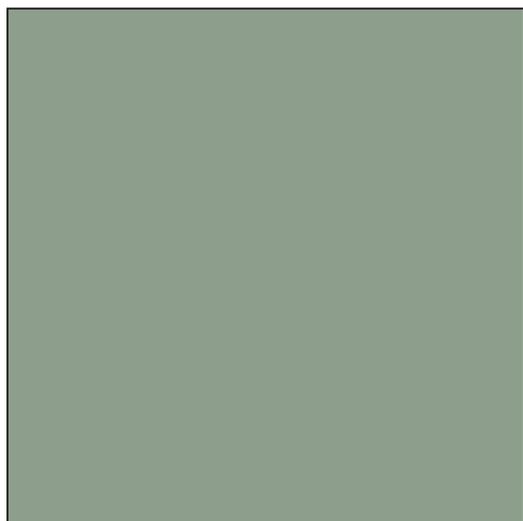


**per la storia
del pensiero
giuridico
moderno**

120



COSTANTINO MORTATI

**LA COSTITUZIONE
DI WEIMAR**

Con un saggio introduttivo
di Maurizio Fioravanti

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



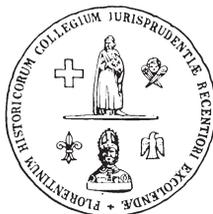
CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA
fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da PAOLO CAPPELLINI

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9
www.centropgm.unifi.it

VOLUME CENTOVENTESIMO

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da PAOLO CAPPELLINI

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME CENTOVENTESIMO

Per la storia del pensiero giuridico moderno

120

COSTANTINO MORTATI

LA COSTITUZIONE DI WEIMAR

Con un saggio introduttivo
di Maurizio Fioravanti

ISBN 9788828814917

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2019
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - www.giuffrefrancislefebvre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da Galli Edizioni S.r.l. - Varese

MORTATI A WEIMAR

**Saggio introduttivo
di Maurizio Fioravanti**

L'opera giuridica di Mortati è stata negli ultimi anni oggetto di numerose e qualificate indagini ⁽¹⁾. Gli autori di quelle ricerche non hanno certo mancato di dare il giusto risalto anche al saggio sulla Costituzione di Weimar dello stesso Mortati ⁽²⁾. Quel saggio nasceva per altro nell'ambito della iniziativa del Ministero per la Costituente, con la precisa intenzione di coinvolgere una opinione pubblica che poco o nulla sapeva del fatto costituyente, ed una cultura politica e costituzionale che veniva dalla tradizione ottocentesca, ovvero da un liberalismo moderato, che considerava — come ebbe a dire Ruggero Bonghi, esponente di spicco della Destra storica — la Costituente « una parola mite per dire Rivoluzione ».

In questo modo però la Costituente rimaneva fuori dalla considerazione del diritto e dei giuristi. Da una parte infatti, essa rappresentava, per il liberalismo di stampo ottocentesco, la Rivoluzione stessa, nel suo lato peggiore, soprattutto se visto nella ottica delle culture di stampo storicistico allora dominanti, e cioè la concentrazione di una forte volontà politica tutta protesa a dominare la complessità della realtà; ma dall'altra parte quella medesima Costituente rappresentava, dal punto di vista del costituzionalismo

⁽¹⁾ Si vedano per lo meno le due ristampe inalterate di C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000, con una prefazione di Enzo Cheli, e ID., *La costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998, con una prefazione di Gustavo Zagrebelsky. Prima ancora si veda, a cura di M. Galizia e P. Grossi, *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990. Tra le acquisizioni più recenti sono da segnalare gli Atti del Convegno (Roma, 14 dicembre 2015) dedicato proprio a *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, a cura di F. Lanchester, Milano, Wolters Kluwer e Cedam, 2017; ed anche per cura dello stesso Lanchester, *La "Sapienza" del giovane Leopoldo Elia, 1948-1962*, Atti del Convegno, Roma, 27 marzo 2014, Milano, Giuffrè, 2014, dove si trova M. FIORAVANTI, *Costantino Mortati: uno Stato di tipo nuovo*, pp. 61 e ss.

⁽²⁾ Ciò che qui si ristampa è C. MORTATI, *Introduzione a La Costituzione di Weimar*, a cura dello stesso Mortati, Firenze, Sansoni, 1946 (Collana di Testi e Documenti costituzionali promossa dal Ministero della Costituente, n. 15). Il testo della Costituzione si trova ora anche con la traduzione a cura di M. Carducci, Macerata, Liberilibri, 2008.

radicale, una rottura dell'equilibrio peculiare di tante Carte costituzionali del diciannovesimo secolo, che si otteneva uscendo dalla parte opposta a quella storicamente occupata dalla Monarchia, verso la sovranità del popolo, che a questo punto era da intendersi come il soggetto politico originario, integralmente politicizzato, in quanto totalmente libero di decidere sul suo futuro.

La conclusione poteva essere anche del tutto corretta, soprattutto per chi seguiva le dominanti convinzioni di carattere positivista, che racchiudevano tutto il diritto nella norma dello Stato, ed invitavano dunque a separare seccamente diritto e politica, così da pensare il primo quasi esclusivamente in forma di legge dello Stato, presupponendo quindi uno Stato già esistente, e la seconda invece come mera condizione di fatto per sua natura collocata a livello di presupposto, magari necessario per la nascita dello Stato, ma proprio per questo motivo in sé politico, in quanto cioè esistente prima dello Stato, e dunque privo di qualificazione giuridica ⁽³⁾.

Chi conosce un po' l'opera di Mortati si accorge subito che proprio su quel determinato problema era collocato il punto da cui si dipartiva la ricerca sulla costituzione in senso materiale. Poiché proprio lì, più che altrove, crollava fragorosamente l'approccio positivista che condannava la scienza giuridica a ridursi a mera tecnica, che operava per la sistemazione delle norme del diritto pubblico statale. Secondo Mortati quella scienza avrebbe invece dovuto in primo luogo ricercare la genesi del diritto nelle pieghe

⁽³⁾ Nel saggio dedicato al concetto di potere costituente, si ha chiaro cosa consegue all'impostazione di Mortati, che metteva decisamente in discussione questa separazione netta tra diritto, che presupponeva lo Stato, e politica che concorreva, ma solo in via di fatto, a generare lo Stato, ma che per il giurista rimaneva al di là di una certa linea, nel limbo del pregiudiziale. Ebbene, Mortati è tra i pochi a far saltare questa linea, ed è questo passaggio che gli consente di vedere la decisione costituente non più come un'azione distruttiva, che obbligava comunque ad una ricostruzione radicale, ma come un'azione in sé giuridica perché ordinante, ovvero portatrice di un ordine. Ecco dunque come Mortati affronta il problema: « Ma la decisione costituente non ha altro senso se non quello di sottrarre il processo di formazione del nuovo Stato alla fase incandescente del *bellum omnium contra omnes*, di giuridicizzarla per quanto è possibile », in C. MORTATI, in *La costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, 1945, in Id., *Raccolta di scritti*, vol. I, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 243.

della società, ed il suo disporsi in senso ordinamentale, per poi costruirsi in forma di Stato. Il diritto prima dello Stato, si potrebbe dire.

E per lo stesso Mortati era dunque già pienamente giuridico quell'ordinamento delle cose e delle persone che si affermava entro la società, attraverso processi di differenziazione, che a loro volta conducevano alla individuazione di determinate forze portatrici d'interessi, di principi e di valori, che erano poi, in prospettiva, i principi fondamentali della Costituzione solo alla fine del percorso da considerarsi valida anche in senso formale, e dunque capace di essere studiata dagli specialisti del diritto pubblico positivo come Costituzione dello Stato italiano, o francese, o tedesco.

Insomma, Mortati sollecitava maggiore ambizione nella scienza giuridica, che non poteva abbandonare — quasi senza colpo ferire — il campo principale di ricerca, che si collocava proprio nella società, e dunque nel formarsi in essa dell'ordinamento che stava poi alla base dello Stato. Al nostro giurista non piaceva un determinato atteggiamento, coltivato tra l'altro dallo stesso Orlando, dal padre fondatore della scuola nazionale del diritto pubblico, che negava carattere giuridico alle grandi trasformazioni avvenute in Europa, ed anche in Italia, nel corso del Novecento.

Ed infatti Orlando aveva assunto un atteggiamento di distacco dal fascismo solo in parte per motivi inerenti la dimensione delle idee e dei valori politici, a causa cioè della sistematica distruzione delle istituzioni della democrazia rappresentativa, e dello stesso Parlamento, essenziale per Orlando perché si potesse parlare di Stato di diritto; ma anche perché con il fascismo si erano avute molte trasformazioni di fatto, soprattutto nel campo della potestà normativa, che in modo crescente era del resto in tutta Europa gradualmente scivolata nelle mani dell'esecutivo, ma nessuna vera e propria nuova sistemazione dei poteri che potesse dirsi di carattere autenticamente giuridico ⁽⁴⁾. Insomma, secondo Orlando si poteva atten-

⁽⁴⁾ Certamente Orlando ebbe occasione più volte di paragonare il governo parlamentare come soluzione « media » affermatasi in Europa nel corso del diciannovesimo secolo con i mutamenti intervenuti nel secolo scorso, e di scorgere nel primo una « vera » forma di governo, storicamente fondata, e per converso nelle trasformazioni novecentesche semplici alterazioni del modello sottostante, che lo stesso Orlando giudicava

dere che cadesse il regime politico fascista sicuri che non si sarebbe perduta alcuna puntata della complessa vicenda del diritto pubblico tra Otto e Novecento semplicemente perché tutto quello che si vedeva in particolare negli anni Trenta era frutto di contingenze politiche, e non apparteneva invece al campo del diritto pubblico. In una parola, non vi era alcun nuovo diritto pubblico, in Italia ed in Europa.

Questo appena toccato era davvero il punto che divideva Mortati dalla precedente generazione di giuspubblicisti, quella di Orlando ed anche quella del suo allievo Santi Romano, non meno del Maestro difensore ad oltranza del « metodo giuridico », che portava con sé — non lo dimentichiamo mai — i caratteri della impersonalità del potere, del primato della *ratio* della legge sulla nuda *voluntas* del legislatore, della oggettività della regola sulla soggettività del potere. Se di fronte al fascismo la reazione di Orlando fu quella — come sopra abbiamo visto — d'ignorare la sua pretesa di essere non solo regime politico, ma anche diritto pubblico, e se la reazione di Romano fu invece quella di sostenere la permanenza dello Stato di diritto come Stato amministrativo, entro cui era possibile coltivare l'ideale della impersonalità del potere, pur in assenza della legge del Parlamento, Mortati proponeva, di fronte a tutto questo, una terza soluzione, che a noi oggi appare la più coraggiosa. Essa consisteva, in una parola, nell'ampliamento dei confini della scienza del diritto pubblico, non più necessariamente ristretta alla analisi della norma dello Stato ⁽⁵⁾.

essere necessariamente di breve durata, appunto perché solo politicamente motivate. Per la dottrina « classica » del governo parlamentare, vedi V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 345 e ss.

⁽⁵⁾ A questo proposito spero che venga perdonato il riferimento in questa nota ad un piccolo episodio di carattere personale. Chiamato a svolgere una delle relazioni al Convegno su Mortati organizzato da Fulco Lanchester (cfr. *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1989) alla fine del mio intervento mi si avvicinò, con mia grande sorpresa, Massimo Severo Giannini, per dirmi che avevo proprio ragione su quel preciso punto — tra l'altro secondo me anche alle origini del noto contrasto teorico tra lo stesso Giannini e Mortati sul potere discrezionale — concernente il ruolo svolto da Santi Romano, che sempre diceva ai suoi allievi, tra i quali lo stesso Giannini, che dopo Jellinek non era venuto più niente di buono dalla Germania, e che la Costituzione weimariana era una specie di

Ecco dunque il particolare significato che nei fatti assume il titolo della prima monografia di Mortati, derivata dalla sua terza laurea ⁽⁶⁾: *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*. Per il nostro giurista il primo aspetto da considerare per altro non era certo quello del carattere « italiano » del nuovo diritto pubblico, ma anzi il fatto che quel diritto pubblico si esprimeva attraverso una serie di trasformazioni in corso, che si ponevano a livello europeo, come variazioni della complessa vicenda dello Stato moderno in Europa, di cui ancora una volta esempio paradigmatico era l'Inghilterra, anche per Mortati. Di tale vicenda continuava a far parte anche il fascismo in Italia, secondo Mortati come variazione del c.d. « Regime del Capo del Governo », che in fondo era rappresentabile come tendenza a fondare la forza del sistema rappresentativo meno nel Parlamento, e sempre più nell'adesione popolare alla linea del Capo del Governo ⁽⁷⁾.

« Zibaldone », ovvero un pasticcio insipido che non poteva e non doveva interessare ai giuristi, ed alla scienza giuridica. Vi erano dunque tre modi per porsi di fronte al fascismo che diveniva regime: quello di Orlando che si risolveva in una sostanziale estraneazione, quello di Romano, che pretendeva di essere pienamente giurista dello Stato di diritto anche entro il regime fascista, e quello di Mortati, che considerava il regime stesso come variazione della tendenza che era possibile constatare un po' dappertutto in Europa, nel senso della valorizzazione della volontà popolare nella determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza. È solo per questo terzo tipo di giurista che è possibile immaginare un interesse da coltivare verso Weimar, e verso la dottrina costituzionale del tempo di Weimar. Si formarono allora due tipi di giuristi: gli uni che di fatto continuarono a seguire il « metodo giuridico » di Orlando e Santi Romano, e gli altri che si aprirono al dialogo con le scienze politiche e sociali, sulla scia del dibattito sulla Costituzione di Weimar. A questo proposito è utile ricordare come Mortati, con grande chiarezza e nel corso dell'intera sua carriera accademica, abbia sempre rivendicato il vantaggio che gli era derivato dalla frequentazione delle Facoltà di Scienze Politiche. Del resto è del tutto evidente che le categorie con le quali Mortati costruisce il concetto di costituzione in senso materiale provengono dalla allora nascente scienza politica: penso alle nozioni di « differenziazione », o di « obbedienza media », e ad altre ancora sulle quali non possiamo qui soffermarci.

⁽⁶⁾ Su un certo percorso di Mortati, che prende le mosse proprio dal testo del 1931, rinviamo al nostro saggio contenuto in M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 724 e ss.; oltre alla ristampa cit. *supra* nota 1.

⁽⁷⁾ Per questo aspetto, Mortati era vicino a Panunzio, che effettivamente accompagnò il nostro giurista per un buon tratto della sua formazione; mentre si possono

Tra l'altro si rompeva così la tradizionale struttura dualistica della forma di governo che aveva dominato l'età liberale, e che da una parte aveva permesso la conservazione di un ruolo più o meno rilevante della Monarchia — per altro sempre più esautorata a favore del Premier, per l'appunto come nel caso inglese — e dall'altra una ascesa graduale, ma anche ben delimitata, delle prerogative parlamentari. In tal modo Monarca e Parlamento cedevano progressivamente e parallelamente i loro poteri, ed il sistema costituzionale nel suo complesso andava ora verso soluzioni monistiche, che tornavano a cercare organi costituzionali cui affidare la rappresentazione unitaria del popolo sovrano. Infine, questo era per Mortati il prevalente significato delle elezioni politiche: la ricerca nella volontà popolare della approvazione, o del diniego, della linea che era condotta dal Capo del Governo.

Mortati credeva ancora certamente nella permanente forza dello Stato moderno inteso come Stato di diritto, in funzione di garanzia, fino al punto di concludere un suo saggio nella direzione esplicita di una « conciliazione » tra i principi — primo tra questi quello di sovranità — peculiari della grande ed intricata vicenda dello Stato moderno in Europa ed il nuovo diritto pubblico che andava affermandosi in particolare modo a partire dagli anni Trenta ⁽⁸⁾. Anzi lo

costruire linee parallele tra lo stesso Mortati e Alfredo Rocco, nel senso che entrambi avevano compreso che esisteva un nuovo diritto pubblico che andava però direttamente ricercato nella società, più che nelle attribuzioni formali degli organi costituzionali, secondo una linea di ricerca che si riferiva all'indirizzo politico, concetto sconosciuto all'età liberale. Ovviamente le strade subito dopo divergevano di nuovo, perché il pensiero di Rocco era sostanzialmente autoritario, e dunque egli vedeva alle origini del diritto pubblico forze adunate attorno a un Capo, mentre Mortati nello stesso luogo vedeva la norma fondamentale — o « materiale » o « originaria » — che avrebbe potuto articolarsi anche in senso pluralistico, come in effetti accadde (cfr. M. FIORAVANTI, *Il problema dell'ordine politico nella cultura costituzionale italiana del Novecento* (2016), ora in Id., *La costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 353 e ss.).

⁽⁸⁾ È questo uno dei temi di fondo dell'opera di Mortati, ovvero la « conciliabilità » tra il patrimonio storico dello Stato moderno con i suoi principi di garanzia, come l'impersonalità del potere e la separazione dei poteri, ed il nuovo diritto pubblico del Novecento, che spingeva verso un potere « attivo », d'intervento sui problemi della società, com'era tipicamente quello dell'esecutivo. Mortati però in questo saggio del 1941, cui alludevamo nel testo, mostra di ritenere che questa conciliazione sia già nelle

stesso Mortati mostrava di pensare che l'Italia fosse terreno particolarmente adatto per l'ottenimento di formule « miste » o « temperate », che avrebbero secondo il nostro giurista mantenuto l'Italia nel flusso delle grandi trasformazioni del Novecento, senza però subirne il fascino, nel senso di avvertire nello stesso tempo la necessità di un continuo contemperamento tra il significato di fondo di quelle trasformazioni, che si muovevano verso l'esaltazione della figura del Capo del Governo Duce del Fascismo, e dunque verso una certa personalizzazione del potere, e dall'altra parte la grande tradizione, insita nella storia costituzionale dell'età moderna e contemporanea, della impersonalità del potere.

Entro questo quadro generale si sviluppano quindi formidabili tensioni, come quella da ultimo nominata tra la tendenza oggettiva alla personalizzazione del potere e la necessità di sviluppare una controtendenza che valga a salvare questo aspetto decisivo del potere pubblico in età moderna e contemporanea, ovvero la sua impersonalità, che rende plausibile ed accettabile il dominio dell'uomo sull'uomo, sul suo simile, solo attraverso la dominazione della legge generale ed astratta, che nega ogni superiorità che non sia quella sua propria, della legge in quanto tale. Non è infatti lontano dal vero chi afferma che tutto il grande castello costruito dalla Rivoluzione si basi proprio sulla impersonalità dei comandi, unica via utile per l'accettazione del dominio sulle persone ⁽⁹⁾.

Se ora noi prendiamo in mano l'introduzione di Mortati alla Costituzione di Weimar, siamo forse in grado di collocarla in questo particolare momento storico, in cui la giuspubblicistica vede in

cose, e costringa dunque tutti ad interpretare il nuovo diritto pubblico in senso conforme alla tradizione dello Stato moderno, compresa la stessa separazione dei poteri. Cfr. C. MORTATI, *Esecutivo e Legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali della Università di Macerata* (1941), ora in *Id., Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, vol. IV, p. 431 e ss.

⁽⁹⁾ L'articolo in questo senso di grande rilevanza contenuto nella Dichiarazione dell'89 è perciò il quinto: « A nessuno può essere proibito ciò che la legge non vieta e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina ». Si è cioè liberi a meno che una legge non vieti, o non ordini. Ed è sulla impersonalità del comando che tutto il sistema è fondato. Come pure sul principio di uguaglianza, che non era di conseguenza declinato in rapporto alle disuguaglianze esistenti di fatto nella società, ma solo in chiave di uguale sottoposizione di tutti alla medesima legge.

quella Costituzione il superamento in senso democratico e popolare delle angustie e delle ristrettezze imposte al popolo sovrano dal precedente modello ottocentesco, dominante nel corso dell'età liberale, ma nello stesso tempo vede anche come quella stessa Costituzione si sia inabissata nello spazio di soli quindici anni, lasciando libero il campo alla soluzione più terribile, che semplificava tutto attraverso l'eliminazione dell'avversario, per mezzo dunque del suo annientamento: la *Vernichtung*, che finirà poi per essere nient'altro che la giustificazione degli orrori dei campi di sterminio.

