase dell'esperienza repubblicana sotto l'egida parlamentare (1919-1930) ed una seconda drammatica fase nella quale si evidenzia la dimensione plebiscitaria insita nel potenziale presidenziale (1930-1933).

È dunque proprio al compromesso weimariano, in relazione al quale vengono elaborate le scelte in termini di architettura costituzionale, che bisogna guardare per comprendere, probabilmente, alcune delle fondamentali ragioni di fragilità del sistema istituzionale.

Il compromesso di Weimar non corrisponde difatti ad una negoziazione, in un momento di afflato costituente, che si traduce in un'unità di intenti; piuttosto, esso finisce per predisporre un assetto istituzionale poliedrico, di pluralismo polarizzato, destinato ad evolversi a seconda dei rapporti di forza che si sarebbero imposti negli anni futuri⁹¹. La consapevolezza per cui la Costituzione non rappresentava il punto di convergenza dei valori sottostanti al pluralismo che caratterizzava la società tedesca di quel momento quanto

⁸⁸ Cfr. A. CARRINO, *Weimar. Critica di una Costituzione*, Milano-Udine, Mimesis edizioni, 2020, 297.

⁸⁹ M. PROSPERO, *La politica moderna*, cit., 282.

⁹⁰ H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar*, cit.

⁹¹ Afferma efficacemente J.K. PEUKERT, *La Repubblica di Weimar. Anni di crisi della modernità classica*, cit. «Ma come espressione realistica dei rapporti di forza dell'anno 1919, essa recepiva nello stesso tempo un problema di fondo strutturale di ogni politica costituzionale moderna; come mediare fra forze sociali antagoniste, tra interessi particolari organizzati, nonché tra ideologie e valori reciprocamente concorrenziali. Tra le due soluzioni teoricamente possibili – limitarsi ad un puro statuto organizzativo, oppure far confluire i vari temi in contrasto in un consapevole compromesso pluralistico – i padri costituenti di Weimar decisero di adottare la seconda, che era la più rischiosa. In tal modo la Costituzione stese un reticolo di disposizioni che solo la prassi politica e legislativa avrebbe potuto precisare e riempire di contenuti concreti», p. 50. In altri termini ma comunque analogamente afferma A. CARRINO (*Weimar. Critica di una Costituzione*, cit.) «l'esempio dell'ottobre bolscevico, il risentimento per la sconfitta. L'odio per la democrazia, e in particolare per una democrazia "senza capi", i dubbi sulla rappresentanza di tipo liberale, le aspirazioni democratiche, insomma tutti questi frammenti del popolo tedesco, ognuno dei quali portatori di una convinzione e persino di una bandiera con i suoi colori, non riuscirono a mio avviso ad amalgamarsi nell'idea di uno spazio simbolico comune a tutti i tedeschi o almeno alla grande maggioranza di essi», 398.

rappresentava la scacchiera entro la quale ogni forza politica e ogni corrente di quel pluralismo poteva cercare la propria emersione sugli altri fini per favorire la concorrenza dei rapporti istituzionali, sociali e politici e dunque per sostenere il permanere delle differenze piuttosto che contribuire alla ricerca della convergenza e dell'accordo⁹². Tale fragilità si riversa anche nella seconda parte della Costituzione, che enuncia i diritti, particolarmente ricca e innovativa ma anche accusata di essere una carta nella quale «è dato scorgere elementi dei programmi di tutti i partiti, ciascuno nei quali, nella gara reciproca, tendeva ad affermare proposizioni utili ai propri interessi. La molteplicità dei principi, che si sono fatti così coesistere, non coordinati fra di loro, dà ragione della varietà delle interpretazioni, di volta in volta date intorno al significato di insieme della seconda parte»⁹³.