E dunque, da una parte Weimar come « modello » del nuovo costituzionalismo dell'ultimo dopoguerra, con le bandiere della Repubblica, proprio a partire dal Paese che più a lungo aveva conservato il principio monarchico, ma dall'altra Weimar come esempio paradigmatico dello scenario sociale drammatico su cui si sviluppava la vicenda della Repubblica medesima, con il prodursi di fenomeni sociali nuovi, come la disoccupazione e la miseria di massa, che conseguivano alle insolvenze del grande capitale industriale e finanziario.

Questo è dunque il punto di partenza, dello stesso Mortati, e come lui di molti altri giuristi in Europa, nel pensare Weimar come « modello » da recepire nelle realtà in cui si voleva costruire una democrazia. A tutti questi Weimar presentava due grandi novità: una spaventosa crisi sociale che finalmente entrava nel perimetro della Costituzione, e la dimensione cui progressivamente ci si avvicinava, della inviolabilità, come limite allo svilupparsi di ogni politica, che dunque era chiamata a perseguire finalità grandi, soprattutto nella materia sociale e dei diritti sociali, ma con la consapevolezza che non sarebbe più stata possibile una politica assoluta, uniformante l'intera società.

Mai nessuna Costituzione ha suscitato tante speranze di democrazia. E mai nessuna Costituzione è stata associata così spesso alla dimensione della crisi, soprattutto sociale ed economica. Così potremmo sintetizzare l'approccio di Mortati, e di molti altri giuristi come lui, a questa Costituzione.

Più complesso si fa il discorso quando ci spostiamo sul piano della forma di governo. Che Weimar sia senz'altro storicamente un modello essenziale per ciò che riguarda i diritti sociali e l'avvicinarsi progressivo alla nuova problematica della inviolabilità dei diritti

fondamentali della persona, è cosa certa. Meno certa è questa primazia per ciò che riguarda il capitolo delle forme di governo. Non tanto per la ben nota complessità e addirittura macchinosità delle soluzioni proposte; o per la difficile classificazione di quelle soluzioni alla luce delle categorie, per altro assai astratte, elaborate nel tempo dalla scienza del diritto pubblico, per individuare una forma di governo parlamentare, direttoriale, presidenziale, o altro ancora; ma perché quelle forme provenivano da una discussione che risaliva indietro per lo meno fino alla rivoluzione francese, con il nodo irrisolto del rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Com'è noto, al centro della teoria politica della democrazia sta il diritto di concorrere alla formazione della legge, come afferma più o meno con queste medesime parole l'articolo sei della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto del 1789. Aggiunge poi lo stesso articolo: « personalmente o tramite i propri rappresentanti ». In questo modo si volle in quel momento storico lasciare aperta la porta ad entrambi i tipi di democrazia: quella diretta, che puntava ad un'attuazione piena dell'articolo 10 dell'Atto costituzionale del 1793 — c. d. Costituzione giacobina — che così recitava: « il popolo delibera sulle leggi », poiché era chiaro, in una logica rousseauviana, che il popolo aveva solo temporaneamente delegato ai suoi mandatari l'esercizio della funzione legislativa, che era invece ordinariamente sua propria; e quella rappresentativa, che invece si fondava sulla necessità di costruire un'autentica volontà generale, tale da impedire la rinascita di qualsiasi forma di privilegio e di particolarismo.

Ebbene, questo era il nodo irrisolto della Rivoluzione, e nel quadro storico generale della democrazia, è ancora oggi il problema per eccellenza, fin ad ora privo di un qualsivoglia tentativo autentico di soluzione. In un certo senso, è come se oggi fossimo ancora fermi a quel punto: la spinta contenuta in quel « personalmente » è infatti ancora oggi determinante per la vita della democrazia, ma ancora oggi porta con sé il pericolo della frammentazione; così come nelle democrazie odierne è sempre vivo il tema del carattere generale delle azioni politiche, che però conducono spesso, proprio nel tentativo del rappresentante di svincolarsi dai mandati imperativi, a distaccare la classe politica dal popolo.

Torniamo ora a Mortati. Anche Mortati prende le mosse dalla considerazione della crisi della democrazia rappresentativa. Le prime pagine sono dedicate proprio a questo aspetto. Ma egli tenta anche subito dopo di non subire questa situazione, e si affanna quindi a recuperare il valore storico, e costituzionale, della rappresentanza come modo privilegiato di costruzione della volontà generale, che rimane tale anche dopo la Rivoluzione. D'altra parte la società borghese del diciannovesimo secolo non avrebbe mai tollerato una vittoria generalizzata della democrazia diretta, che tra l'altro era ormai cristallizzata nella formula della democrazia degli antichi. Dunque in un certo senso l'Europa postrivoluzionaria era destinata a privilegiare la democrazia rappresentativa. E tuttavia, ora che era presente una crisi profonda dei meccanismi della rappresentanza politica, era sempre più chiaro che una risposta alla crisi all'altezza della situazione non poteva rimanere solo nei confini della rivalutazione della rappresentanza medesima.

Infatti, per Mortati il tentativo di rispondere alla crisi delle istituzioni rappresentative passava anche e soprattutto per la riproposizione di una presenza attiva del popolo nell'ambito dei due procedimenti che sono previsti di regola nelle Costituzioni moderne: quello di legislazione ordinaria e quello di revisione della Costituzione⁽¹⁰⁾. Ecco dunque che la Costituzione italiana avrebbe dovuto secondo Mortati prevedere attraverso lo strumento del referendum una presenza della voce diretta del popolo, sulla scia di quanto prevedeva proprio la Costituzione di Weimar⁽¹¹⁾. Nel celeberrimo

⁽¹⁰⁾ Nel saggio di Mortati su Weimar troviamo espresso al meglio il punto di vista del nostro giurista sulla democrazia e le sue forme, diretta e rappresentativa, in modo straordinariamente sintetico: «Nello Stato democratico moderno si è verificato un superamento delle forme puramente rappresentative, ed il popolo è venuto assumendo in modo sempre più preciso la funzione di organo supremo e di ultima decisione politica, risolutore dei conflitti tra i diversi organi costituzionali». MORTATI, *Introduzione*, cit., p. 21.

⁽¹¹⁾ Era infatti guardando a Weimar che Mortati tentò anche per l'Italia d'introdurre il sistema dei referendum previsto nella Costituzione tedesca. In sintesi, come il nostro giurista afferma fino dalle prime proposizioni del suo saggio, si trattava in Costituzione di costruire una situazione complessiva di «equilibrio tra i poteri», ed in particolare tra quelli di «direzione politica» (*Reichstag* e cancelliere) e quelli di freno e di coordinamento (*Reichsrat*, Presidente, Consiglio economico e Tribunale costituzio-

commento all'articolo primo della nostra Costituzione, che conteneva il principio di sovranità popolare, del 1975, Mortati lamenta proprio questo: che la nuova Costituzione repubblicana abbia realizzato quel principio solo nel senso di una marcata rivalutazione della centralità del parlamento, ma senza che ciò abbia veramente inciso nel rigenerare il ruolo e la presenza del popolo sovrano ⁽¹²⁾.

Non si andava insomma verso lo Stato di « tipo » nuovo, come diceva Mortati, e con lui altri Costituenti, anche di assai diverso, se non addirittura opposto orientamento ideologico, da La Pira a Togliatti ⁽¹³⁾. Tutti questi ritenevano che fosse necessario entrare in una fase decisamente nuova della complessa vicenda storica dello Stato moderno, caratterizzata dalla presenza diretta del popolo, in genere ed in particolare all'interno dei processi costituenti ed ovviamente dei procedimenti di legislazione ordinaria, che sembravano per una volta dare ragione a Rousseau, quando affermava che un popolo che accettava di farsi rappresentare in quello stesso momento era come se avesse perduto tutta intera la sua originaria condizione di soggetto sovrano. E proprio a questo esito sembravano essere pervenute le istituzioni politiche rappresentative in Europa alla metà del secolo scorso.

E tuttavia, lo stesso Mortati confidò ancora per un certo numero di anni dopo l'emanazione della Costituzione — certamente non molto oltre il formarsi di una giurisprudenza della Corte costituzionale concretamente attuativa dei principi costituzionali, che sembrò essere una via « alternativa » al legislatore proprio in questa delicata funzione di concretizzazione di quei principi — nel ruolo del legislatore medesimo, supportato dai grandi partiti di massa che stavano costruendo insieme l'Italia democratica. In fondo, Mortati era anche lui in questo senso figlio del legislatore della Rivoluzione, che non poteva ammettere che il parlamento si riducesse a teatro di

nale). Il referendum ha questa funzione, di far dialogare tutti questi poteri che avrebbero così finito per limitarsi reciprocamente, e nello stesso tempo di riaffermare la sovranità del popolo, unico titolare della « funzione di ultima decisione », che si esprime appunto con il referendum.

⁽¹²⁾ C. MORTATI, *Commento all'articolo primo della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. Branca, vol. 1, Roma Bologna, Zanichelli, 1975.

⁽¹³⁾ Sullo Stato di « tipo » nuovo, vedi *supra*, nota 1.

competizione tra maggioranza ed opposizione. In quella cultura costituzionale si conserva infatti sempre un lato della legge in cui si esprime, e prima ancora si forma, nel momento stesso in cui viene rappresentata, la volontà generale, e dunque la totalità del popolo sovrano.

Mortati vedeva nel cammino che aveva compiuto la Costituzione fino alla metà degli anni Settanta qualcosa d'incompiuto, nel senso che per molti Costituenti e gran parte della classe politica il modello costituzionale continuava ad essere quello trascorso, ovvero quello di fondo dello Stato nazionale unitario che poteva essere ripreso, dopo aver chiuso i conti con la sua deriva in senso autoritario, che si era aperta con il fascismo divenuto regime nel 1925. Quel modello riceveva ora una robusta iniezione di parlamentarismo, ed anche di democrazia, ma non pretendeva di essere nella storia nazionale qualcosa di diverso da sé medesimo, nel senso che si trattava di una democrazia rappresentativa corretta dalla previsione del referendum, ma solo in direzione del rimedio che il popolo imponeva su quel determinato punto al legislatore, che rimaneva al centro della Costituzione, proprio perché ritenuto l'autentico ed unico rappresentante del popolo sovrano ⁽¹⁴⁾.

Torniamo ora a Weimar, per concludere. Tutti sanno come quella Costituzione, proprio per valorizzare la voce diretta del popolo, fosse ricca di occasioni di tipo referendario, nelle quali il sistema costituzionale tornava nelle mani del suo sovrano ⁽¹⁵⁾. È sulla base di questa ricerca che Mortati, pensando a Weimar, riprende questa istanza della sovranità popolare. Anche nel suo caso tramite lo strumento del referendum, ed anche nel caso di Mortati perve-

⁽¹⁴⁾ Sulla permanenza in piena epoca repubblicana delle convinzioni maturate nel tempo dello Stato liberale di diritto cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, il Mulino, 2004², p. 11 e ss.

⁽¹⁵⁾ Non è possibile qui entrare nel dettaglio. Comunque, in sintesi, la Costituzione prevede l'intervento diretto del popolo in tutti i casi in cui sussiste un contrasto tra gli organi costituzionali circa l'emanazione di una legge (tra *Reichsrat* e *Reichstag*, o tra quest'ultimo e il Presidente). Si prevedeva poi che un terzo del *Reichstag* potesse sospendere la pubblicazione della legge e che sulla legge sospesa il corpo elettorale potesse intervenire provocando il referendum, su richiesta di un ventesimo degli elettori. Si veda comunque almeno il testo dell'articolo 74.

nendo ad un sostanziale fallimento ⁽¹⁶⁾. E quello che nella impostazione del nostro giurista avrebbe dovuto essere l'inizio della transizione verso una nuova forma di Stato, più autenticamente fondata sul popolo sovrano, rimane sostanzialmente abortito, svanendo così questa idea di Mortati che intendeva la Costituzione come la via maestra verso quello che egli chiamava lo Stato di « tipo » nuovo.

Ma quello che rimane dell'esperienza di Weimar è comunque questa generosa istanza democratica, che si traduce soprattutto nella materia dei referendum, per altro unita anche alla problematica dei limiti e delle garanzie, non solo per quanto riguarda la tutela e la promozione dei diritti fondamentali, ma anche per ciò che concerne la problematica dei rapporti tra i poteri, improntati ad una generale dimensione, che è quella dell'equilibrio, fino dalla prima pagina ⁽¹⁷⁾ dell'introduzione di Mortati. È questo un punto da sottolineare con particolare intensità. Infatti, il nostro giurista, ancora una volta in sintonia con Weimar, ha sempre chiara e netta la necessità dei limiti, dell'equilibrio. In un saggio praticamente coevo a quello su Weimar ⁽¹⁸⁾, Mortati vede con grande precisione il possibile emergere di

⁽¹⁶⁾ Sulla vicenda della progressiva eliminazione dei referendum proposti da Mortati alla Costituente, vedi ancora FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, cit., p. 98 e ss. In realtà era compatibile con la cultura costituzionale dei nostri Costituenti il solo referendum abrogativo che presupponeva una legge già emanata. Invece, Mortati proponeva anche referendum « preventivi », che avrebbero dovuto intervenire con la voce diretta del popolo nel corso del procedimento di legislazione ordinaria. Ma ciò ricordava ai nostri Costituenti le previsioni contenute nell'Atto costituzionale del 1793, nel cuore della esperienza giacobina. Arrivati a questo punto, tutti si ritraevano per paura dello spettro giacobino. Ed infatti era puntualmente vero che l'Atto costituzionale del 1793 conteneva un meccanismo che consentiva dal basso, al raggiungimento di un certo quorum, di bloccare l'entrata in vigore della legge, per chiamare tutto il popolo al referendum sulla legge medesima. Per comprendere la cultura dei Costituenti su questo punto, è altamente significativo l'intervento di Togliatti alla Costituente — e più precisamente nella seduta della Commissione dei settantacinque, del 29 gennaio 1947 — tutto diretto a valorizzare i valori primari della « stabilità » e della « continuità » dello « Stato repubblicano ».

⁽¹⁷⁾ MORTATI, *Introduzione*, cit., p. 7, la prima del saggio di Mortati, dove la Costituzione di Weimar viene subito definita « iniziatrice di una nuova forma razionalizzata di equilibrio fra i poteri ».

⁽¹⁸⁾ C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano* (1945), in *Id.*, *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 3 e ss.

un « governo dei giudici », conseguente alla nuova qualità dei diritti fondamentali della persona. In effetti, se quei diritti divengono a loro volta « assoluti » finirà che essi, in mano ai giudici, pretenderanno di contenere le linee ed i principi fondamentali della « società giusta ». E diverranno perciò, per essere inviolabili, e dunque garantiti ben al di là della ordinaria riserva di legge, in sostanza incontrastabili, esattamente come lo era una volta il legislatore ⁽¹⁹⁾.

Ma allora dove collochiamo il noto art. 48 della Costituzione, che prevedeva una sospensione dei diritti fondamentali, da parte del Presidente, in caso di grave turbativa della sicurezza pubblica? Gli articoli nominati dall'art. 48 sono davvero il cuore dei diritti fondamentali: inviolabilità della libertà personale e della abitazione, diritto di libera manifestazione del pensiero, diritto di riunione ed associazione. Qui non si tratta di giustificare l'art. 48 alla luce della gravissima situazione in cui si trovava la Repubblica tedesca in quel momento storico, poiché « inviolabilità » vuol dire proprio il contrario, ovvero che quei determinati diritti fondamentali non possono essere violati mai, in quanto se essi cadono, cade la Repubblica stessa, che in quei diritti ha trovato storicamente il proprio nucleo fondamentale irrevocabile.

In effetti, il problema posto può essere risolto proprio in questi termini: il Presidente è il garante della conservazione di quel nucleo fondamentale. Per questo motivo è eletto dal popolo, per potersi opporre con successo a chi dal popolo pure è eletto, ma per esprimere un indirizzo politico di maggioranza che ipoteticamente potrebbe porsi contro la Costituzione. Contro quest'ultimo la Costituzione attribuisce al Presidente tutti i poteri necessari, compreso

⁽¹⁹⁾ È questo il tema odierno dello Stato costituzionale, che molti considerano come il risultato della trasformazione costituzionale intervenuta a partire dall'ultimo quarto del secolo scorso, e di conseguenza come una nuova forma di Stato, diversa dallo Stato di diritto che fino ad ora abbiamo conosciuto. Lo Stato costituzionale non conduce al « governo dei giudici », ma presuppone comunque che la funzione giurisdizionale si sia per lo meno in parte emancipata dalla sua condizione di subordinazione al legislatore, nel senso che quest'ultimo sembra aver perduto il monopolio della attuazione dei principi costituzionali, e nel senso che i giudici hanno in modo sempre più intenso avviato un colloquio autonomo con il legislatore e con la Costituzione stessa. Alla transizione dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale ho dedicato qualche pagina in FIORAVANTI, *La Costituzione democratica*, cit., p. 147 e ss.

quello di sospendere l'esercizio dei diritti fondamentali, non già per affidarli ad un dittatore, o per divenire per questa via dittatore egli medesimo, ma per ritornare alla Costituzione ed alla tutela ordinaria dei diritti. La sua insomma è una dittatura commissaria, e non sovrana, e serve dunque a ristabilire l'ordine repubblicano e non a crearne uno nuovo ⁽²⁰⁾.

Noi non sappiamo se nel progetto di riforma della Costituzione italiana — l'unico serio che è stato portato avanti fin ora ⁽²¹⁾ — coloro che scrissero l'art. 64 sulla elezione popolare del Presidente erano consapevoli di ciò che in questa scelta si esprimeva. Noi però abbiamo sempre pensato che non fosse errata quella idea: che cioè il potere posto a tutela dei diritti dei cittadini dovesse avere per lo meno la stessa legittimazione del potere in cui si esprimeva l'indirizzo politico. E dunque se quest'ultimo — sostanzialmente il governo, e soprattutto il Capo del Governo — ricercava sempre più la sua legittimazione nel popolo direttamente, era auspicabile che anche la massima autorità di garanzia possedesse una legittimazione diretta di tipo popolare.

Ma, se tutto questo è costantemente all'ordine del giorno, è per un altro motivo ancora, che risiede nel « tipo » storico di Costituzione che Weimar inaugura: la Costituzione democratica del Novecento. Abbiamo visto che il suo primo carattere è quello della inclusione del conflitto sociale nel perimetro costituzionale. Mentre le Carte costituzionali dell'Ottocento descrivevano solo figure istituzionali, a partire dalla stessa Monarchia, dopo Weimar oggetto della Costituzione è la società stessa con tutto il suo carico di disuguaglianze, e che però possono e debbono essere ridotte, ed ancor più governate a partire dai principi costituzionali.

Si conclude allora citando una delle più celebri norme di principio formulate a Weimar, e che inaugura davvero una stagione

⁽²⁰⁾ La distinzione tra dittatura commissaria e dittatura sovrana ha solide radici nell'antichità classica, ed in particolare nel diritto pubblico romano. Nel corso del Novecento viene ripresa da Carl Schmitt, a partire dalla sua monografia dedicata a *Gesetz und Urteil*, pubblicata nel 1912. Sul percorso che in seguito compirà lo stesso Schmitt avvalendosi della distinzione tra i due tipi di dittatura, vedi FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, cit., p. 627 e ss.

⁽²¹⁾ Mi riferisco ovviamente alla l. cost. n. 1 del 1997.

nuova: « L'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo » (art. 151). Non si inaugura qui — come pure è stato detto — una nuova forma di « statalismo », né si creano i presupposti per uno stabile declassamento delle libertà economiche dei privati. Siamo qui nel campo della storia, e non delle ideologie. E dal punto di vista della storia si deve solo riconoscere che anche il « mercato » ha bisogno di un « ordinamento », poiché anch'esso non è « naturale », ma è il frutto dell'azione ordinatrice dell'uomo. E dunque anch'esso non può non essere limitato e governato, nell'aspettativa che concorra a generare le condizioni materiali necessarie perché ognuno abbia la possibilità di vivere « un'esistenza degna dell'uomo ».

INTRODUZIONE

1. Considerazioni preliminari. — 2. La formazione unitaria dello Stato germanico. — 3. La crisi costituzionale del 1918 e la decisione costituente. — 4. Le forze politiche a sostegno del nuovo Stato. — 5. Il carattere composito della nuova costituzione. — 6. Il tipo di governo adottato. — 7. La funzione di direzione politica e quella legislativa. — 8. La funzione di coordinamento e di arresto del Presidente. — 9. La funzione di controllo e di iniziativa del Reichsrat. — 10. Il Consiglio economico. — 11. La funzione di ultima decisione del popolo. — 12. Valutazione complessiva del sistema di organizzazione dei poteri costituzionali. — 13. Il principio federale. — 14. Considerazioni introduttive alla seconda parte. — 15. I diritti di libertà dei cittadini. — 16. I diritti dei gruppi sociali. — 17. I diritti in materia religiosa. — 18. I diritti in materia scolastica. — 19. I diritti in materia economica. — 20. Osservazioni conclusive sulla seconda parte. — 21. L'attuazione ricevuta dalla parte sociale della costituzione. — 22. Cause specifiche dell'insuccesso della costituzione di Weimar. — 23. Cause di carattere generale.

1. *Considerazioni preliminari.*

Singolare sorte quella toccata alla costituzione di Weimar! Salutata al suo apparire quale modello di costituzione democratica, iniziatrice di una nuova forma razionalizzata (svolta cioè in armonia con i suoi presupposti) di equilibrio fra i poteri, e come tale largamente imitata dalle minori nazioni europee rivolte a ricercare nell'incerto dopoguerra 1918, così risonante di promesse di umano affratellamento, così pieno di fiducia nell'era di libertà che si apriva, le formule che avrebbero dovuto assicurare il pacifico autogoverno dei popoli, reintegrati nelle unità nazionali, affrancati dai vincoli dell'autocrazia. Fatta segno poi alle critiche più acerbe per la pletoricità della sua struttura, per la macchinosità dei suoi ingranaggi, non coordinati intorno ad un principio motore, per la eterogeneità dei sistemi sociali assunti a base, senza cura della loro fusione in una superiore unità. Oggetto in seguito, e per tutta la sua durata, degli assalti violenti e ripetuti di destra e di sinistra; tramontata infine ingloriosamente dopo soli 15 anni di vita, senza suscitare forze a difesa e senza trovare rimpianti.

Quale apprezzamento fare di valutazioni tanto contraddittorie? E se deficienze vi furono nell'opera del costituente quanta parte

della sua caducità è ad esse attribuibile? L'esperienza storica rivela come la vitalità delle costituzioni non sia legata alla perfezione formale e tecnica dei testi che le consacrano, e come anzi un certo grado di disarmonia tra le varie disposizioni, il lasciare aperte più possibilità di direzioni allo sviluppo avvenire delle istituzioni statali può, in certi casi e dentro certi limiti, manifestarsi utile, facilitando adattamenti pacifici alle situazioni poste in essere dagli eventi politici successivi.

Per rendersi conto delle ragioni del rapido crollare della macchinosa costruzione appare pertanto necessario trascendere l'analisi dei singoli congegni da essa posti in essere, la valutazione puramente tecnica della loro bontà, della congruenza al fine a cui erano predisposti, per inquadrare invece l'opera costituente nella tradizione storica che su essa pesava, nell'ambiente nel quale si svolse, nelle forze sociali che la sostennero, nel complesso degli eventi che accompagnarono la vita della nuova costituzione.

2. *La formazione unitaria dello Stato germanico.*

Il problema fondamentale che si presentava alla Germania all'aprirsi dell'epoca moderna era la conquista dell'unità nazionale. In luogo del processo che aveva portato alla formazione delle grandi monarchie europee, in Germania se ne era verificato uno opposto, che era culminato dopo il trattato di Westfalia, con lo sminuzzamento in ben 234 unità territoriali distinte, gelose della propria sovranità, e rafforzate nel loro interno dall'influenza del luteranismo, che se nella sfera dell'io interiore proclamava una piena libertà, imponeva poi di fronte all'autorità politica la più supina obbedienza. Questo rafforzamento del senso dello Stato aveva trovato un altro sostegno nella solidità dell'assetto amministrativo, nella quale è da vedersi l'aspetto positivo del particolarismo territoriale, ma che, avvenendo fuori del piano della consapevolezza e della partecipazione del cittadino alla cosa pubblica, veniva a porsi quale ostacolo alla formazione in questi sia di una coscienza politica, sia dell'aspirazione al conseguimento di una più vasta unità nazionale.

Il superamento della *Kleinstaaterei* non poté quindi operarsi sulla base della fusione dei popoli dei vari Stati, ed anche dopo che, in conseguenza della profonda semplificazione della struttura terri-

toriale operata da Napoleone, si ebbe a raggiungere una maggiore fusione e armonia di rapporti, anche dopo che gli eventi della rivoluzione francese ebbero a introdurre i germi di una coscienza nazionale tedesca, la mancanza di una classe politica sufficientemente estesa ed attiva si pose come ostacolo insuperabile ad un processo di unificazione a base popolare. Il pietoso fallimento del tentativo unitario in senso democratico compiuto nel 1848 a Francoforte aveva documentato queste insufficienze.

La tendenza centripeta doveva quindi necessariamente ricercare i mezzi per la propria realizzazione in forze esterne alla coscienza civica e li trovò nella casta dirigente prussiana. La Prussia, il cui re aveva rifiutato la corona imperiale offertagli dai delegati di Francoforte non solo per non accogliere il significato democratico che quell'offerta racchiudeva, ma soprattutto nella convinzione che la sua accettazione avrebbe importato lo smembramento del regno ed il suo assorbimento nell'impero, era, per l'influenza acquistata in virtù delle vittorie militari, e l'eliminazione della concorrenza dell'Austria, per lo spirito di conquista che la caratterizzava, per il carattere accentratore e fortemente disciplinato della sua struttura interna, la sola idonea ad un'opera di unificazione destinata ad attuarsi dal di fuori, in virtù di un'egemonia esercitata sugli altri Stati, di natura non solo politica, ma altresì spirituale.

La prussianizzazione della Germania, che ne conseguì, mentre ha per effetto di arrestare o rallentare il processo di assorbimento delle idee occidentali ed impedisce una vera modernizzazione della sua struttura politica, conduce, d'altra parte, a fare assumere alla Prussia, quale sola giustificazione della sua aspirazione all'egemonia, il compito di far raggiungere al nuovo Stato tedesco, restauratore dei fasti dell'antico impero, una preminenza europea. Ma la mancanza di profondi fattori atti a fare aderire armonicamente intorno ad un centro unitario le varie forze contrastanti degli Stati, delle classi, delle confessioni doveva dare alla nuova costruzione il carattere di un equilibrio instabile.

Al genio politico di Bismarck fu affidato il compito del mantenimento di tale equilibrio, come già prima quello della sua formazione, attraverso la contrapposizione, a scopo di dominio, dei vari interessi sociali, e la successiva utilizzazione di quelli fra di essi i quali andavano via via acquistando maggiore coscienza di sé e

vantando una pretesa a far valere la propria importanza. Ciò fu fatto non tanto allo scopo di volgere tale consapevolezza al fine del raggiungimento di un assetto più omogeneo quanto per servirsi delle nuove forze come strumenti del proprio giuoco politico.

Il suffragio universale non fu assunto quale mezzo di affermazione democratica, bensì voluto quale espediente per frenare il prepotere dei ceti privilegiati. 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 socialdemocrazia 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. Anche nel campo religioso, se fallisce il tentativo di creare una chiesa nazionale, dato il legame delle organizzazioni evangeliche con i singoli Stati, si riesce a superare l'antitesi con il cattolicesimo, che era culminata con il *Kulturkampf*, e ad ottenere una collaborazione del centro alla politica imperiale.

Al centro del sistema così creato, che ha la sua consacrazione nella costituzione del 1871, è posta la persona dell'imperatore, assistita dal cancelliere, cui è attribuita la funzione di effettuare, da una parte, la sintesi unitaria della volontà dei singoli Stati attraverso il *Reichsrat*, agente sotto l'egida ed il predominio della Prussia, dall'altra, di dominare e dirigere l'attività dei partiti rappresentati nel *Reichstag*.

La concezione che presiede ad una siffatta organizzazione politica impropriamente si direbbe dualistica, perché non poggia sull'attribuzione al parlamento della posizione di centro di autorità. Nella struttura originaria impressa al ministero la direzione politica era affidata al *Reichsrat* guidato dal Cancelliere. L'evoluzione successiva portò all'accentuazione del carattere unitario, ad ottenere il quale venne utilizzato il rafforzamento verificatosi nella struttura dei partiti e la conseguente efficienza dell'autorità del *Reichstag*, a scapito di quella del *Reichsrat*. Ma questa evoluzione non ebbe per effetto di condurre al regime parlamentare, a causa della preminenza accordata all'imperatore, in quanto questa, impedendo governi di partito, doveva precludere quell'educazione alla gestione della cosa

pubblica da parte dei rappresentanti del popolo, che è la condizione prima per l'affermazione di un regime democratico.

L'equilibrio di forze risultante da un siffatto ordinamento rimaneva affidato non tanto a congegni istituzionali quanto alle doti personali dei titolari del centro motore: imperatore-cancelliere. Ed era fatale che, caduto Bismarck, operatasi l'assunzione dell'effettivo maneggio degli affari nelle mani di un imperatore fatuo ed incapace, ma tenace assertore delle sue prerogative, il difetto di sostanziale unità dell'assetto statale dovesse manifestarsi nella luce più cruda e far cedere l'impalcatura, così fragile nella sua apparente robustezza.

3. *La crisi costituzionale del 1918 e la decisione costituente.*

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. Le due leggi votate il 28 Ottobre 1918 sancivano la responsabilità politica del cancelliere innanzi al *Reichstag*, esigevano il consenso di questo per la dichiarazione di guerra e sottoponevano a controllo parlamentare anche il potere di comando militare dell'imperatore. Ma il tentativo di democratizzazione nel quadro del regime imperiale rimase inattuato per il precipitare degli eventi bellici e per lo scoppio della rivoluzione che accompagnò la sconfitta militare.

Il movimento sovversivo iniziato il 4 Novembre ha un'impronta spiccatamente sovietista e porta alla formazione di consigli di soldati e di operai. L'iniziativa è però sfruttata dai socialdemocratici che fanno designare un loro capo, Ebert, alla presidenza del governo provvisorio, che prende il nome di consiglio dei commissari del popolo, e nel congresso generale dei consigli degli operai e soldati tenutosi a Berlino dal 16 al 20 Dicembre riescono a raccogliere una grande maggioranza sulla proposta di convocazione di un'assemblea costituente. Gli spartachiani, che erano stati autori della rivoluzione, non si rassegnarono a questa deliberazione, nella quale vedevano il massimo ostacolo alla loro aspirazione rivolta alla creazione di una

repubblica dittatoriale di consigli operai, e insorsero con le armi; ma furono sanguinosamente sconfitti dalle truppe fedeli al Governo comandate dal Noske.

Domata l'insurrezione comunista, si procedette rapidamente alla preparazione delle elezioni, che ebbero luogo il 19 Gennaio 1919, ed alla convocazione dell'assemblea nazionale, la quale iniziò i suoi lavori il 6 Febbraio, a Weimar, lontano dalla capitale, ritenuta poco sicura di fronte a pericoli di attentati degli estremisti.

4. *Le forze politiche a sostegno del nuovo Stato.*

In questa Germania, che, con la confitta, vede scricchiolare tutte le connessure del precedente assetto e che, scissa e minacciata dai vecchi particolarismi, si dibatte fra i tentativi di restaurazione monarchica e quelli di radicale sovversione in senso comunista, quali sono le forze politiche emerse dalle elezioni, capaci di dar vita ad un nuovo equilibrio e di porsi come suo stabile fondamento?

Dei sei partiti presenti a Weimar (facendo astrazione dai gruppi minuscoli dei contadini bavaresi e degli hannoveriani) i tre più rilevanti numericamente (i 165 socialdemocratici, i 90 del centro, i 75 democratici) per quanto portatori di concezioni divergenti fra loro, venivano ad essere naturalmente riavvicinati dalla comune opposizione sia agli estremisti di destra, costituiti dai 42 tedesco nazionali e dai 22 populistici, sia agli estremisti di sinistra, i 22 indipendenti, e formarono l'elemento direttivo che segnò le linee maestre della Costituzione; alla quale tuttavia anche gli altri partiti, specie di destra, portarono un loro contributo positivo.

Un breve accenno alla composizione sociale di ciascuna di queste forze consentirà di intendere la rilevanza avuta da esse nell'opera di costruzione del nuovo assetto ed a rendere conto della fisionomia da questo assunta.

I tedesco-nazionali, nel loro nucleo fondamentale, raccolgono grandi proprietari e grandi industriali, generali ed alti funzionari, e, pur derivando le proprie origini dal vecchio partito conservatore, ampliano i quadri ristretti di questo reclutando i propri aderenti anche da altri fra i vecchi partiti, in quanti ne seguono le concezioni, tendenti soprattutto ad affermare il principio nazionale, anche in senso razzistico antisemita, contro ogni forma di internazionalismo.

Essi, nel campo dell'organizzazione politica, sostengono la necessità di limiti all'onnipotenza del Parlamento, costituiti da una seconda Camera professionale, combinata con quella federale, e soprattutto da un Presidente forte, concepito come surrogato del monarca, del quale non si osa invocare esplicitamente la pur desiderata restaurazione; nei riguardi dell'assetto federale sono i più accesi sostenitori del mantenimento dell'integrità della Prussia; infine nel campo sociale sono per la difesa dei diritti individuali e contro ogni forma di socializzazione, patrocinando, a remora, istituti corporativi sulla base di una piena parità fra datori di lavoro e lavoratori.

Il piccolo gruppo dei populistici deriva dall'ala destra dei liberali (i nazionali-liberali), che si stacca dal gruppo perché ostile ad ogni specie di concessione al socialismo, raccoglie la borghesia della grande industria e del commercio, nonché gruppi numerosi di intellettuali. Questa borghesia laica ed imperialista agisce di conserva in tutte le grandi questioni con i tedesco-nazionali, custodendo la tradizione del ceto che aveva meglio appoggiata l'opera bismarckiana e voleva ora continuare la *Realpolitik*. Esso esercitò un'influenza effettiva superiore a quella che non avrebbe fatto pensare il numero esiguo dei suoi membri, soprattutto per la presenza nel suo seno di eminenti giuristi, come Kahl, Delbrück, Heinze, che collaborarono attivamente all'elaborazione del testo della costituzione, ed altresì dei capi delle grandi organizzazioni sindacali padronali.

Nell'ambito poi della coalizione il centro, che assume il nuovo nome di *Christliche Volkspartei*, raccoglie le sue reclute soprattutto nell'alta nobiltà slesiana, in alcuni ceti industriali, e soprattutto fra gli operai cattolici reno-westfaliani e i contadini bavaresi, mantiene come suo compito essenziale la difesa della libertà della Chiesa dallo Stato e dell'insegnamento confessionale, e consente alle transazioni necessarie per affermare tali suoi interessi fondamentali, sempre sforzandosi di rimanere egualmente lontano tanto dall'assolutismo dei conservatori, contro i quali aveva in passato lottato perché fossero attuate forme parlamentari di governo, quanto dal liberalismo manchesteriano e laicizzante dei nazionali-liberali, e dal socialismo marxistico. La stessa forte posizione da esso goduta in Baviera lo conduceva non solo ad opporsi in massima ad una forte centralizzazione ed a sostenere un moderato federalismo, ma altresì a

patrocina uno smembramento della Prussia, fedele anche qui alla sua tradizione di opposizione al prussianesimo, roccaforte del protestantesimo. Non interviene attivamente nella redazione della parte organizzativa, limitandosi ad affermare l'esigenza di un parlamentarismo temperato, e per quanto riguarda la politica sociale patrocina un'autonomia corporativa del ceto artigiano e delle associazioni economiche, ma consente alla proposta dei socialisti di introduzione dei consigli, in cambio dell'adesione di questi alle iniziative cattoliche in materia scolastica e religiosa.

Un'importanza notevole assume nella coalizione il partito democratico, risultante dalla fusione operatasi tra gli antichi progressisti e la frazione più avanzata dei nazionali liberali, che reclutava molti israeliti ed era formata in prevalenza da alcuni rappresentanti dell'alta finanza ed in misura più cospicua dagli appartenenti all'industria e al commercio medio e piccolo, dagli artigiani e proprietari coltivatori diretti, nonché da funzionari e insegnanti, da appartenenti alle professioni liberali, nel campo femminile dalle appartenenti alla borghesia non cattolica. Esso esprimeva con maggiore convinzione l'idea repubblicana, ed anzi fu detto che solo nel suo seno si trovavano i veri repubblicani, ed ebbe come finalità essenziale il proposito di rappresentare l'alleanza tra borghesia e socialismo moderato (sotto il quale riguardo è stato da qualcuno assimilato al nostro partito d'azione), la cui necessità, onde costituire una solida base al nuovo Stato, era stata affermata con particolare energia dal Preuss.

Non bene uniti nel loro interno, i democratici seguono una tattica opportunistica: rinunziano all'unitarismo, sostenuto da qualcuno di loro, e consentono al mantenimento dell'integrità della Prussia a patto della sua decentralizzazione; nel campo politico affermano la necessità di contrappesi di democrazia diretta al potere parlamentare e soprattutto si battono per assicurare una certa autonomia al governo; nel campo della politica scolastica e religiosa tentano di limitare le pretese del centro, ed infine nel campo sociale sono per il mantenimento dell'economia privata, pur ammettendo il frazionamento delle grandi proprietà terriere e la socializzazione di qualche impresa industriale.

I social democratici, impreparati al compito di partito di maggioranza, loro assegnato dalla sorte delle urne, non riportarono quel

successo che il loro numero avrebbe reso possibile. Poco attaccati in sostanza alla democrazia, organizzati nel loro interno sulla base di uno spirito di obbedienza assai vicino al conformismo funzionalistico, inclinati piuttosto verso il socialismo di Stato, secondo la tradizione lassalliana, non avevano esitato a collaborare durante la guerra con il governo imperiale, pensando di potere utilizzare poi la monarchia contro la borghesia. La loro formula fu, nella costituente, quella della resistenza sia al democratismo occidentale e sia al sovietismo. Essi vedevano il problema federale sotto un aspetto esclusivamente economico, quale mezzo di più agevole attuazione della socializzazione. Per quanto riguarda l'organizzazione politica erano, in contrasto con i democratici, i più convinti sostenitori del regime parlamentare, ed, ostili all'estensione dei poteri presidenziali, escogitarono l'istituto delle commissioni parlamentari permanenti. Infine nel campo sociale la loro opera concreta si esaurì, oltre che nelle affermazioni del tutto programmatiche di socializzazione, nella formazione dei consigli economici su base paritaria.

L'estrema sinistra è rappresentata dagli indipendenti, i quali si staccarono dagli spartachiani perché ammettevano la possibilità di utilizzare almeno temporaneamente i metodi democratici. Essi affermavano la tesi rigidamente unitaria, contro ogni forma di federalismo, con decentralizzazione solo economica, onde consentire esperimenti parziali di socializzazione, ed erano per l'eliminazione del capo dello Stato, onde consentire una piena affermazione del parlamento, la cui opera intendevano fosse integrata da un sistema di consigli, aventi funzioni politiche e amministrative.

5. *Il carattere composito della nuova Costituzione.*

Pur nell'estrema varietà delle tendenze un elemento di omogeneità collega fra loro questi raggruppamenti politici, ed esso è dato dalla comune concezione organicista, tradizionale del pensiero tedesco, e da questo contrapposto alla dispreziata democrazia atomistica occidentale. Tale elemento però, per la sua vaghezza e le divergenze sul modo di intenderne l'attuazione, non agisce come fattore effettivo di coesione, né giova ad imprimere un carattere di armonia alla costruzione.