La dimensione contraddittoria insita nella trama weimariana trova la sua più emblematica espressione nella definizione della figura del Capo dello Stato e nella conseguente definizione dello status e delle attribuzioni presidenziali. In relazione al Presidente della Prima repubblica tedesca, efficacemente, è stato evidenziato come «la complessità degli elementi fatti confluire nella costruzione della figura del capo dello Stato era il risultato degli scopi contrastanti perseguiti, come s'è visto, dai vari gruppi politici ed implicava possibilità di sviluppi atti ad alterare la posizione di organo super partes cui si era detto di voler dar vita»⁹⁴. La deriva degli anni Trenta risulta, dunque, già insita nella scrittura della Costituzione del 1919 anche se ovviamente innescata da elementi esogeni di non poco conto, fra i quali la crisi economica, il peso dell'eredità guglielmina, la disillusione rivoluzionaria, gli antagonismi sociopolitici dei partiti estremisti, le variazioni demografiche ecc.

Fra i tanti lasciti di Weimar c'è dunque la considerazione per cui la scrittura di una Costituzione democratica richiede una condivisione valoriale che si spinga oltre la mera negoziazione degli interessi o l'elenco delle anime che l'hanno influenzata dovendo andare ad incarnare un'anima che si deve fare unica e riassuma le sfumature di tutte le ispirazioni che hanno partecipato alla sua scrittura. Le condizioni storiche e sociopolitiche in cui si trovava la Germania nel 1919 non lo consentirono e l'esperienza non era tale da spingere i costituenti di Weimar oltre ciò che, ammirevolmente, tentarono di produrre.

6. Polarizzazione politica, dialogo democratico e costituzionalismo garantito ieri e oggi

«Il successo di una Costituzione non può essere affidato ai programmi che essa contiene, bensì all'efficienza dei congegni che essa riesce a porre in essere onde assicurare il mantenimento di un certo equilibrio sociale, e pertanto presuppone che un siffatto

⁹² Lo evidenzia il comportamento irresponsabile della stessa SPD nell'esperienza weimariana, presente in otto governi contribuì a farli cadere facendo venir meno tutte le volte il proprio sostegno. Cfr. sul tema M. PROSPERO, *La politica moderna*, cit., 280.

⁹³ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., 44. Sul punto cfr. anche P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, cit.

⁹⁴ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., 18.

equilibrio si sia, più o meno, stabilmente raggiunto. Una nuova Costituzione (...) deve considerarsi non come l'inizio, ma come la fase terminale, di assestamento, di un processo di trasformazione del precedente sistema di relazioni sociali, l'espressione di un riordinamento, su nuove basi, dei rapporti fra le classi, in altre parole, lo *stabilimentum* di una precedente decisione politica»⁹⁵; con questo commento conclusivo sulla Costituzione di Weimar del 1919, e sul suo drammatico esito, Costantino Mortati intendeva esprimere un monito per coloro che si accingevano alla scrittura della Costituzione italiana al fine di non incorrere nelle ingenuità e negli errori compiuti dai costituenti della prima Repubblica tedesca⁹⁶. A tale esortazione, che centra il proprio *focus* in un momento precedente alla scrittura costituzionale, può affiancarsi una successiva nota riflessione di Calamandrei per il quale tutte «le leggi, anche quelle costituzionali (...) vivono finché siano appoggiate a una forza politica capace di farle vivere»⁹⁷ che richiama invece alla necessità che il patto costituente riceva continua conferma nel tempo.

L'esperienza razionalizzatrice degli anni Venti, a partire da Weimar (ma tenendo in grande considerazione anche le altre esperienze coeve), è stata una vicenda significativamente considerata quando, al termine della Seconda guerra mondiale si è animato il dibattito sulla necessità di adottare documenti costituzionali democratici (a sfondo sociale) i quali fossero in grado di incarnare e comporre il pluralismo sociale. Dalle esperienze mitteleuropee degli anni Venti, come si è potuto osservare, i costituenti del secondo dopoguerra hanno avuto modo di comprendere sia l'importanza della condivisione del compromesso costituente sia la necessità di declinare la forma di governo parlamentare in senso maggioritario al fine di trovare un giusto equilibrio fra esigenze di rappresentatività e governabilità⁹⁸.

Uno fra i numerosi temi che hanno animato le riflessioni nel ciclo costituente del secondo dopoguerra ha riguardato la necessità di comporre armonicamente, nella scrittura di una Costituzione democratica, la legalità delle forme della decisione politica con la legittimità della stessa⁹⁹. Così come era già stato osservato a ridosso della degenerazione totalitaria¹⁰⁰, si rinveniva difatti nella dissociazione fra tali due istanze una delle ragioni

⁹⁵ C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, cit., 54.