Anche nell'ambito della coalizione fra i tre maggiori partiti la

base d'intesa fu raggiunta piuttosto in senso negativo che positivo. Nel campo organizzativo l'accordo riguardava l'assunzione di un metodo, che avrebbe dovuto consentire, attraverso un regime di discussioni e di deliberazioni a base maggioritaria, l'alternativa al potere delle varie tendenze e l'attuazione delle riforme, in qualunque direzione. In realtà, sotto questa generica intesa, confliggevano due diverse concezioni della democrazia: la liberale e la radicale, e, non riuscendo a prevalere né l'una né l'altra, si giunse ad una commistione di sistemi diversi non bene fusi fra loro, che fu giustificata raffigurandola come mezzo diretto a garantire la libertà con l'evitare il predominio di un organo sull'altro.

La composizione policroma della coalizione doveva poi ancora più dannosamente influenzare l'opera della costituente nella determinazione della struttura economico-sociale del nuovo Stato. Guardata nel suo insieme, tale opera rivela un carattere composito e si presenta più che come conclusione di un processo di definizione di tendenze e di confluenza di queste in un certo equilibrio stabile, quale giustapposizione delle tendenze stesse, e perciò priva di una fisionomia ben definita.

6. *Il tipo di governo adottato.*

Per rendersi esatto conto dell'esattezza del giudizio formulato ed intendere le ragioni delle direzioni assunte in pratica dallo svolgimento delle istituzioni create a Weimar è necessario analizzare queste singolarmente, sia pure a grandi linee.

Iniziando l'esame della parte organizzativa sembra opportuno premettere un breve riferimento alle fondamentali esigenze di struttura dello Stato democratico moderno, poiché solo in confronto ad esse ed agli aspetti caratteristici assunti dalle costituzioni che si sono alle medesime adeguate è possibile procedere proficuamente alla valutazione in oggetto.

Nello Stato democratico moderno si è verificato, come è noto, un superamento delle forme puramente rappresentative, ed il popolo è venuto assumendo in modo sempre più preciso la funzione di organo supremo e di ultima decisione politica, risolutore dei conflitti fra i vari organi costituzionali; il che ha importato il prodursi nel suo interno di un processo di specificazione ed organizzazione sempre

più penetrante e meglio differenziato, diretto a rendere idoneo il popolo stesso all'emanazione di pronunce su questioni concrete, sul contrasto di interessi definiti.

Ma poiché gli interventi diretti popolari non possono, per la stessa ampiezza dello Stato e per la molteplicità e complessità dei compiti da esso assunti, che essere eccezionali, si rende necessario creare dei congegni destinati a realizzare le direttive generalissime emergenti dalle consultazioni popolari, congegni, che per corrispondere allo scopo devono rimanere sufficientemente aderenti alle direttive stesse, e nello stesso tempo garantire, da una parte, dal pericolo dell'accentramento del potere statale, e conferire, dall'altra, quella unità e rapidità all'esercizio del potere stesso, che si palesano tanto più sentite quanto più vasta e intensa sia l'azione di questo.

I più significativi mezzi di attuazione delle esigenze ora indicate, negli Stati moderni, si possono ricondurre a due tipi, ottenibili mediante la schematizzazione delle varie realizzazioni concrete, per via di astrazione di alcuni caratteri, rilevanti sotto gli aspetti qui considerati.

Nel primo tipo si fa affidamento, per la realizzazione dell'aderenza dell'azione di governo alla volontà popolare, solo sulla rinnovazione degli organi supremi a brevi intervalli di tempo, attraverso il diretto intervento del corpo elettorale, e, coordinando fra loro, in modo diverso secondo il particolare sistema adottato, l'attività dell'organo che fissa le direttive politiche rispetto a quelli legislativi ed amministrativi, si lascia che gli eventuali conflitti che sorgano tra di essi siano superati con mezzi indiretti, o in via di fatto. Gli esempi più significativi sono dati da due sistemi positivi, diversissimi nella loro struttura, ma vicini sotto l'aspetto considerato: il regime presidenziale americano e quello parlamentare francese, quale è individuabile non dalla costituzione del 1875, ma dalla successiva evoluzione costituzionale, che fece venir meno il potere di scioglimento della camera conferito al capo dello Stato.

Nel secondo, più complesso, meno rigido nelle sue movenze, maggiormente plastico ed adattabile alle situazioni contingenti, l'elemento differenziale più rilevante è dato dalla presenza di un capo dello Stato, investito di un potere che si è chiamato a volte moderatore, a volte neutro, espressioni con le quali si è voluto esprimere l'essenza della funzione a lui conferita, diretta non ad agire, ma solo

a controllare l'azione dei vari organi, onde accertarne la rispondenza alla volontà popolare, ed arrestarla temporaneamente provocando su essa un'espressa manifestazione di questa.

Il costituente di Weimar ha sostanzialmente adottato il secondo dei detti tipi di ordinamento (che, a scanso di equivoci, non coincide con quello detto parlamentare) dando però ad esso aspetti e moventi nuove e caratteristiche, risultanti in parte dall'ulteriore svolgimento, o solo dalla consacrazione formale di istituti già attuati dalla precedente prassi costituzionale degli Stati di civiltà europea, in parte dal proposito di eliminare o attenuare le deficienze manifestatesi altrove nel funzionamento del tipo prescelto, mediante l'adozione di elementi strutturali propri di altri tipi, in parte infine dalle esigenze organizzative specifiche risultanti dalla presenza in Germania di entità territoriali ancora fornite di autonomia costituzionale.

Per intendere valutare le peculiarità cui si è accennato occorre esaminare i lineamenti caratteristici, strutturali e funzionali, di ciascuno dei suoi elementi costitutivi, e cioè: 1) l'ordinamento della funzione attiva di direzione politica (*Reichstag*, cancelliere); 2) l'ordinamento della funzione di arresto e di coordinazione (presidente, *Reichsrat*, consiglio economico, tribunale costituzionale); 3) l'ordinamento della funzione di ultima decisione (popolo).

Naturalmente la schematizzazione tracciata deve venire intesa nel significato che vuole avere, di indicazione della posizione tipica di ognuno dei gruppi di organi, e perciò non le si può imputare di non tenere conto di funzioni e compiti attribuiti accessoriamente a ciascuno degli organi stessi, fuori dell'ambito della competenza ad esso veramente specifica. Di tali funzioni sarà fatta menzione successivamente, e sarà mostrato come le deviazioni che esse importano rispetto allo schema tracciato corrispondono all'idea direttiva del costituente di creare, attraverso l'utilizzazione degli elementi di tipi di governo diversi, un sistema di contrappesi diretto alla garanzia contro gli abusi o le deviazioni di ciascuno.

7. *La funzione di direzione politica e quella legislativa.*

Per quanto riguarda il primo gruppo di organi è da ricordare che all'assunzione di un'autonoma rilevanza costituzionale dei mi-

nistri, attraverso cui fu possibile eliminare l'azione personale del re, si accompagnò il problema dei rapporti dei ministri stessi con il parlamento: rapporti condizionati ad una duplice esigenza, di garantire da un lato l'unità dell'azione statale, in armonia con le aspirazioni del popolo, più direttamente espressa dalla camera elettiva, dall'altro di assicurare una relativa indipendenza fra l'azione esecutiva e quella legislativa, onde evitare dannosi accentramenti di potere.

L'ordinamento germanico è caratterizzato dalla razionalizzazione operata nella disciplina di tali rapporti, rispetto ai quali sono stati tradotti in norme espresse alcuni degli elementi che erano rimasti in passato affidati alla tradizione. Mentre così si è introdotto una certa rigidità nel congegno, allo scopo di garantire la più stretta connessione fra parlamento e governo, si è poi lasciato elastico il rapporto di reciproca influenza dell'uno sull'altro, rendendo possibile in concreto modi diversi di realizzazione della connessione stessa.

Si è cominciato con il limitare alla sola investitura formale della nomina l'intervento del capo dello Stato nell'assunzione dei ministri, superando lo stadio caratteristico degli ordinamenti a base dualistica, che sancivano la duplice responsabilità dei ministri stessi di fronte al capo dello Stato ed al parlamento, e viceversa si è condizionato il mantenimento in carica dei ministri al voto di fiducia della camera.

Seguendo poi un metodo, che può dirsi caratteristico di tutto l'ordinamento dei poteri (e che è in sé sostanzialmente contraddittorio, se anche giustificato dal fine politico di lasciare aperte possibilità di svolgimenti degli istituti in direzioni diverse), si sono in certo modo rafforzati per ciascuno dei due organi titolari del rapporto stesso gli elementi capaci potenzialmente di affermare un'influenza preponderante dell'uno sull'altro. Così, da una parte, si è potenziato il parlamento di fronte al gabinetto, in modo da avvicinare questo alla figura di comitato esecutivo della maggioranza parlamentare (sia con la consacrazione espressa delle norme, prima affidate alla correttezza costituzionale, relative alla necessità della fiducia ed agli effetti del venir meno di questa; sia con l'attribuzione al parlamento di compiti per l'innanzi affidati al governo: guerra, trattati, amnistia; sia infine con il fatto stesso della unicità dell'as-

semblea). Dall'altra parte il riconoscimento contemporaneamente effettuato di una posizione di preminenza al cancelliere di fronte ai ministri veniva, almeno in teoria, a creare le condizioni idonee per accrescere, con l'unità della direzione, il prestigio e l'autonomia del governo di fronte al parlamento, e per realizzare l'ideale del capo politico che era stato additato da Max Weber, quale esigenza della nuova democrazia. Tale posizione di preminenza (la quale si era affermata nello svolgimento delle istituzioni costituzionali inglesi, in via di fatto, sulla base del rafforzamento ivi avvenuto della disciplina di partito e della normale omogeneità politica nella composizione del ministero, per cui il capo del partito vittorioso nelle elezioni veniva assunto a capo del governo) venne a Weimar codificato, stabilendosi una precisa ripartizione di competenze, secondo cui era affidato al solo cancelliere la determinazione dell'indirizzo politico, ciò che del resto era facilitato dall'esistenza di una tradizione storica, la quale nel precedente ordinamento imperiale aveva portato ad attribuire al cancelliere e non ai ministri la veste di organo costituzionale. Anche per questo punto però si curò di far valere l'accennato criterio dei contrappesi, in quanto il principio collegiale del gabinetto venne fatto coesistere con quello monocratico a cancelliere, dandosi a questi potestà di procedere alla nomina e revoca dei ministri, ma conservandosi a costoro la posizione di organi costituzionalmente autonomi, idonei perciò a limitare l'azione del cancelliere sia nell'ambito di ogni singola ripartizione amministrativa loro affidata, sia in quello assegnato alla deliberazione del consiglio dei ministri.

È da notare che, per quanto riguarda l'opera di razionalizzazione dei rapporti fra governo e parlamento, il costituente tedesco si è fermato a mezza via, richiedendo il voto espresso di fiducia, ma non procedendo a quelle ulteriori limitazioni (intervallo di tempo fra la proposta di sfiducia e il voto su di essa, maggioranze speciali per questo, ecc.), che la pubblicistica andava, intorno a quel tempo, elaborando per provvedere all'esigenza sempre più sentita di assicurare una certa stabilità alla direzione del governo.

Riassumendo, nel congegno delineato, il Reichstag (la cui durata, fissata, dopo lunghe discussioni, in quattro anni, doveva far sorgere una fondata presunzione di aderenza dell'opera dell'organo alla pubblica opinione), viene accresciuto nei suoi poteri, che,

mentre sono esclusivi nel campo della legislazione, si estendono agli atti più importanti di governo, ed ha così la possibilità di uniformare al suo volere la politica generale dello Stato, assumendo la figura di principale rappresentante del popolo. Ma, a sua volta, è limitato nell'attuazione di tale politica da organi, che, pur responsabili innanzi ad esso e revocabili, godono di una posizione costituzionale che rende loro possibile di opporsi, in determinati casi e con date garanzie, ai suoi voleri.

8. *La funzione di coordinamento e di arresto del Presidente.*

La funzione di limitazione e di contrappeso al potere di direzione politica ed a quello legislativo è affidata in via preminente al capo dello Stato. Nell'intenzione del costituente l'organo presidenziale che si veniva a creare doveva distaccarsi sia dal modello francese, sia da quello nordamericano, ed invece esprimere un tipo nuovo, tendente a dar vita ad una istituzione la quale presentasse requisiti di durata, di stabilità, di unità tali da consentirle di adempiere alla funzione di controllo dell'attività del parlamento e del governo da esso espresso in modo da conferire a questa un'efficacia analoga a quella affidata negli Stati monarchici al re. Costituire cioè un punto fermo nel fluttuare delle singole correnti di opinioni e nella mutabilità dei governi.

All'uopo si affidò la sua nomina all'elezione popolare diretta, si fissò in un lungo periodo di sette anni la durata in carica, si ammise la sua rieleggibilità senza limiti. Le funzioni ad esso attribuite sono più estese non solo di quelle attinenti alla pura coordinazione formale dei poteri, ma altresì delle altre che si rivolgono a provocare il giudizio popolare sull'attività del parlamento. Infatti, oltre che nel campo puramente esecutivo, che qui non interessa, il presidente può con la sua azione, ed indipendentemente dall'appello al popolo: *a)* valutare discrezionalmente l'opportunità di far entrare subito in vigore una legge dichiarata urgente, anche quando vi sia stata regolare domanda di sospensione (articolo 73); *b)* decidere, nel conflitto che sorge fra *Reichstag* e *Reichsrat* a proposito di una legge, a favore di quest'ultimo (art. 74); *c)* decidere nello stesso caso a favore del primo, quando la legge sia stata votata dal *Reichstag* stesso con la maggioranza di due

terzi; d) procedere alla sospensione di alcuni diritti fondamentali costituzionali, in caso di necessità (art. 48).

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 volere dar vita. Così, nell'ammettere la forma plebiscitaria di elezione del presidente non si era considerato che essa doveva necessariamente implicare la designazione per opera di un partito o di una coalizione, specie pel fatto che fu escluso il ballottaggio ed ammessa la possibilità di elezione, a secondo scrutinio, con qualunque maggioranza relativa. Il presidente, in conseguenza di tali disposizioni, lungi dal potere assumere quell'imparzialità di posizione fra le parti contendenti, che si suole attribuire al monarca, veniva a riflettere concreti orientamenti politici ed aveva la possibilità di farli valere di fatto nell'azione statale, in virtù del prestigio a lui proveniente dall'investitura popolare, dalla durata della carica, dall'ampiezza dei poteri.

D'altra parte unica arma contro il suo prepotere era la potestà conferita al *Reichstag* di proporre al popolo la sua deposizione, potestà che è espressione della responsabilità politica a lui addossata, ad onta della presunta apoliticità ⁽¹⁾, ma che però riusciva di difficile esercizio, anche per la conseguenza dell'automatico scioglimento del *Reichstag*, nel caso di mancato accoglimento della proposta.

Il limite più efficace ad un potere personale del presidente doveva essere costituito dalla necessità della controfirma del cancelliere o di un ministro ai suoi atti, il che doveva avere per effetto di rendere i provvedimenti presidenziali omogenei con la volontà della stessa maggioranza parlamentare da cui questi organi derivavano la loro investitura. Anzi il legame con tale maggioranza avrebbe dovuto essere tanto più efficace in quanto era previsto che, nel caso di sospensione dell'attività del *Reichstag*, rimaneva in funzione, secondo una rilevante innovazione apportata dalla costituzione (art. 35), una commissione permanente, incaricata di garantire i diritti del

(1) È da ricordare che un precedente storico della duplice responsabilità del capo dello Stato e dei ministri è offerto dalla costituzione francese del 4 nov. 1848 (art. 68).

parlamento di fronte al governo. Sennonché siffatto limite veniva ad attenuarsi per la facoltà di dimettere il cancelliere il quale rifiutasse la controfirma e per quella di scioglimento del *Reichstag*, che negasse la fiducia al nuovo Cancelliere, mentre la condizione posta allo scioglimento, che cioè essa non potesse aver luogo se non una sola volta per lo stesso motivo, era facilmente aggirabile. Il limite in parola avrebbe potuto ridurre al minimo l'influenza personale del presidente e impedire l'affermarsi del suo predominio solo nell'ipotesi che il *Reichstag* avesse potuto esprimere tendenze precise, sostenute da maggioranze omogenee, ipotesi che in pratica era ben lungi dal verificarsi.

9. *La funzione di controllo e di iniziativa del Reichsrat.*

Gli altri poteri di arresto dell'azione del *Reichstag* considerati dalla costituzione sono il *Reichsrat* ed il consiglio economico: due organi che, sebbene assai diversi nella composizione e nei fini, possono essere riavvicinati per quanto riguarda il modo del loro intervento nella funzione legislativa. Di fronte al *Reichstag*, espressione della volontà di tutto il popolo, differenziato secondo la varietà delle concezioni politiche generali, il *Reichsrat* rappresentava il principio federale, cioè i *Länder*, i quali vi partecipavano in proporzione al numero della popolazione di ciascuno, e nelle persone dei membri dei governi di questi, mentre il consiglio economico era l'espressione dei gruppi professionali, in proporzione della loro importanza economica e sociale.

Al *Reichsrat*, a differenza del *Bundesrat* dell'ordinamento precedente, non venne conferita veste di organo legislativo parimenti ordinato rispetto al *Reichstag*. Ciò era conseguenza della attenuazione verificatasi nel carattere federale dello Stato, e nello stesso tempo una necessità organizzativa del tipo di Stato parlamentare che si voleva creare, non essendo questo tipo compatibile con il sistema di equilibrio fra due camere pari ordinate fra loro, che sembra richiesto dall'assetto federale, necessitato a dare uguale rilievo agli

interessi unitari ed a quelli dei singoli Stati ⁽²⁾. Pertanto il potere del *Reichsrat* si risolve nell'accettazione preventiva dei progetti di legge di iniziativa governativa e nel veto contro leggi approvate dal *Reichstag*, ma la mancata accettazione o il veto non producono effetti diretti, bensì solo quelli che la valutazione da parte del presidente del *Reich* creda opportuno dare: valutazione variabile in relazione alle diverse situazioni in cui il contrasto può presentarsi, ma sempre non vincolata dalla volontà del *Reichsrat*.

Rilevante in modo particolare appare il veto del *Reichsrat* solo nel caso di modifiche costituzionali, poiché in tal caso esso crea l'obbligo di indire il referendum sulla modificazione proposta (art. 76), ed inoltre per quanto riguarda l'aumento di spese nella legge di bilancio, per cui l'assenso del *Reichsrat* è condizione di efficacia della proposta, sostituibile solo dal referendum favorevole (art. 85).

Degno di nota (a riprova delle deviazioni che sul funzionamento degli istituti dovevano esercitare dei principi posti a base, non sufficientemente coordinati con la struttura loro conferita) è che, essendosi i *Länder* organizzati su base parlamentare, in conformità all'art. 17 della costituzione, ed essendo quindi loro governi espressione delle correnti politiche in ciascuno dominanti, il *Reichsrat* venne ad assumere in realtà la posizione di una camera di partiti, e perciò strumento di lotta politica nelle mani di gruppi, che, ostacolando l'indirizzo del partito dominante nel *Reich*, contribuivano ad indebolire l'azione di questo.

10. *Il Consiglio economico.*

Passando al consiglio economico, la sua funzione di contrappeso appare ancora meno rilevante di quella del *Reichsrat*, essendosi ad esso attribuita solo una potestà consultiva e d'iniziativa nella materia della legislazione sociale ed economica, non vincolante in nessun modo il parlamento, se non nell'unico senso di obbligare a prendere in esame i pareri e le proposte formulate.

Con riserva di tornare su tale istituto quando si passerà all'esame

⁽²⁾ Questa tesi, tradizionale nella giuspublicistica tedesca, (cfr. F. KAUFMANN, *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung*, 1917), venne riaffermata durante i lavori della Costituente e fu assunta dal Preuss come uno dei motivi per il rigetto della forma federale.

della seconda parte della costituzione, onde valutarne il significato nel quadro dell'assetto economico sociale impresso al nuovo Stato, è qui da ricordare come la posizione attribuita ad esso è risultata notevolmente diversa da quella che era stata proposta nell'assemblea da alcuni gruppi, e secondo cui al parlamento economico si sarebbe dovuto dare un diritto di veto, nonché quello di richiedere in caso di dissenso con il *Reichstag* un referendum. Gli indipendenti poi anelavano anche al di là e chiedevano che si conferisse piena parità di posizione con il parlamento politico, affermando doversi affidare allo spontaneo svolgersi degli eventi la determinazione della efficienza di ognuna delle due camere. Le obiezioni più notevoli opposte a tali proposte si riferivano al punto, che è veramente quello cruciale in questa materia, al modo cioè di determinare la proporzione della rappresentanza dei vari ceti. Una volta che si riuscì a depurarla dagli orientamenti estremisti, l'idea dei Consigli (che, come si è fatto da più parti notare, corrispondeva alla tradizione organica del diritto pubblico tedesco) ebbe ad incontrare una facile adesione anche da parte dei gruppi di destra, perché questi contavano su una propria rappresentanza nei consigli, in misura idonea a far loro esplicitare un'efficace tutela dei propri interessi di classe. Nella difficoltà della conciliazione di punti di vista tanto divergenti, ci si limitò ad affermare il principio di un corpo rappresentativo professionale in una forma ancora rudimentale e senza vero e proprio rilievo costituzionale.

11. *La funzione di ultima decisione del popolo.*

Il sistema di equilibrio fra poteri controbilanciantisi trova il suo fondamento nel popolo, che in esso si inserisce come l'organo che mette in moto il congegno e ne riassetta il movimento in caso di disfunzione, sia procedendo alla rinnovazione dei titolari degli organi, sia emettendo pronunce definitive sulle divergenze insorte intorno a singole questioni.

Il principio democratico ha la sua massima affermazione nella posizione attribuita al popolo di fronte al potere: nel duplice senso di organo primario di formazione della costituzione (che ha trovato la sua espressione nel preambolo, riecheggiante quello americano) e di organo di suprema decisione politica nell'ambito dell'ordina-

mento costituito (art. 1): « il potere politico emana dal popolo », con le quali formule si volle affermare la contrapposizione sia al principio autocratico monarchico, sia a quello federale precedentemente vigente.

Dalla considerazione del popolo come fattore di decisione finale ed organo motore dello Stato discende che ad esso non può attribuirsi una funzione di pura e semplice scelta di rappresentanti. La concezione meramente rappresentativa della democrazia, propria delle prime costituzioni liberali, non si può logicamente inquadrare in un sistema che voglia svolgere nelle sue naturali conseguenze il postulato democratico. Così il costituente tedesco, coerente ai suoi presupposti, ha fatto largo impiego sia del referendum diretto ad eliminare conflitti fra il presidente e la camera, per il caso di uso del potere di veto alla promulgazione delle leggi (art. 73, 1° comma), o in seguito alla proposta di deposizione del primo (art. 43) o conflitti nell'interno del *Reichstag*, nel caso di proposte rivolte a ritardare la pubblicazione di una legge (art. 73, 2° comma) o ancora conflitti fra *Reichstag* e *Reichsrat*, riguardo a leggi ordinarie (art. 73 1° comma, art. 74) o a leggi costituzionali (art. 76); e sia ancora dell'iniziativa popolare (articolo 73 3° comma).

A tali istituti non può muoversi l'accusa, valida per il caso di regimi meramente rappresentativi, di introdurre un elemento di disarmonia o di turbamento dell'unità dell'azione costituzionale, perché essi sono bene appropriati ad un ordinamento che conferisce al popolo funzione d'impulso, in senso sostanziale, dell'azione dello Stato. L'esigenza di interpellazioni su questioni o problemi particolari, tanto meno sentita quanto meglio individuabile e più saldamente fondata su un compatto e vasto schieramento di forze politiche sia l'indirizzo espresso dal corpo elettorale in occasione delle elezioni degli organi rappresentativi, diviene particolarmente idoneo, quando facciano difetto le condizioni predette, ad impedire deviazioni dell'opera di questi dal sentimento popolare o a risolvere dissensi fra partiti della coalizione, senza venire ad una rottura di questa. È però da osservare che quando si verifichi una divisione del popolo in una molteplicità di correnti, quando masse notevoli di cittadini rimangano fuori dai partiti, e questi non riescano a polarizzare intorno a loro la pubblica opinione, quando, in altri termini, difettino i mezzi idonei perché questa si organizzi e si manifesti in

modo univoco, per la stessa incertezza del calcolo politico, da parte di chi deve provocare l'interpellazione, o per la difficoltà di riunire i consensi necessari all'esercizio dell'iniziativa, gli istituti in parola sono destinati a rimanere in pratica non utilizzati, come è appunto avvenuto nella Germania di Weimar.

Per quanto riguarda la regolamentazione del diritto dei singoli alla partecipazione alla vita costituzionale dello Stato, è da notare che il costituente, innovando alla tradizione precedente, curò la assunzione nella carta dei principi fondamentali in materia elettorale, principi che apparivano uno svolgimento logico del postulato democratico assunto. Così, dal punto di vista della capacità, si è espressamente sancito l'estensione del suffragio a tutti gli appartenenti ai due sessi, che avessero raggiunto il ventesimo anno di età. Affermato così il principio d'uguaglianza nella formazione della volontà popolare, si è voluto mantenere ad esso un carattere formale, respingendo sia proposte, come quella del voto plurimo, atte a indurre una diversificazione del volere dei singoli partecipanti all'elezione, sia le altre, promosse dagli indipendenti, che avrebbero voluto escludere dal voto le classi non lavoratrici.

Inoltre si è, per la prima volta, assunto al rango di principio costituzionale l'istituto della rappresentanza proporzionale, affermandosi un'esigenza caratteristica delle democrazie moderne nelle quali l'ingente massa degli elettori, formata da tutti i cittadini maggiorenni, portatori di una molteplicità di interessi economici e sociali e dai fini politici difformi, non potrebbe validamente adempiere la funzione sua propria se non si predisponessero i congegni idonei ad enucleare da essa gli orientamenti corrispondenti a tali interessi e fini, ed a fare valere questi nella fase deliberativa con il peso da ciascuno effettivamente posseduto.

Il funzionamento delle forme di rappresentanza proporzionale, è, come è ovvio, subordinato all'esistenza di un sufficiente grado di organizzazione della pubblica opinione, organizzazione che trova il suo strumento ed il mezzo di espressione nei partiti politici. Però la costituzione non prende questi in esplicita considerazione, pur riferendosi ad essi in qualche caso (esempio: art. 130: « gli impiegati sono al servizio della nazione, non dei partiti »), mentre è la legge elettorale, a cominciare dalla prima del 27 aprile 1920, che sviluppa i principi sottintesi; e particolarmente, con il sistema degli scrutini

successivi, quello diretto a conferire il massimo di proporzionalità alla rappresentanza, principi che venivano a dare ai partiti una funzione di protagonisti nella scelta dei candidati, e nel collegamento dell'azione di questi ad una determinata condotta politica.

12. *Valutazione complessiva del sistema di organizzazione dei poteri costituzionali.*

L'analisi dell'organizzazione dei poteri disposta a Weimar ha mostrato come confluiscono in essa elementi appartenenti a tipi diversi di governo, e precisamente (ove si assuma un criterio di classificazione di cui la pubblicistica moderna ha mostrato il maggior grado di penetrazione rispetto ad altri usuali: criterio che a base della considerazione mette l'organo il quale esercita in modo diretto la funzione di direzione politica) elementi del tipo presidenziale, del parlamentare, di quello a premier e di gabinetto.

Nell'operare questo contemperamento ha influito, come si è notato, la necessità di raggiungere dei compromessi sulla base di concessioni a ciascuna delle forze politiche in contrasto, e precisamente alla destra che aspirava ad un presidente forte, il quale limitasse in modo sostanziale lo spiegarsi del principio parlamentare maggioritario, ai democratici, che anch'essi tendevano a temperamenti della forma parlamentare, mediante però il ricorso agli interventi diretti del popolo, infine ai socialdemocratici, che, pur senza consentire alla tesi degli indipendenti rivolta alla soppressione della carica di capo dello Stato onde rendere più piena l'autorità del parlamento, erano per una forte affermazione di quest'organo. È però da osservare che le concessioni reciproche furono tanto meno difficili ad effettuarsi in quanto vi era nella maggioranza la convinzione della utilità di un sistema mobile, che lasciasse di volta in volta la possibilità della prevalenza all'uno o all'altro dei diversi elementi, prevalenza che in ogni caso avrebbe dovuto, ad un certo momento, essere arrestata dall'azione delle controforze, destinate a riportare ciascun potere nell'ambito suo proprio. È stato, in quest'ordine di idee, sostenuto che queste disposizioni della costituzione non hanno altro contenuto positivo se non quello di rendere possibile un labile bilanciamento fra i quattro sottosistemi indicati, sicché il venir meno, in un dato momento, dell'esercizio del potere considerato

dalla costituzione come proprio di uno degli organi, non importa alcuna alterazione della costituzione stessa.

In realtà sembra che il costituente si sia mostrato particolarmente sensibile nell'avvertire e nel dare il maggior peso ad una fra le esigenze, emerse dal più recente svolgimento dei governi a tipo parlamentare, ed alla cui soddisfazione esso aveva cercato di provvedere per mezzo del conferimento di un vasto e saldo potere in ordine della direzione generale dello Stato ad un capo fornito del prestigio a lui proveniente dal trovarsi alla testa delle formazioni politiche riuscite vittoriose nella gara elettorale.

Com'è ben noto, è l'esperienza costituzionale inglese che fornisce l'esempio veramente caratteristico di una siffatta, potrebbe dirsi, unione reale del *leader* del partito di maggioranza con il titolare della carica di capo del governo. Essa è venuta ad assumere una grande importanza perché fornisce la soluzione apparsa in pratica come la più soddisfacente del duplice bisogno, sentito in modo preminente dagli ordinamenti democratici moderni, della stabilità ed unità dell'azione di governo e nello stesso tempo della sua intima aderenza al sentimento delle maggioranze popolari.

Se il regime parlamentare si consideri nella forma corrispondente alla evoluzione della quale si è ora parlato, può ritenersi che effettivamente esatta sia la tesi secondo cui verso tale regime è orientato modo prevalente l'ordinamento dei poteri creato a Weimar. È però da osservare che mentre l'attuarsi dell'evoluzione in parola del regime stesso reca in sé come necessaria conseguenza di diminuire, oltre all'efficienza del parlamento, in modo particolare la rilevanza del capo dello Stato, la cui funzione viene ridotta alla semplice registrazione delle decisioni popolari (ciò che ha fatto assimilare questo tipo di regime parlamentare alla forma di governo presidenziale) viceversa a Weimar si venne a contrapporre al capo politico, investito nella carica dalla fiducia della maggioranza del parlamento, un altro capo designato direttamente dal popolo. In questo modo si venne ad introdurre un dualismo più spiccato di quello caratteristico della forma monarchico-costituzionale poiché in questa il carattere non direttamente rappresentativo del monarca veniva naturalmente a limitare l'efficienza dei suoi interventi. D'altra parte, l'arbitrato del popolo, pensato come ostacolo ad un esercizio

del potere presidenziale contrario ai fini suoi propri, non poteva che essere, per sua stessa natura, del tutto eccezionale.

Si può tuttavia convenire che le disarmonie derivanti dalla eterogeneità dei congegni predisposti dalla costituzione avrebbero potuto venire in pratica, almeno in parte, eliminate da una salda distribuzione delle forze politiche e dalla possibilità conseguente di pronunce relativamente univoche e sufficientemente indicative di orientamenti determinati.

Come invece facessero assolutamente difetto queste condizioni è mostrato dall'applicazione avuta in pratica dalla costituzione. Al presidente, al parlamento, al governo venne di fatto sottratta la libertà di apprezzamenti che sarebbe stata loro propria, nell'ambito del programma generale accettato dalla maggioranza del popolo, poiché, in mancanza di chiare designazioni vincolanti di tale natura, fu riserbato alle frazioni, che deliberavano di concedere o di ritirare la loro fiducia ad una data coalizione, di determinare la formazione e la caduta dei ministeri, all'infuori di ogni pubblica discussione e di ogni voto da parte dell'assemblea, come pure di ogni possibilità di scelta effettiva da parte del presidente.

Il decadimento della funzione di discussione e di deliberazione degli indirizzi politici in seno al parlamento, che pur si presenta come caratteristica delle forme moderne di democrazia, conseguente all'ampliarsi della base dei grandi partiti, importante il trasferimento alle grandi assise di partito della funzione stessa, è qui accentuato ed aggravato dal numero dei raggruppamenti, dall'incertezza e mobilità degli interessi ad essi connessi, dalla scarsa sensibilità dello spirito pubblico. Si ha in effetti un governo effettivo dei partiti, all'infuori del *Reichstag*, e senza una chiara responsabilità dei medesimi innanzi al popolo, cui venivano a sfuggire gli elementi del giuoco politico, svolgentesi per gran parte fuori di ogni forma di pubblicità. È stato inoltre notato come la situazione indicata, eliminando di norma l'espressione della fiducia da parte del parlamento, sia nella forma del voto positivo che di quello negativo, rendeva possibili anche governi di minoranza, governi cioè formati dai gruppi i cui rappresentanti nella camera non raggiungono la maggioranza e che tuttavia venivano tollerati per l'interesse di altri gruppi di non partecipare temporaneamente alla coalizione di governo, onde lasciare gli altri a risolvere certe difficoltà, o attendere per occupare il potere che si

verificasse un esaurimento degli avversari, conseguente all'esercizio da parte loro del potere.

Sarebbe perciò ingenuo, di fronte all'imponenza e complessità dei fattori che ostacolavano il rafforzamento delle nuove disposizioni ed un loro sviluppo idoneo al sano spiegarsi delle finalità democratiche, addebitare la colpa del mancato raggiungimento di queste ad una o ad un'altra particolare modalità organizzativa. Un'opinione, fatta valere anche fuori della Germania a proposito di analoghe situazioni, è propensa a far risalire alla rappresentanza proporzionale la responsabilità delle inefficienze di funzionamento del sistema. Ma essa non considera che la proporzionale non crea, ma solo mette in luce le antitesi d'interessi effettivamente esistenti, ed opera beneficamente nel senso di rendere possibile un'armonizzazione pacifica dei medesimi, distogliendo quelli, i quali senza di essa rimarrebbero privi di espressione legale, dal ricercare in azioni di forza la loro soddisfazione. Si può certo pensare a temperamenti nell'applicazione del sistema di rappresentanza in parola, efficaci specie quando riescano a scoraggiare dalla gara i gruppi privi di vero rilievo politico ed espressione d'interessi solo personali. Non è però lecito attendere da tali rimedi, e tanto meno dalla reintegrazione dei sistemi maggioritari di elezione, il risanamento di una situazione, cui invece potrebbe giovare solo un'opera di progressiva, sostanziale omogeneizzazione del sostrato sociale sottostante all'ordinamento giuridico.

Così ancora inadeguato sarebbe imputare il mancato funzionamento degli istituti di democrazia diretta alla genericità delle disposizioni relative al referendum, o alla mancanza di una disciplina concreta e particolareggiata delle modalità del suo impiego, adatta alle esigenze di un paese vasto come la Germania. In realtà il referendum esige, perché il suo impiego possa riuscire utile o persino possibile, che tutto il popolo sia ordinato in strutture che lo rendano capace di formare e manifestare chiaramente un'opinione politica.

Superficiale altresì sarebbe attribuire l'instabilità dei governi alla mancanza nella costituzione di disposizioni atte a temperare quelle che si sogliono designare come « le degenerazioni del parlamentarismo ». Fra tali disposizioni più rilevante è la disciplina del voto di fiducia, accolta nello stesso periodo in cui si elaborava l'ordinamento

costituzionale tedesco, in Cecoslovacchia con una formulazione tecnicamente assai accurata, e invocata anche in altri paesi di antica tradizione parlamentare, come la Francia, dove uomini rappresentativi di correnti politiche diversissime fra loro, come A Tardieu e L. Blum, si trovarono d'accordo nell'invocare analoghe misure dirette a frenare il danno di frequenti crisi ministeriali. Senza contestare l'utilità di disposizioni de genere, è da ritenere che un loro impiego veramente efficace non possa avvenire se non a patto che si operi più in profondità, nello stesso numero e composizione delle forze politiche contendenti.

13. *Il principio federale.*

Il problema dell'organizzazione del nuovo Stato democratico in Germania si presentava ancora più complicato per la necessità di adattarla a due esigenze, che ne condizionavano in diverso senso, la soluzione. Per un verso, occorreva reagire alle tendenze centrifughe, che, alimentate dalla sconfitta militare e dalle manovre di alcuni Stati stranieri, rischiavano di distruggere i risultati della politica bismarckiana di accentramento, e che avrebbero finito con il compromettere anche la stessa opera di democratizzazione, per la possibilità che si veniva a dare agli Stati membri rimasti più legati alla tradizione assolutista di ripristinare le antiche forme di governo autocratico. Per un altro verso, si rendeva necessario promuovere una nuova ripartizione dell'assetto territoriale preesistente onde evitare che la maggiore unificazione voluta conferire all'ordinamento servisse ad accentuare l'egemonia del più vasto degli Stati federati, cioè della Prussia, egemonia la quale costituiva l'ostacolo maggiore alla attuazione di un effettivo distacco dalla politica ispirata dallo Stato stesso ed a cui si attribuiva la responsabilità della sconfitta.

Anche per tale questione la soluzione risultò da un compromesso fra le tesi diverse: delle destre che volevano l'integrità territoriale della Prussia ed un federalismo moderato; degli indipendenti, che, all'estremo opposto, esigevano la completa unità e lo smembramento prussiano; infine dei socialdemocratici, dei democratici e del centro che volevano temperare il precedente federalismo e risolvere il problema prussiano con una decentrazione delle sue provincie,

la quale, senza fare venir meno l'unità dello Stato, ne limitasse il prepotere ⁽³⁾.

Il superamento del rigido principio federale, (al quale era stata spianata la via dallo stesso procedimento seguito per la convocazione della costituente, avvenuta all'infuori della partecipazione degli Stati, nonché per la formazione del nuovo testo, per cui fu ammesso un esame preventivo, di natura meramente consultiva, da parte di un comitato di rappresentanti dei singoli Stati) venne definitivamente raggiunto soprattutto con la disposizione dell'art. 18 della costituzione, secondo cui, fissato il criterio generale direttivo per ogni specie di modificazione territoriale, che venne fatto consistere nell'interesse della nazione nel suo insieme, fu consentito al *Reich* di attuare, seguendo il procedimento della revisione costituzionale, qualsiasi modificazione alla entità territoriale degli Stati, creandone anche di nuovi, e a spese di quelli preesistenti.

Se l'essenza dello Stato federale si riponesse nel mantenimento del carattere originario della sovranità dei singoli enti federati, e quindi nella necessità dell'intervento della volontà di questi, come tali, sia nella stipulazione del patto associativo, sia nelle modificazioni del medesimo le quali attengono alla loro autonomia, si dovrebbe escludere la possibilità dell'attribuzione della qualifica di federale allo Stato uscito da Weimar, in cui, come s'è visto, l'organo

⁽³⁾ Si ricordi che la questione della integrità della Prussia aveva importanti riflessi internazionali, data la posizione di paesi di frontiera che avevano alcune provincie prussiane (la Renania, l'Alta Slesia). Mentre si affermò, in via di principio, la necessità di una legge costituzionale per le modificazioni territoriali dei *Länder*, si ammise la legge semplice nel caso di consenso dei paesi interessati e nel caso che esse fossero richieste con plebiscito ottenente tre quinti dei voti favorevoli e formanti almeno la maggioranza degli elettori iscritti.

Particolarmente efficiente per il raggiungimento dell'accordo fu la sospensione disposta per due anni dell'applicabilità dell'art. 18, onde dar modo alle passioni suscitate dalla guerra di placarsi (art. 167). Anche la questione della rappresentanza degli Stati nel *Reichsrat* fu risolta con un compromesso, destinato a contentare sia i piccoli Stati, che ricevevano la garanzia di ottenere in ogni caso almeno un seggio, sia quelli medi, cui era dato un numero di seggi proporzionali, e sia infine la stessa Prussia, che poteva raggiungere un numero ragguardevole di seggi, i due quinti dell'insieme, e per la quale era rinviato di un anno l'applicazione del principio di decentramento (art. 63), principio secondo cui la metà dei seggi assegnati a detto Stato erano conferiti, anziché a membri del governo, a persone elette dalle amministrazioni provinciali prussiane.

supremo non è più l'assemblea degli Stati, ma il popolo nel suo complesso. Per rendersi conto della vera indole della struttura statale creata non appare però sufficiente riferirsi alla irrevocabilità della posizione di autonomia attribuita ai singoli territori, bensì occorre guardare alla natura delle funzioni, e precisamente alla possibilità per gli enti territoriali di darsi una propria costituzione politica, anche se non assolutamente originaria, cioè un ordinamento capace di attendere, secondo un criterio unitario e direttive politiche fissate da ciascun ente, a tutte le funzioni, legislative, amministrative, giudiziarie, inerenti agli interessi dell'ente stesso.