⁹⁶ Sul tema si rinvia certamente ai contributi presenti nel volume curato da F. LANCHESTER - F. BRANCACCIO, *Weimar e il problema politico costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012. Cfr. anche F. LANCHESTER, *L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar*, in *Revista de Historia Constitucional*, n. 20, 2019, pp. 415 ss.; del medesimo A. si rinvia anche a: *Costantino Mortati e Weimar*, in *Alle origini della Costituzione. Ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso - ISSOCO*, a cura di S. RODOTÀ, Bologna, Il Mulino, 1998, 309-345; ID., *La dottrina giuspubblicistica italiana alla Costituente: una comparazione con il caso tedesco*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, v. 1, Milano, Giuffrè, 1999, 753-813; *Mortati nella dottrina costituzionalistica italiana*, in *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di A. CATALANI - S. LABRIOLA, Milano, Giuffrè, 2001, 129-138; *Costantino Mortati*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero-Diritto*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2012, 594-597; *Mortati e la "legislatura costituente"*, in *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale. Atti del convegno, Roma - 14 dicembre 2015*, a cura di F. LANCHESTER, Padova, Wolters Kluwer, Cedam, 2017, 15-28 (pubblicato altresì in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2016).

⁹⁷ P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici - Storia di dodici anni*, I, Firenze, La Nuova Italia, 1966, I, 525.

⁹⁸ Sul tema cfr. F. LANCHESTER - I. STAFF (a cura di), *Lo stato di diritto democratico dopo il fascismo ed il nazionalsocialismo*, cit. Cfr. del medesimo A., *La dottrina giuspubblicistica dell'Assemblea costituente*, cit.

⁹⁹ Sul tema, ampiamente, F. LANCHESTER, *Legittimità e legittimazione: la prospettiva del costituzionalista*, in *Il Politico*, n. 4, 1998, 547-565.

¹⁰⁰ Sul tema si appunta parte della polemica Schmittiana sul parlamentarismo (cfr., ad esempio, C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, Bologna, il Mulino, 2018 (ed. or. 1932)). Il giurista tedesco coglie in realtà, come noto, sin dal 1923 in *Die*

profonde della crisi weimariana e della fragilità nel complesso (salvo, forse, che nell'esperienza Cecoslovacca) delle vicende costituenti centroeuropee.

Se invero nell'ambito dello Stato liberale il *Rechtsstaat*, anche (e, forse, soprattutto) nella sua espressione democratico-parlamentare, poteva permettersi di presupporre che la norma valida fosse in quanto tale legittima, proprio l'esperienza democratica degli anni venti aveva dimostrato, con la forza dirompente dei fatti, che la coincidenza fra legalità e legittimità non può considerarsi presunta e non trova sufficienti garanzie nei riconoscimenti formali (emblematico, in tal senso, il poliorganicismo weimariano)¹⁰¹.

Consapevole di tale possibile dissociazione era stato proprio Hans Kelsen, il quale, nonostante sia stato successivamente accusato di legittimare «la trasformazione del potere in diritto»¹⁰², fondava le sue teorie giuridiche sul formalismo ma ribadiva con eguale forza il relativismo conoscitivo in politica¹⁰³ e, allontanandosi dunque, con vigore, dal formalismo politico democratico schumpeteriano, riconosceva nel pubblico dibattito il presupposto fondamentale per il raggiungimento del compromesso che legittimasse la decisione politica (la quale, circolarmente, trovava nelle forme procedurali, sottostanti al principio di legalità, le sue opportune garanzie).