Ora l'articolo 17 dello costituzione, nel prescrivere che i *Länder* avrebbero dovuto avere una forma repubblicana, sulla base del suffragio universale e della responsabilità verso il popolo, veniva ad ammettere l'esistenza di un vero e proprio governo, sia pure limitando la possibilità di scelta della forma, (a somiglianza del resto di quanto è disposto negli Stati Uniti e in Svizzera), di un'organizzazione cioè capace di una vera e propria attività politica. È questa consacrazione ufficiale di una politica indipendente degli Stati che può ritenersi dia vita alla persistenza di un principio organizzativo sostanzialmente federalistico: ciò che è confermato dall'art. 19, che prevede la possibilità di conflitti costituzionali nell'interno dei singoli paesi, e trova espressione nella composizione interna del *Reichsrat*, in virtù della quale quest'organo viene ad agire come camera di partito, e mezzo valido di opposizione al *Reich* per scopi di partito. La precedente affermazione può ritenersi esatta anche tenendo presente le limitazioni notevoli apportate al potere legislativo degli Stati, sia con l'estensione della competenza esclusiva del *Reich* (art. 6), sia con l'estensione della competenza legislativa concorrente di questo (artt. 7 e 8), la quale può divenire esclusiva in virtù del principio della preminenza del diritto dell'impero su quello dei *Länder* (art. 13) (principio che venne a costituire il mezzo onde raggiungere l'innovazione più importante, cioè la centralizzazione finanziaria), e sia infine con l'aggiunta a quella consacrata nella costituzione del 1871 di due altre specie di competenze concorrenti condizionate: quella c. d. di uniformizzazione eventuale e quella direttiva. Per valutare esattamente la portata di quest'ultima è da considerarla non solo in confronto alla lettera dell'art. 10, di per sé assai estesa, ma anche ai principi fondamentali sui diritti consacrati

nella seconda parte, sicché non è infondato ritenere che la costituzione abbia posto gli elementi atti, almeno parzialmente, a sopprimere una competenza esclusiva dei Länder, quale esisteva in passato.

Tuttavia, ad onta di ciò, la podestà di organizzazione politica riuscì a fare dei *Länder* degli elementi attivi della lotta che, nell'ambito della politica generale, si svolgeva fra socialismo e borghesia. Così, per esempio, la Prussia, fortificata con l'espedito della sua ricomposizione federativa, consacrato dalla costituzione, che la salvò dallo smembramento facendo cadere tutti i tentativi separatisti dei propri territori, si pose assai spesso in una netta antitesi di posizione politica di fronte al *Reich*: ciò che se, da un lato, rischiò di compromettere l'unità d'azione dello Stato, giovò tuttavia ad evitare spinte troppo accentuate verso gli estremi, rimanendo gli orientamenti in un certo senso dello Stato membro raffrenati da quelli in senso contrario del *Reich*. Più accentuato ancora il contrasto e più accentuata l'ostilità contro la costituzione che provennero dalle forze reazionarie e antiunitarie della Baviera, e di quelle socialcomuniste della Sassonia e Turingia.

È soprattutto da questi movimenti contro la politica generale del Reich che prendono incremento quelle formazioni armate illegali (da una parte il movimento di Hitler, che, pur osteggiato quando se ne palesa il significato antibavarese, trova la sua origine nelle forze di destra dello Stato; dall'altro le centurie proletarie, stroncate poi da Stresemann) contro cui ogni resistenza dei poteri costituiti si manifesta in ultimo inefficace e che conducono al crollo dell'ordinamento democratico.

14. *Considerazioni introduttive alla seconda parte.*

Passando ora a considerare la seconda parte della costituzione, dedicata ai « diritti e doveri fondamentali dei tedeschi », la prima caratteristica da notare si riferisce all'ampiezza della regolamentazione, che, divisa in cinque sezioni, si snoda in complessivi cinquantasei articoli, disciplinando tutte le attività rilevanti del cittadino, considerato prima come individuo, poi nella sua vita di società, nei suoi interessi religiosi, educativi, economici.

È la prima volta nella storia che una costituzione si volge con tanta diffusione ad una sfera così ampia di rapporti sociali e può

dirsi che, sotto questo aspetto, la carta di Weimar faccia epoca segnando il passaggio dalle costituzioni di tipo ottocentesco, che con le solenni Dichiarazioni, di tipo americano e francese o con gli smilzi articolini, come quelli del nostro Statuto, intitolati ai « diritti e doveri dei cittadini » erano rivolte quasi in via esclusiva a garantire la sfera di autonomia del singolo, a quelle del novecento, caratterizzate dall'interventismo statale al fine di attuare ideali di solidarietà e di giustizia sociale.

Il contributo dato dal costituente tedesco in questo svolgimento storico dei diritti del cittadino è di notevole importanza, in sé considerato, e per l'influenza che esercitò sui paesi europei, i quali dopo il 1918 si dettero per la prima volta o rinnovarono la loro costituzione.

Anche questa seconda parte risente del carattere di compromesso, derivante dalla rilevata eterogeneità di composizione dell'assemblea, che conferisce ad essa l'impronta di opera non fusa in una chiara e coerente unità.

Il progetto primitivo predisposto dal Preuss non conteneva alcun accenno ai diritti, conformandosi in ciò al modello della costituzione del 1871, e distaccandosi dal progetto discusso a Francoforte, in cui il numero dei diritti previsto era così grande, e così diffusa la tendenza dell'assemblea ad estenderli, da rendere impossibile un'intesa su di essi. Su istanza del governo, il Preuss in un secondo tempo indicò in dodici paragrafi alcuni dei principi di più pacifica accettazione, e questo schema venne riprodotto nel secondo e terzo progetto governativo. Fu nella commissione di costituzione che si fece strada la tendenza favorevole all'ampliamento del quadro, però con notevole divergenza di vedute in ordine al criterio da seguire. Da una parte il Neumann ⁽⁴⁾ sosteneva che funzione della dichiarazione dei diritti dovesse essere di esprimere la concezione complessiva dei rapporti sociali propria della nuova epoca storica, ed intendeva che essa dovesse rappresentare un superamento tanto dell'individualismo occidentale quanto del collettivismo russo, e dar vita ad una sintesi organica di questi due orientamenti. Dall'altra il Preuss vedeva nella dichiarazione un programma di azione comune

(4) Così nel testo originale. Tuttavia, trattasi di un refuso. Verosimilmente, la persona citata non è Neumann, ma Naumann.

immediata, la base della collaborazione tra correnti diverse, e chiedeva che in essa fossero inserite disposizioni cui potesse attribuirsi concreta efficacia giuridica. Si scelse una via di mezzo, scartando lo schema del Neumann, che sembrò troppo astratto e pieno di sentenze ed aforismi politici, ed assumendo un testo (al quale il deputato del Centro Beyerle collaborò in via preminente allo scopo di imprimergli una forma apprezzabile giuridicamente) in cui, accanto a norme direttamente creative di diritti, vennero inseriti programmi per la futura attività legislativa, e anche solo massime generali.

La decisione fu opera soprattutto della socialdemocrazia e del centro: la prima desiderosa prevalentemente di consacrare una forma di compromesso nel campo sociale che rigettasse tanto i vecchi privilegi di classe quanto la dittatura del proletariato, il secondo tendente più che a ogni altro a garantire la libertà confessionale.

15. *I diritti di libertà dei cittadini.*

Prima di esprimere una valutazione complessiva del sistema è necessario offrire di questo le linee generali considerando le singole disposizioni secondo un ordine che valga a metterne in rilievo le peculiarità più caratteristiche, sia pur attenendosi al criterio sistematico consacrato nelle cinque sezioni. La riaffermazione delle libertà personali quali erano intese tradizionalmente, costituenti cioè lo *status* negativo del cittadino, non conduce ad innovazioni veramente rilevanti, salvo qualche parziale tentativo di ridurre a confini più limitati la generica riserva della legge propria delle costituzioni precedenti (riserva che però, contrariamente a quanto è stato ritenuto, non annulla il carattere costituzionale del diritto, poiché nella riserva sono impliciti requisiti di generalità, di eccezionalità, di irretroattività dei limiti, che circoscrivono più di quanto non sembri la volontà del legislatore). I tentativi di cui si parla appaiono più palesi negli articoli 114 e 118, che determinarono più precisamente di quanto non si solesse per l'innanzi fare le garanzie dei cittadini nei confronti di arresti arbitrari e delle manifestazioni del pensiero; nell'art. 124 che tende ad impedire il divieto d'acquisto della personalità giuridica delle associazioni per motivi politici, ecc.

Invece un aspetto nuovo assume la regolamentazione là dove tende: *a)* ad estendere le libertà tradizionali onde realizzare un'applicazione più vasta del principio di uguaglianza, come nel caso del pareggiamento della posizione della donna a quella dell'uomo, sia nei diritti e doveri civili (art. 109), sia nel matrimonio (art. 119), e sia infine nell'ammissione a pubblici impieghi (art. 128); *b)* nel sancire diritti nuovi di libertà per meglio garantire certe manifestazioni dell'autonomia individuale (diritto al tempo libero per i salariati che intendono partecipare a funzioni religiose (art. 140), diritto dei funzionari che siano candidati di attendere alla preparazione delle elezioni (art. 39), diritto di coalizione e di sciopero per la tutela di interessi economici (art. 159), ed altri attinenti al campo dell'attività economica che saranno esaminati a parte); *c)* nell'imporre restrizioni a diritti precedenti allo scopo di meglio assicurare l'eguaglianza (abolizione di privilegi e di titoli nobiliari) (art. 109).

16. *I diritti dei gruppi sociali.*

Un altro aspetto rilevante dell'opera del costituente di Weimar è dato dall'estensione attuata nella considerazione dei diritti dall'ambito puramente individuale a quello comprendente o collettività fornite di personalità, o anche semplici istituzioni sociali. Rientrano in questa categoria i diritti:

a) delle minoranze alloglotte (art. 113);

b) della famiglia, che è presa in considerazione al fine della tutela degli interessi della sanità e purezza, della maternità, dell'educazione dei figli, della protezione dei giovani. Contro tendenze di estrema sinistra, le quali tendevano ad indebolire la compagine familiare, il matrimonio viene solennemente proclamato fondamento della vita sociale e posto sotto la protezione speciale della costituzione, disposizione questa che, contrariamente a quanto si suole ritenere, ha rilevanza giuridica in quanto porta ad escludere che disposizioni le quali possono indebolire la compagine familiare, come il divorzio, siano introdotte nella via della legislazione semplice. Una concessione alle tendenze contro cui è formulato l'articolo 119 ora riferito fu fatta consentendo di includere una disposizione (art. 121), con carattere però solo di direttiva per l'avvenire e senza forza derogatrice del diritto vigente, secondo cui ai figli illegittimi la legge

dovesse garantire le stesse condizioni dei legittimi, allo scopo di assicurare il loro sviluppo corporale, spirituale e sociale;

c) dei comuni e delle unioni di comuni, cui viene garantita la tutela costituzionale dell'autonomia;

d) dell'istituzione dei funzionari, cui viene conferito un vero *status* professionale, che tende ad assicurare: 1) la loro indipendenza (nomina a vita, salvo diversa disposizione di legge, divieto di sospensione o di trasferimento ad altro ufficio con stipendio inferiore); 2) i loro diritti patrimoniali e di carriera (pensione, rispetto dei diritti acquisiti, tutela giurisdizionale delle pretese patrimoniali); 3) garanzia di pubblicità e di difesa nei riguardi disciplinari; 4) tutela della libertà di opinione e di associazione; 5) rappresentanza particolare degli interessi di categoria; 6) assunzione da parte dello Stato, salvo regresso contro i funzionari, delle conseguenze della responsabilità di fronte a terzi in cui questi siano incorsi.

Anche per questa materia il conflitto delle tendenze era stato vivace, da una parte mirandosi a conservare alla burocrazia la struttura che possedeva e che ne aveva fatto una delle forze fondamentali a sostegno dell'impero, dall'altra a introdurre il principio democratico, che secondo gli indipendenti doveva giungere fino ad introdurre il metodo elettivo di nomina, e secondo la socialdemocrazia doveva, con il sistema delle rappresentanze professionali, condurre a inquadrare i funzionari nel sistema dei consigli.

17. *I diritti in materia religiosa.*

Il carattere compromissorio dell'intesa raggiunta tra i partiti appare nel modo più spiccato nella parte dedicata ai rapporti religiosi. L'accordo fu facilmente conseguito su certi punti meno dibattuti come la libertà d'opinione religiosa (la cui formulazione tradizionale venne ampliata comprendendosi in essa il divieto d'inquisire sulle convinzioni religiose, o d'imporre formule di giuramento con contenuto religioso); l'abolizione della chiesa di Stato evangelica e la proclamazione del principio generale di separazione; la libertà delle chiese di associarsi, di fondersi, di acquistare la personalità giuridica.

Invece il conflitto più acerbo sorse quando si trattò di svolgere le conseguenze del principio di separazione, il quale avrebbe impor-

tato l'attribuzione di carattere privato alle chiese. Il centro riuscì ad ottenere il consenso dei democratici e socialdemocratici alla conservazione del carattere pubblicistico delle chiese che già lo possedevano, e la sua attribuzione ad altre, in quanto esse dessero garanzia di importanza e di durata. Il centro dovette fare, a sua volta, una concessione di carattere però prevalentemente teorico, consentendo a vedere assimilate alle chiese tutte le associazioni che si proponessero il perseguimento in comune di ideali filosofici.

Quando si trattò di dedurre dal postulato pubblicistico tutti gli effetti che ne sarebbero dovuti discendere (diritto di controllo dello Stato, potere disciplinare, posizione giuridica del personale dipendente dalle chiese, ecc.) il contrasto di opinioni divenne inconciliabile, sicché si finì con il rinunciare a definirli, girando la difficoltà con il deferire alla legislazione la determinazione delle particolarità di applicazione. L'unica concessione fatta dalla costituzione a questo riguardo, è il diritto delle confessioni di carattere pubblico al prelievo delle imposte sui ruoli civili. Ad essa fu poi aggiunta quella relativa al riconoscimento da parte dello Stato della domenica e di altre festività religiose.

Quasi per contrappeso e per dare soddisfazione agli avversari della pubblicizzazione degli enti di culto, venne disposto il riscatto da parte dello Stato delle erogazioni di fondi a favore degli enti stessi. In questa norma si è visto uno degli esempi più tipici di compromesso dilatorio, tacendo essa in ordine all'ammissibilità di nuove erogazioni per l'avvenire e lasciando quindi adito ad interpretazioni sul punto in senso anche positivo.

Nonostante l'ibridismo della soluzione raggiunta che lascia la materia in un'atmosfera nebulosa di separazione e di unione, un risultato positivo emerge da essa, consistente nella chiara affermazione della rilevanza rivestita per lo Stato del fenomeno religioso. Se lo Stato non può legarsi ad una singola chiesa, né vincolare la credenza dei cittadini, non può d'altra parte prescindere dal considerare l'importanza della fede, qualunque sia la particolare direzione che assume, per il mantenimento e per l'elevamento della compagine sociale.

Considerato da questo punto di vista il principio pubblicistico affermato acquista, al di là di ogni sottigliezza giuridica, un suo notevole significato.

18. *I diritti in materia scolastica.*

È questo stesso orientamento generale che ispira la soluzione del connesso problema, relativo all'insegnamento religioso. Si doveva decidere se lo Stato, pur non professando una propria religione per l'impossibilità di procedere ad una scelta, che farebbe venir meno la sua imparzialità nei confronti delle varie confessioni positive, potesse prescindere dal dare all'insegnamento impartito a sua cura, un fondamento spirituale, che riuscisse formativo della coscienza morale, e, in caso di risposta negativa, di determinare da quale fonte un siffatto fondamento dovesse esser tratto. Il problema, comune ad ogni forma di Stato, si presenta particolarmente importante per i regimi democratici, che presuppongono pel loro regolare funzionamento la diffusione in tutto il popolo di sentimenti di rispetto della personalità umana, sentimenti i quali non possono non trarre il loro alimento più vitale dalle concezioni religiose, che alla personalità stessa tendono a conferire un valore assoluto.

La conciliazione delle due esigenze: del fondamento religioso dell'insegnamento e del rispetto della libertà di coscienza, fu trovata conferendo, da una parte, all'insegnamento della religione nelle scuole statali, carattere di materia ordinaria di insegnamento; stabilendo, dall'altra, che fossero consentite scuole laiche quando ciò venisse richiesto dalle famiglie interessate e che, quanto al contenuto, l'insegnamento stesso dovesse uniformarsi alle convinzioni delle comunità ad esso interessate. Connesso con la rilevanza attribuita all'insegnamento religioso deve considerarsi il mantenimento delle facoltà universitarie di teologia, disposto dall'art. 140.

Accanto a quello della confessionalità, due altri grossi problemi in materia scolastica si presentarono alla soluzione del costituente: quello della scuola unica e l'altro della scuola privata.

La scuola media unica era additata, soprattutto dai democratici e dai socialdemocratici, come mezzo particolarmente atto a democratizzare la cultura, vedendosi in essa il mezzo di selezione dei migliori, indipendentemente dalla condizione sociale ed economica attraverso il vaglio delle capacità e l'accertamento delle vocazioni, dalle quali solamente si sarebbe dovuto trarre il criterio direttivo per l'avviamento ad uno o altro ramo di studi superiori. Il principio in tal senso consacrato nell'art. 146, ed integrato con l'obbligo dell'istruzione fino al 18° anno, da impartire gratuitamente, nonché

della predisposizione di fondi onde consentire la corresponsione di sussidi, fino alla fine degli studi, alle famiglie dei giovani poveri ritenuti meritevoli, doveva segnare, almeno teoricamente, la fine del monopolio della cultura da parte delle classi possidenti.

Quanto alla scuola privata pareggiata, essa, nonostante le vive pressioni esercitate dal centro, fu ammessa solo per le scuole secondarie (con determinate garanzie relative all'ordinamento e al reclutamento del personale insegnante), mentre per quelle popolari la loro apertura fu autorizzata solo quando non ne sussistessero di pubbliche capaci di impartire l'insegnamento religioso di una data confessione (articolo 147).

A completare il quadro della politica scolastica delineata nella costituzione è da ricordare l'art. 148, che, mentre afferma l'esigenza di promuovere negli scolari il sentimento civico « secondo lo spirito della nazionalità tedesca e della riconciliazione dei popoli », esclude nell'insegnamento ogni forma di totalitarismo, di assunzione cioè di determinati credi politici, atti a turbare il principio di tolleranza, che impone di « non offendere il sentimento di quanti pensano diversamente ».

19. *I diritti in materia economica.*

Più ancora che per i problemi finora esaminati, le difficoltà per giungere ad una soluzione che offrisse un minimo di coerenza sistematica si presentarono per la disciplina dei rapporti di lavoro e di quelli della produzione e distribuzione dei beni economici. È qui che la lotta degli interessi si svolse in modo più accanito: è qui che più chiaramente si palesò l'efficacia della sorda resistenza opposta dai ceti detentori dei mezzi di produzione contro le proposte di innovazioni alla struttura preesistente, proposte che pertanto, anche quando furono accolte nella costituzione, rimasero per lo più affermazioni platoniche.

Come si è accennato, il grande sogno delle correnti innovatrici era di operare una nuova sintesi sociale, che fosse espressione del genio organicista germanico e si presentasse come una mediazione fra le due civiltà contrapposte, quella antica occidentale e la nuovissima venuta dall'oriente. Che i risultati conseguiti, sia pure guardati solo attraverso il quadro offerto dalla costituzione, indipenden-

temente dall'attuazione pratica, siano rimasti molto lontani dal sogno (se anche hanno indubbiamente segnato una tappa importante nel cammino verso forme di più alta solidarietà umana) può desumersi dall'esame che segue.

L'impronta caratteristica che distacca la costituzione di Weimar da quelle che l'avevano preceduta è il superamento del principio individualistico e l'affermazione della priorità del sociale. Le timide affermazioni di alcune costituzioni dell'800, e soprattutto delle più effimere fra esse: quelle francesi del 1793, mai applicata, e del 1848, rimasta in vita pochi anni (la coincidenza fra l'audacia delle statuzioni nel campo sociale e la brevità della durata non è accidentale), diventano qui sistema spiegato, imperniato intorno a tre concorrenti principi direttivi: e cioè, anzitutto la subordinazione in genere dell'attività singola socialmente rilevante a finalità d'interesse collettivo; in secondo luogo la sostituzione di una concezione sostanziale di uguaglianza a quella vigente in precedenza, puramente formale; infine l'intervento dello Stato o di organi pubblici nella funzione della produzione, allo scopo di fare raggiungere a questa una maggiore efficienza, ed altresì di promuovere una più giusta distribuzione della ricchezza fra le classi che danno ad essa vita.

L'attuazione del primo dei detti principi è affidata alle seguenti disposizioni:

1) obbligo per ciascuno di un lavoro produttivo liberamente scelto (art. 163);

2) obbligo ai proprietari fondiari di coltivare i loro beni nel modo più utile per la collettività (art. 155);

3) obbligo di dirigere la libertà contrattuale ad intenti sociali (ciò si desume dall'art. 152, che consacra in via costituzionale la nullità dei contratti, contro i buoni costumi, coordinato con l'articolo precedente, che pone il principio generale della corrispondenza dell'organizzazione della vita economica con le esigenze della giustizia.

È da notare però che all'obbligo del lavoro si attribuisce espressamente un carattere solo morale, e anche quello della cultura della terra rimane sfornito di ogni sanzione, avendo la costituente, che ebbe a seguire in ciò la maggioranza della commissione di costituzione, respinto la proposta, formulata dalla estrema sinistra, secondo cui ai singoli si sarebbe dovuto consentire la sola libertà di scelta

della professione ed imporsi invece coattivamente l'esercizio di una attività produttiva. Si ritenne, in contrario, che fossero sufficienti le sanzioni offerte dai principi generali vietanti le azioni dannose o immorali, ma è, in contrario, evidente che queste sono atte a reprimere le attività positive, non quelle che si esauriscono nella pura astensione, contro cui invece dovevano intendersi rivolte in modo specifico quelle norme.

Neppure sufficiente a dare efficacia alle norme che si sono ricordate possono considerarsi le disposizioni integrative dell'obbligo del lavoro sancite dallo steso articolo 163 e dalle leggi successivamente emesse a suo svolgimento, come l'istituzione a cura dello Stato di uffici di collocamento e l'assistenza ai disoccupati, in quanto questi rappresentano espedienti che non possono valere ad attuare la soddisfazione dell'esigenza proclamata in modo solenne dalla disposizione richiamata, secondo cui: « ad ogni tedesco deve essere data la possibilità di provvedere alla propria esistenza mediante un lavoro produttivo ». In realtà norme di questo genere possono assumere un significato positivo solo in quanto facciano parte di tutto un sistema di rapporti economici, che attui una loro disciplina unitaria, e quindi consenta larghi poteri di intervento del potere centrale nella gestione produttiva. Inserirle invece in un ordinamento capitalista di tipo sostanzialmente liberale sono destinate a rimanere affermazioni teoriche o mere aspirazioni, come appunto avvenne in Germania.

Una disposizione, che si connette al principio il quale ripone nel lavoro produttivo la funzione sociale dell'uomo è quella dell'art. 155, anche essa però rimasta allo stato di proclamazione platonica, secondo cui gli incrementi di valore del suolo, dovuti a fenomeni di rendita devono andare a profitto dello Stato.

In secondo luogo, l'orientamento di cui si parla si realizza facendo valere una concezione dell'eguaglianza non più esaurentesi nell'identità di trattamento di fronte alla legge e alla giustizia, secondo lo schema ottocentesco, bensì sostanziale, cioè tendente a creare le condizioni atte a fare effettivamente beneficiare tutti di tale uguale trattamento. Risultato al cui raggiungimento non sarebbe più potuta bastare la mera astensione da parte dello Stato, occorrendo invece tutta una serie di interventi positivi, diretti, secondo un'espressione di formulazione inglese, a pareggiare il « punto di partenza », a far sì cioè che tutti i cittadini siano messi in grado di

godere dei diritti loro riconosciuti ed altresì di conferire alla società i contributi loro resi possibili dalle doti naturali possedute, godendo dei vantaggi corrispondenti, senza trovare ostacoli in situazioni di inferiorità in cui siano messi da influenze perturbatrici dovute a fattori sociali e non dipendenti da essi.

In modo più specifico, la realizzazione di tale finalità si svolge in più direzioni, e cioè, da una parte, nel campo della cultura, nel quale, come si è visto, si afferma l'intervento statale per dare anche ai più poveri la possibilità d'accesso ai corsi di istruzione superiore; da un'altra parte, nel campo sociale con l'abolizione dei titoli nobiliari e di distinzioni non connesse con funzioni pubbliche; infine, nel campo economico con una serie di misure, che possono trovare una caratteristica espressione, in certo modo riassuntiva, nell'art. 155, il quale pone all'azione statale lo scopo di « assicurare a tutti i tedeschi una abitazione sana ed a tutte le famiglie dei beni fondiari corrispondenti ai loro bisogni ».

Per risolvere tali problemi, aggravati in Germania dalla crisi conseguente alla sconfitta militare, si rendeva indispensabile la sottrazione in misura sempre più ampia dell'apparato produttivo alla direzione esclusiva dei proprietari privati e la sostituzione ad essa, in misura più o meno accentuata, dell'azione di poteri pubblici, o agenti nell'interesse pubblico, secondo direzioni corrispondenti alle finalità indicate, e precisamente: *a)* al controllo dei complessi industriali, che apparivano suscettibili di assumere posizioni monopolistiche così potenti da compromettere, insieme al sano svolgimento della vita economica, il libero giuoco delle forze politiche; *b)* al potenziamento della produzione, per la necessità, tanto più sentita da una nazione uscita depressa dalla lunga guerra sostenuta e sotto il peso delle gravi condizioni imposte dal vincitore, di una pianificazione dell'economia, onde coordinare le iniziative e farle confluire al maggior vantaggio comune; *c)* ad assicurare una migliore distribuzione dei beni prodotti ed una partecipazione dei lavoratori alla organizzazione della produzione.

La realizzazione di questi obiettivi è affidata dalla costituzione a misure molteplici. Per quanto riguarda la disciplina della produzione l'art. 156 prevede tre forme possibili di interventi pubblicistici, cioè: la trasformazione in proprietà collettiva di aziende private che appaiano suscettibili di socializzazione, la compartecipazione dello

Stato o dei comuni nella amministrazione delle aziende private, la federazione coattiva di imprese o cooperative al fine della coordinazione, pur con la garanzia dell'autonomia di ciascuna, delle attività che si palesino fra loro affini.

Posto il principio dell'intervento pubblicistico nell'economia, si dovevano determinare i criteri generali sulle forme ed i modi più idonei ad attuarlo. Si voleva creare un sistema che consentisse la cooperazione all'opera prevista di trasformazione sociale delle stesse forze addette alla produzione, onde evitare che essa rimanesse affidata all'opera esclusiva di organi statali, lontani dalla conoscenza effettiva dei problemi da regolare. All'uopo l'articolo 165 procede a quello che si è chiamato l'« ancoraggio » alla costituzione del sistema dei consigli, che avevano fatto la loro apparizione in Germania per opera degli indipendenti, e che vengono ora opportunamente modificati, con l'intervento oltre che degli impiegati, dei datori di lavoro, onde farli servire al nuovo compito, non più di titolari esclusivi della economia, bensì di tutori degli interessi di gruppo.

L'articolo predetto prevedeva due specie di consigli, e cioè quelli operai, di impresa, i quali avrebbero poi dovuto dare vita, secondo un criterio di ripartizione regionale determinato in base all'omogeneità degli interessi economici, a consigli di distretto, e poi, ad un consiglio operaio del *Reich*, con il compito di provvedere agli interessi sociali ed economici degli operai ed impiegati. In secondo luogo dei consigli economici, formati per opera dei consigli operai, da una parte, dei rappresentanti dei datori di lavoro e degli altri fattori interessati alla produzione, in misura proporzionata al loro peso economico; consigli questi anch'essi disposti in ordine piramidale, ed aventi lo scopo di adempiere ai compiti economici ed alla realizzazione delle leggi di socializzazione.

Per quanto poi atteneva alla tutela delle condizioni salariali e di lavoro, era lasciata l'antica competenza dei sindacati operai e padronali su base paritaria, ed era espressamente riconosciuta validità ai contratti collettivi di lavoro da essi stipulati.

20. Osservazioni conclusive sulla seconda parte.

Per questa parte, più ancora che per le altre, com'è stato rilevato e come è facile intendere, vivo si era manifestato il conflitto delle

tendenze, ed è notevole osservare che la spinta esercitata da quelle fra esse orientate verso soluzioni estremiste era ostacolata non solo dalla forza delle contrarie, ma dalla stessa incertezza degli orientamenti patrocinati, perché l'incalzare degli avvenimenti aveva messo i partiti di sinistra nella necessità di attuare dei piani, che non erano stati in nessun modo elaborati e che venivano improvvisati sotto la pressione delle masse, le quali erano, nell'agitazione del dopoguerra, portate a vedere nel superamento delle forme individualistiche di produzione il mezzo di risoluzione della crisi economica in cui il paese si dibatteva, e di elevamento delle proprie condizioni materiali, e perciò agirono sul costituente, con gli scioperi generali, onde indurlo a provvedere nel senso desiderato.

L'introduzione del sistema dei consigli operai e di quelli economici sollevava poi dei contrasti nel seno stesso dell'organizzazione operaia per l'opposizione ad esso dei sindacati, che preesistevano come strumento di tutela degli interessi di classe e che guardavano con gelosia e con diffidenza alle nuove formazioni, cui corrispondevano concezioni in parte diverse delle finalità e dei metodi di lotta, e che inevitabilmente avrebbero finito con l'assorbirli.

I fattori di cui si è parlato, l'efficienza di ciascuna delle parti contrapposte, l'impreparazione e il dissidio interno nel seno del proletariato influirono nel senso di fare ricercare soluzioni di compromesso, destinate a dare alle richieste di rinnovamento della precedente struttura capitalistica soddisfazioni prevalentemente teoriche.

Il sistema che si voleva creare era quello di un'economia mista, non bene definita, intermedia tra la forma di economia liberale e quella socialista. È da chiedersi a tale riguardo se era da ritenere possibile un'effettiva coesistenza di sistemi economici profondamente diversi, tali da lasciare sussistere antitesi radicali di interessi fra classi, e da esigere strutture sociali differenti, le quali avrebbero dovuto trovare nell'organizzazione politica dello Stato i necessari sostegni e presupposti. Se era possibile cioè porre una costituzione sociale, secondo il modello indicato dall'articolo 165, accanto ad una costituzione politica, divergente dal fondamento presupposto della prima.

In realtà nelle decisioni prese a Weimar bisogna distinguere ciò che era oggetto di volontà diretta ad una realizzazione immediata, da

programmi di riforme rimandate ad un futuro indeterminato. In esse è dato scorgere elementi dei programmi di tutti i partiti, ciascuno dei quali, nella gara reciproca, tendeva a fare affermare proposizioni utili ai propri interessi. La molteplicità dei principi, che si son 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. Così il Neumann vede consacrata in questa una decisione nel senso del socialismo e della democrazia economica, l'Hensel ed altri, al contrario, ritengono affermato l'ordine economico liberale, altri ancora pongono il punto centrale della costituzione nell'articolo 164, che proclama l'essenzialità della classe media per la configurazione del tipo di Stato voluto creare, e l'elenco potrebbe continuare.

Un tipo di Stato non può essere individuato da quello che si propone di fare in futuro, bensì da quanto riesce effettivamente a fare, cioè dal complesso degli istituti e delle forze che indirizzano di fatto un ordinamento in un certo senso. Ora, visto in questo nucleo di istituzioni veramente realizzate, deve ritenersi esatta l'opinione che vede nella costituzione di Weimar una nuova incarnazione del tipo di Stato di diritto borghese. Nella giustapposizione di tanti principi e di orientamenti così diversi, un lineamento, di carattere però negativo, è dato scorgere con maggiore nettezza: l'opposizione agli orientamenti politico-sociali, che in quel momento si identificavano con il bolscevismo. In tre punti soprattutto, come fa rilevare lo Schmitt, la costituzione è assunta come diretta garanzia contro il bolscevismo, e cioè: nella protezione del matrimonio (art. 119), della proprietà, (art. 153), e della religione (art. 135).

L'unico elemento che richiamava il sistema russo, i consigli, era stato, come si è visto, svuotato del suo significato originario e riceveva un'impronta collaborazionista. La parte sociale della costituzione veniva a fissare quel tanto di progresso che era realizzabile in un regime capitalistico, mentre questo veniva lasciato intatto nella sua struttura fondamentale e nelle forze che ne costituivano il sostegno.

È interessante notare come le concessioni dovute fare dalla classe dominante, sotto la spinta degli avvenimenti, oltre ad essere rimandate per l'attuazione ad un futuro indeterminato, sono formulate in modo da salvaguardare al massimo gli interessi della classe

stessa. Così l'autorizzazione data dall'articolo 156 a procedere con legge alla socializzazione di imprese economiche private è subordinata in modo espresso alla condizione dell'indennizzo, in deroga al precedente art. 153, (che pure viene richiamato per le altre modalità della procedura di espropriazione), che prevede la possibilità di leggi semplici le quali sopprimano il diritto di indennità del proprietario espropriato.

21. *L'attuazione ricevuta dalla parte sociale della costituzione.*

Lo svolgimento successivo ricevuto da questa parte della costituzione mostra l'esattezza della valutazione che se n'è data. Soprattutto per opera della giurisprudenza i diritti fondamentali vengono interpretati nel senso dello Stato di diritto liberale, cioè prevalentemente come espressione di uno *status* negativo, ed anche quelli fra essi che volevano affermare un superamento di questa posizione sono interpretati in senso individualistico. Sarebbe superficiale spiegare tale fenomeno come il risultato di una giustizia di classe, poiché esso in realtà trova il suo vero fondamento nell'assenza di una chiara decisione circa un nuovo principio organizzativo. Come è stato giustamente osservato, in tale situazione, deriva dalla natura delle cose che vigano gli antichi principi e che questi si facciano valere soprattutto per opera della giurisdizione, la cui funzione è proprio l'attuazione di un corpo di regole certe e determinate.

Di fronte alla divisione della classe operaia e alla sua incertezza sulla via da seguire, stava la potenza della grande industria e del possesso fondiario, le quali, non diminuite nell'antica efficienza, opponevano all'intervento regolatore dello Stato e ai controlli interni degli operai la tendenza ad una concentrazione autonoma, di carattere tipicamente capitalista.

Tale svolgimento fu favorito dal metodo prescelto di rinviare la creazione dei consigli operai e di cominciare l'attuazione del sistema previsto nell'art. 165 dall'alto, cioè dal consiglio economico del Reich, il quale venne costituito in via provvisoria nel 1920. La sua composizione, che secondo la costituzione sarebbe dovuta avvenire con la rappresentanza dei gruppi professionali più importanti ed in misura proporzionale all'efficienza di ciascuno, avvenne in realtà in modo che sembrò arbitrario ai partiti di sinistra, e fu realmente

utilizzata dai ceti detentori del capitale a sostegno degli interessi propri. Ciò fu reso possibile dagli eventi provocati dalla crisi economica del dopoguerra, che accrebbe il potere dei grandi proprietari rurali (che erano riusciti prima ad evadere dalla requisizione dei prodotti della terra e poi a farne decretare la soppressione) e soprattutto dalla grande industria, che poté attuare una formidabile concentrazione industriale, contrapponendosi, come vera potenza, con i suoi capitani di industria (basta pensare allo Stinnes) a quella formata dallo Stato. Gli industriali seppero interessare a tale procedimento gli operai tanto con la partecipazione alle aziende, attuata attraverso l'assegnazione ad essi di piccole azioni, quanto con la concessione di alti salari. Nella progressiva estensione della concentrazione, fino ad abbracciare tutta la nazione, fu perfino indicata una forma di realizzazione del programma di socializzazione.

Mentre l'influenza dei magnati dell'economia si esercitava sulla stampa nella lotta da essi intrapresa contro il parlamentarismo ed in favore del parlamento economico, contro la centralizzazione statale, per un federalismo economico, contro le leggi sociali ed il sistema dei consigli, la parte politicamente più attiva ed efficiente del proletariato coltivava aspirazioni borghesi ed attraverso l'azione sindacale, tendeva a realizzare la cooperazione col capitale e ad affiancare l'azione padronale. L'atteggiamento di pressione violenta per attuare la socializzazione, culminata con gli scioperi generali del 1920, viene via via attenuandosi e nel 1923 i sindacati subiscono la proposta padronale di aumento delle ore di lavoro, indicata come mezzo di superamento della crisi.

Insomma, rovinata la classe media dal crollo della moneta, e rimasti protagonisti della lotta politica i grossi capitalisti e il proletariato, questo non usa del suo potere se non pel conseguimento di propri vantaggi economici immediati. Gli stessi consigli operai, la cui istituzione fu limitata a quelli di azienda, vennero a porsi quale strumento dei sindacati, perdendo quel carattere rinnovatore del sistema economico che era stato originariamente ad essi attribuito. La mancata costituzione dei consigli di circondario impedì al consiglio economico centrale di avere e mantenere i legami necessari con la periferia, facilitando così su di esso il predominio dei ceti capitalistici.

Quindi in concreto le possibilità lasciate dalla costituzione per l'introduzione di forme economiche socializzate non ebbero praticamente ad attuarsi, se non sotto forma di timidi e parziali tentativi per il carbone, la potassa, ed il ferro, mentre l'assetto capitalistico privato, non già quello misto che era stato preveduto, ha continuato ad improntare di sé l'economia tedesca. Le concentrazioni industriali caratterizzanti tale economia, lungi dall'essere controllate dallo Stato, tennero esse sotto la loro influenza lo Stato. Anche il risanamento finanziario, avvenuto con la creazione della *Rentenbank*, è opera dell'economia privata, la quale presta il fondo di garanzia per una certa percentuale di beni ed acquista così anche per questa via un potere sullo Stato.

22. *Cause specifiche dell'insuccesso della costituzione di Weimar.*

L'analisi compiuta ha condotto a raccogliere alcuni elementi che consentono di formulare delle considerazioni generali rivolte a valutare il significato d'insieme della costituzione, sia considerata in sé, nell'ambiente in cui sorse e visse la sua breve giornata, sia nel quadro dell'evoluzione costituzionale dell'Europa contemporanea, in cui essa s'inserisce e della quale è uno degli aspetti più rilevanti.

Un carattere che più chiaramente è emerso dall'esposizione precedente è quello della molteplicità dei motivi che presiedettero alla costruzione e che vennero assunti senza che si riuscisse a fonderli in una vera unità, così da dar vita ad un organismo coerente nelle sue parti e ben definito nei suoi lineamenti complessivi.

Questa poliedricità di aspetti si presenta ugualmente sensibile tanto nella prima che nella seconda parte ed è facile osservare come le due insufficienze siano correlative e condizionantesi a vicenda. Il *prius* di ogni ordinamento dei poteri è l'assetto sociale, cioè la determinazione del sistema dei rapporti tra le classi e gli individui, la scelta degli interessi ritenuti meritevoli della protezione statale. La parte della costituzione dedicata ai diritti è precisamente quella che consacra tale scelta, che fissa la direzione dell'attività statale, e quindi concreta il tipo di Stato, o, come anche si dice, il regime. Essa precede quindi, dal punto di vista logico e temporale, l'altra parte rivolta all'organizzazione dei poteri, per l'ovvia ragione che tale organizzazione non è altro se non un insieme di mezzi tecnici

predisposti allo scopo di garantire il mantenimento dell'assetto sociale. Sicché l'incertezza relativa alla determinazione di quest'ultimo, la mancanza di fusione fra i motivi assunti come direttivi, non può non riflettersi sulla struttura impressa al governo e conferire a questa un carattere polimorfo e disarmonico.