Le tensioni sociali e politiche sottostanti alla dimensione costituzionale degli anni venti così come il fermento prodotto dalla contrapposizione netta realizzatasi nell'esperienza tedesca fra *Kultur* e *Zivilisation*¹⁰⁴ erano stati argomenti di interesse interdisciplinare e, difatti, il tema delle contraddizioni insite alla società democratica e della conseguente alienazione sociale rispetto all'organizzazione statale, così come la dicotomia legalità/legittimità, erano gli argomenti alla base delle riflessioni degli studiosi riuniti nell'Istituto per la ricerca sociale di Francoforte a partire dal 1922. Essi, partendo dalla necessità di decifrare le istanze e le tensioni della contemporaneità, il fallimento del socialismo sovietico e le minacce del capitalismo, inaugurarono quella "teoria critica" che si sarebbe sviluppata successivamente ad opera di diverse generazioni di studiosi i quali, attraverso un lungo percorso caratterizzato da un pensiero utopista e scettico (se non pessimista o anche nichilista)¹⁰⁵, approderà solo dopo molti anni, con Jurgen Habermas, a proposte costruttive volte alla

geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (tr.it a cura di G. STELLA, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2004) la divaricazione tra l'ideologia democratica e quella liberale che si evidenzia dopo l'esperienza della Prima guerra mondiale con la nazionalizzazione delle masse e denuncia con forza nel 1932 e ribadisce la disillusione nei confronti del regime weimariano ove è venuto meno il fondamento metafisico del parlamentarismo ottocentesco, costituito dai principi di *Öffentlichkeit* e di *Diskussion*. Sul punto cfr. C. BOCCHINI, *La teoria schmittiana della democrazia. Il pensiero politico e la teoria costituzionale di Carl Schmitt nel contesto dell'interpretazione delle costituzioni moderne dall'età della Rivoluzione francese alla Repubblica di Weimar*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Padova, Padova, 2008, reperibile all'url: <https://www.research.unipd.it/handle/11577/3425223>. Si rinvia inoltre a G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Bari-Roma, Laterza, 2005.

¹⁰¹ Cfr. P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, cit.; sul dibattito costituente su tali temi, oltre alle già citate opere del medesimo autore cfr. F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994.

¹⁰² G. CAPOGRASSI, *Impressioni su Kelsen tradotto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, n. 4, 1952, 767 ss. pubblicato anche in ID., *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, spec. 328.

¹⁰³ «alla concezione del mondo metafisico-assolutista si ricollega un'attitudine autocratica, mentre alla concezione critica relativistica del mondo si ricollega un'attitudine democratica», H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, cit., 108.

¹⁰⁴ Cfr. M. CARDUCCI, *Una "danza sull'orlo del vulcano"*, commento alla Costituzione di Weimar (1919), Macerata, Liberilibri, 2008.

¹⁰⁵ Cfr. G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000, spec. 238 ss.

rinnovata valutazione della sfera pubblica non solo come luogo di manipolazione del consenso ma anche come sede di potenzialità liberatorie degli uomini.

Attraverso, dunque, un lungo percorso di riflessione giuridica e filosofica risulta evidente come legittimità e legalità sono ancora oggi, al netto del secolo trascorso, al centro della riflessione sulla tenuta democratica degli ordinamenti contemporanei¹⁰⁶ i quali, sottoposti alle pressioni della polverizzazione identitaria e dell'atomizzazione sociale, si confrontano continuamente con la necessità di garantire il diritto alla differenza senza cadere in una spirale centrifuga.

Ciò considerando non sorprende dunque come le riflessioni kelseniane sul relativismo conoscitivo, pur nella consapevolezza delle profonde differenze intercorrenti fra i due studiosi, richiamano alla mente le certamente più recenti istanze habermassiane di rinnovata formazione discorsiva dell'opinione (e della volontà) in momenti di crisi democratica e di polarizzazione politica, in grado di trasformare l'istanza giuridica da imposizione maggioritaria in strumento di mediazione¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Il tema è ampiamente trattato da G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, cit. Cfr. con riguardo all'Italia del dopoguerra T. GALLOZZI, *Legalità e legittimità costituzionale nel dopoguerra*, in *Nomos. Le attualità nel Diritto*, n. 2, 2017.

¹⁰⁷ Sul tema J. HABERMAS, *Fatti e Norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Angelo Guerini e Associati, 1996. Sulle matrici culturali e filosofiche della democrazia deliberativa cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi*, n. 1, 2017.