È vero che il complicarsi della composizione sociale, rendendo difficile il dominio esclusivo di una sola classe dagli interessi ben definiti, importa la necessità di soluzioni compromissorie circa l'assetto statale, ma tali soluzioni, come è ovvio, non possono sorpassare un certo margine, dato dall'esistenza di un grado minimo di convergenza di interessi, al di sotto del quale il mantenimento del compromesso non può più contare sul normale funzionamento dei congegni legali all'uopo predisposti, ma rimane alla mercé dei rapporti di forza, i quali dirigono le istituzioni verso svolgimenti che ne modificano del tutto la fisionomia.

L'esperienza costituzionale tedesca offre grande interesse, non esclusivamente teorico ma anche pratico, perché essa è influenzata non solo da fattori specifici bensì da cause che rivestono una portata generale, essendo espressione di quella fase di transizione fra forme di civilizzazione diversa, nella quale si svolge il travaglio costituzionale della nostra epoca. Può quindi riuscire utile un'esposizione, desunta dai rilievi fatti nelle pagine precedenti, delle cause che hanno condotto quell'esperienza ad assumere un aspetto fallimentare.

Spesso nell'esame rivolto a questo scopo si è portati a considerare come cause delle circostanze, le quali in realtà sono solo effetto di eventi che vengono invece, con un insufficiente procedimento di valutazione, lasciati in penombra, oppure si è indotti a dare un peso preminente a fattori di rilievo secondario. Così W. Jellinek, in un giudizio riassuntivo da lui dato dell'opera di Weimar, notava come mentre nell'assemblea costituente era dato riscontrare tutta una fioritura di teorie sull'assetto statale, mancava invece una grande, trascinante idea, quale quella che si era affermata in Francia nel 1789 e nella stessa Germania romantica di Francoforte. Egli ne imputa la mancanza alla suddivisione della costituente in una molteplicità di partiti e di ceti, all'assenza di un « demoniaco » uomo di Stato, come Bismarck, infine al turbamento dei tempi.

Non può dirsi che questa diagnosi, anche se esatta, penetri la vera sostanza del fenomeno rilevato. È necessario operare un ampliamento dell'angolo visuale e risalire più indietro e più in alto per cogliere con maggiore precisione la spiegazione che si ricerca, distinguendo, in tale indagine, fra ciò che si deve ritenere specifico della tradizione e della situazione contingente propria della Germania e ciò che invece trascende tale situazione per inserirsi in un ordine di influenze più generali.

Per il primo punto, sono da metter in rilievo cause remote e cause prossime. Le prime attengono alle stesse peculiarità dello spirito tedesco, al senso di passiva ubbidienza di fronte all'autorità, che rendono scarsamente idonei i singoli ad assumere la posizione di autonomia nell'iniziativa e nella deliberazione, propria del cittadino nello Stato democratico. Pur senza volere approfondire il punto, non sembra contestabile l'influenza della Riforma nell'accentuare una siffatta tendenza. Mentre il calvinismo, pur conservatore nella sua ideologia e nella concezione teocratico-autoritaria del suo fondatore, riuscì, in conseguenza delle lotte dovute sostenere contro l'assolutismo monarchico, a svolgere il suo diritto naturale in un senso più radicale, riconoscendo ai singoli il controllo sull'azione dei governanti, onde accertare la conformità di questa ai principi cristiani, e giungendo quindi a fondare su i singoli stessi, quale causa prossima, il potere statale, il luteranesimo invece assunse come ideale il patriarcalismo ed il principio di autorità, ed elevando l'obbedienza a primo dovere del cittadino e combattendo le rappresentanze di casta, cooperò validamente all'affermazione del governo assoluto.

L'azione di siffatti fattori tradizionali (ai quali qualcuno aggiunge la tendenza dell'anima tedesca di non sapersi raccogliere in un volere unico, di muoversi sotto l'impulso di forze contraddittorie e, un suo difetto di sintesi che la rende idonea più a compiti precisi e limitati che non a piani di ampio respiro) ed inoltre la mancanza di qualsiasi allenamento da parte dei ceti più numerosi all'effettivo esercizio delle libertà politiche, come anche la deficienza di ogni preparazione prossima, dovuta all'improvviso crollo del precedente ordinamento, spiegano come dovessero far difetto le condizioni necessarie all'introduzione di un ordinamento capace di attuare,

secondo un procedimento democratico, quella nuova sintesi sociale, cui si diceva di tendere.

La costituzione si presenta in definitiva quale l'operazione di una borghesia prudente, sostanzialmente attaccata alle più antiche istituzioni, diffidente della repubblica, che pure instaurava, ed in genere allo spirito occidentale, a cui tuttavia si ispirava, e soprattutto tendente a conservare la sua posizione di classe dominante. È questa borghesia che getta in pasto al proletariato istituti, da cui esso, non preparato, non animato da un profondo senso rivoluzionario, diviso nel suo interno, non sa estrarre il contenuto rinnovatore nei medesimi potenzialmente racchiuso, e che vengono utilizzati invece dalle stesse classi capitalistiche per infeudare gli operai ai propri interessi.

In sostanza la vera forza in questo assetto sociale è detenuta dalla burocrazia e dai capitani d'industria ed in misura minore dal possesso fondiario; mentre l'ordinamento democratico rimane alla superficie, affidato nel suo funzionamento a congegni, i quali, appunto perché non collegati in profondità con tutta la struttura economico-sociale del paese, appaiono insuscettibili di funzionare in armonia con i fini loro propri.

Pertanto non all'organicismo a cui la costituzione si ispirava può, come qualcuno, e, fra gli altri, il Vermeil, ha sostenuto, imputarsi la sua debolezza, ma invece all'assenza di una democratizzazione sostanziale dei corpi intermedi, di una effettiva utilizzazione di questi e di una loro coordinazione, oltreché nei rapporti reciproci, in quelli con lo Stato.

Ad un'altra serie di cause si è fatto ancora riferimento da chi ha voluto rendersi conto del mancato raggiungimento della meta ch'era stata segnata a Weimar. Così Ch. Andler ha fatto risalire all'Intesa una parte della responsabilità di tale insuccesso. Non sembra contestabile l'esattezza di tale rilievo, appena si pensi ai presupposti necessari per l'instaurazione ed il mantenimento degli ordinamenti democratici.

Le condizioni di pace dettate alla Germania, la politica delle riparazioni seguita determinarono una crisi economica che rese impossibile il sussistere di tali presupposti. L'inflazione prima, il crollo del marco poi, mentre portavano alla rovina le classi viventi di reddito fisso e di risparmio, non toccarono ed anzi arricchirono i grandi produttori, e neppure incisero sui ceti operai, i quali, in virtù

della scala mobile dei salari, vennero a beneficiare degli alti guadagni dell'industrie. Questa situazione fece sì che la proletarizzazione delle classi medie viventi di reddito fisso non poté condurre ad una convergenza degli interessi di questi con quelli delle classi operaie, capace di indirizzare entrambe verso una meta comune di profondo rinnovamento.

Queste classi medie (alle quali in un regime democratico doveva rimanere affidato il compito essenziale della mediazione fra gli interessi estremi contrapposti e di difesa del procedimento di libera competizione) furono invece portate a vedere nella restaurazione di un ordinamento autoritario il superamento della situazione di inferiorità in cui la crisi le aveva messe.

La nuova repubblica non trovò quindi veri sostegni in nessuna forza sociale e in nessuna istituzione: non nella burocrazia fedele nei suoi dirigenti al vecchio *Reich*; non nella magistratura, la quale nei numerosi processi politici si dimostrò severa per gli eccessi dei partiti rossi ed indulgente per i tentativi di sovversione ispirati da finalità nazionaliste, e neppure nello stesso tribunale costituzionale di Lipsia, cui si rimproverò l'eccessiva larghezza nell'interpretazione data nel 1922 della legge di amnistia relativa al colpo di Stato Kapp-Lüttwitz; non nelle forze armate, i cui dirigenti, sotto il pretesto della neutralità politica della *Reichswehr*, celavano la loro resistenza ai tentativi fatti per la loro adesione alle nuove istituzioni; non nella scuola, nella quale si mantennero i vecchi libri di testo, esaltatori delle glorie dell'impero e si diffusero sentimenti di rivincita; non infine nelle chiese protestanti, che, pur separate dallo Stato, non cessarono di essere strumenti di lotta politica, e, mossi dal loro tradizionale spirito conservatore, mentre respinsero ogni tentativo di introduzione nella loro organizzazione interna di forme democratiche, rimasero ostili al nuovo regime. Esse, pur procedendo per bocca di qualcuno dei capi più autorevoli, a notevoli affermazioni in favore della pacificazione sociale e dell'elevamento del proletariato, ebbero di norma ad assumere atteggiamenti a sostegno delle correnti nazionaliste.

I cattolici invece divennero dopo Weimar una delle grandi forze politiche in appoggio della nuova Germania, ma la loro opera in difesa della repubblica venne paralizzata dal conflitto latente fra l'ala destra e quella sinistra del partito, conflitto che, come impedì a

questo di dare un contributo maggiormente efficiente nella costituente, diretto a dar vita ad un orientamento più decisamente rinnovatore, così precluse in seguito quell'unità di fronte insieme ai democratici ed ai socialdemocratici, che forse avrebbe potuto rendere meno precaria la vita della costituzione.

I fattori presi in considerazione, così vari nel loro contenuto e nella loro origine, dovevano confluire nel risultato di conferire al nuovo, assetto statale un'unità del tutto fittizia, la quale, sotto veste di democrazia, lasciò sussistere nel fondo tutti gli interessi ad essa ostili. Sono questi che consentirono il facile successo dell'Hitlerismo, (promosso da una duplice spinta: quella proveniente dalla casta dirigente, che, con la campagna antiggiudaica ed anticomunista, tenta addossare alle forze da essa combattute la responsabilità della sconfitta su di lei gravante, e l'altra derivata dalla classe media, rovinata dall'inflazione del 1923 e dalla grande crisi del 1929-32) che trovò lo strumento materiale per affermarsi nei combattenti smobilizzati e nei giovani, accorsi fin dopo Versailles nelle numerose organizzazioni armate illegali, sorte per neutralizzare l'applicazione delle clausole del trattato di pace relative al disarmo, nonché per combattere le istituzioni repubblicane.

23. *Cause di carattere generale.*

Per esaurire la ricerca intrapresa è necessario integrare la considerazione finora compiuta dei fattori più propriamente specifici alla situazione tedesca con quelli che attengono ad un ordine più generale, e che riassuntivamente, possono dirsi espressione della crisi dello Stato moderno.

Tale crisi, deriva dal contrasto venuto a determinarsi fra le antiche forme costituzionali e la realtà della vita sociale, non più contenibile in esse. La dissoluzione del centro di unità del vecchio Stato, poggiante sulla monarchia, era stata opera della borghesia del censo e della cultura, che aveva posto se stessa e la sua ideologia liberista come principio di aggregazione del nuovo Stato ed assegnava al parlamento, costituito senza vincoli organici con la società sottostante, la funzione di organo sovrano di formazione della volontà generale.

Questa forma di Stato poté corrispondere ai fini politici che ne

avevano determinato il sorgere fino a quando si mantenne l'omogeneità di composizione della classe politica che ne era il sostegno, e che aveva curato di garantirne il mantenimento con la proibizione dei « corpi intermedi », imposta in nome della difesa della personalità umana, che si diceva di voler sottrarre ai vincoli di associazioni diverse dallo Stato!

Quando, per l'acquisto della consapevolezza dell'autonomia dei propri interessi da parte dei ceti diversi da quelli dominanti, la formazione dei gruppi rappresentativi degli interessi medesimi ebbe luogo superando i divieti legali, questi vennero a trovarsi, se non sempre in antitesi con lo Stato, per lo meno privi di contatto e di coordinazione con l'attività statale.

L'attuazione del suffragio universale non poté non riflettere siffatta mutata situazione e dar luogo alla formazione di parlamenti incapaci di esprimere una volontà generale, limitati al compito di subire e registrare accordi venuti fuori di esso, per opera di gruppi potentemente organizzati e divenuti veri Stati nello Stato. Questo pluralismo di enti vari: territoriali, economici, professionali, politici, non trova i mezzi dell'inserimento e dell'armonizzazione con l'assetto generale, e quindi si pone come elemento di instabilità di questo, affidato oramai all'azione di forze ad esso estranee ed incontrollabili.

Il totalitarismo, di destra o di sinistra, appare perciò a un certo momento come lo sbocco necessario di una situazione che si proclama da tutti insostenibile, l'unico mezzo di superamento della policrazia dei gruppi.

Se lo Stato non può assolvere la funzione a esso propria del mantenimento dell'ordine sociale con la semplice garanzia della libera gara delle attività individuali, se ad esso si chiede un compito positivo di intervento nello svolgimento di tali attività, è necessario, affinché il compito stesso possa svolgersi in forma democratica, in primo luogo, che siano superate le antitesi troppo radicali di interessi, insuscettibili di una qualsiasi armonizzazione, che cioè la trama dei rapporti sui quali esso deve tessere la sua opera, sia fornita di un minimo di coesione, attraverso l'eliminazione di quelli tra essi che si presentano in netta disarmonia con il principio fondamentale di aggregazione assunto. In secondo luogo è necessario che la struttura sia adattata a cogliere gli elementi idonei a collegarlo con i gruppi

che esprimono la nuova realtà sociale, conferendo a questi una posizione e responsabilità pubblicistica ed armonizzandone i rapporti in modo da rendere possibile un loro stabile equilibrio. Entità territoriali, entità professionali ed economiche, entità politiche non possono coesistere ignorandosi a vicenda, ma devono integrarsi e compenetrarsi dando vita ad un sistema unitario, atto a conferire all'azione dello Stato quella concretezza e quell'adesione agli interessi reali, e nello stesso tempo quell'intima coerenza, che sono condizioni perché essa possa riuscire proficua.

Se da una parte si attribuiscono allo Stato compiti di pianificazione dell'economia, si conferiscono ai singoli diritti a prestazioni pubbliche di carattere positivo rivolte a realizzare un'uguaglianza sostanziale, o ad assicurare determinate forme di assistenza, e dall'altra si mantiene nella sostanza l'assetto tradizionale dello Stato liberale, continuando a considerare la sfera di libertà con gli stessi caratteri propri del sistema dello *status* negativo, si fa opera contraddittoria, che non può non influire sulla solidità e vitalità della costituzione.

Ora, per sfuggire a questa intima contraddizione, che ha compromesso la riuscita dell'opera di Weimar, e non di questa solamente, ma delle altre (basti pensare alla costituzione spagnuola del 1931) che parimenti trascurarono di realizzare i presupposti necessari alla riuscita stessa, è indispensabile fare aderire il sistema dei rapporti previsti dalla costituzione con la configurazione effettiva della sottostante tessitura sociale.

Il successo di una costituzione non può essere affidato ai programmi che essa contiene, bensì all'efficienza dei congegni che essa riesca a porre in essere onde assicurare il mantenimento di un certo equilibrio sociale, e pertanto presuppone che un siffatto equilibrio si sia, più o meno stabilmente, raggiunto.

Una nuova costituzione (almeno quella che non possa limitare il suo compito ad un semplice rimaneggiamento dei rapporti fra gli organi supremi) 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. Ora, in un'epoca di transizione, che sia caratterizzata dalla coesistenza di

elementi del vecchio ordine, poggiante ancora su solide basi, e del nuovo, tendente a sostituire, in misura più o meno ampia, il primo, la costituzione che si limiti, ad esprimere questo dualismo, ma non contenga in sé elementi atti ad operare su di esso in modo sostanziale per superarlo, non appare idonea a sottrarre lo Stato, come invece le sarebbe imposto dalla funzione ad essa propria, dalle scosse violente, ed a sfuggire ad un destino di incertezza e di labilità.

Se la storia può offrire degli ammaestramenti, quello emergente dall'esperienza costituzionale vissuta dalla Germania suona in questo senso: che una democrazia moderna non può validamente poggiare sull'impalcatura caratteristica dello Stato liberale dell'800, ma esige che l'assetto istituzionale democratico permei tutte le strutture economiche e sociali, perché è dalla profonda ed intima compenetrazione di queste nel proprio organismo che può trarre le vere ragioni della sua solidità.

**LA COSTITUZIONE DI WEIMAR
DELL'11 AGOSTO 1919**

Il popolo tedesco, unito nelle sue stirpi, ed animato dalla volontà di rinnovare e rafforzare, in libertà e giustizia, il suo *Reich*, di servire la causa della pace interna ed internazionale e di promuovere il progresso sociale, si è data questa costituzione.

PARTE PRIMA
STRUTTURA E FUNZIONI DEL REICH

Capo I
REICH E LÄNDER ⁽¹⁾

Art. 1. — Il *Reich* tedesco è una repubblica.
Il potere statale emana dal popolo.

ART. 2. — Il territorio del *Reich* si compone dei territori dei *Länder* tedeschi. Altri territori potranno essere riuniti al *Reich*, con legge di questo, se la loro popolazione ne esprima il desiderio, in virtù del diritto di autodecisione.

ART. 3. — La bandiera del *Reich* è nero-rosso-oro. La bandiera

(1) Oggetto di viva discussione nell'assemblea nazionale fu la scelta della denominazione da attribuire al nuovo Stato. Prevalse la tendenza di conservare quella tradizionale di *Reich*, nell'intesa che essa dovesse valere non nel senso letterale di impero, bensì come equivalente a Stato. A conferma dell'intenzione di sottrarre dalla parola ogni riferimento ad una particolare forma di governo venne posta la disposizione del primo comma dell'art. 1. Analoga discussione sorse a proposito del nome con cui indicare gli Stati federati, non volendosi conservare tale designazione, che contrastava con il proposito di attenuare la loro posizione di sovranità, né adoperare espressioni non idonee a rendere il carattere di autonomia loro conservato. Il nome di *Land* prescelto era quello tradizionalmente adoperato per designare le entità territoriali comprese nel « sacro romano impero della nazione germanica ».

Tenuto conto della difficoltà di rendere adeguatamente in italiano i significati voluti attribuire alle due parole, si è preferito riprodurre in tedesco sia le medesime, sia quelle da esse derivate.

mercantile è nero-bianco-rosso, con i colori del *Reich* nell'angolo superiore interno (2).

ART. 4. — I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco.

ART. 5 — Il potere statale nelle materie di competenza del *Reich* viene esercitato dagli organi di questo in base alla sua costituzione; nelle altre materie dagli organi dei *Länder*, in conformità alle loro leggi costituzionali.

ART. 6 — Il *Reich* ha competenza legislativa esclusiva:

- 1) per i rapporti con l'estero;
- 2) per la materia coloniale;
- 3) per la cittadinanza, la libertà di locomozione, di immigrazione, di emigrazione e di estradizione;
- 4) per la costituzione della difesa armata;
- 5) per il sistema monetario;
- 6) per il regime doganale, nonché per l'unità del territorio nei rapporti doganali e commerciali, e per la libertà di scambio delle merci;
- 7) per il regime delle poste, telegrafi e telefoni.

ART. 7 — Il *Reich* esercita il potere legislativo nelle seguenti materie:

- 1) il diritto civile;
- 2) il diritto penale;
- 3) il procedimento giudiziario, compresa l'esecuzione penale e l'assistenza reciproca fra autorità;

(2) Il vivo contrasto sorto nell'assemblea fra la destra e la sinistra in ordine ai colori della nuova bandiera si giustifica ove si pensi al significato politico dei simboli, che lo Smend assume come uno dei fattori di integrazione dello Stato. I nuovi colori, nero-rosso-oro, erano quelli già adottati dai rivoluzionari del 1848 a simbolizzare contemporaneamente l'ideale del liberalismo e della grande Germania unita.

Anche in questo caso l'accordo fra le due parti contrastanti avvenne sulla base di un compromesso, essendosi accontentata la destra con il conservare per la bandiera commerciale i colori dell'impero, sia pure accompagnati dalla riproduzione nell'angolo superiore dei nuovi.

- 4) i passaporti e la polizia per gli stranieri;
- 5) la cura dei poveri e dei senzatetto;
- 6) la stampa, le associazioni e riunioni;
- 7) la politica della popolazione, l'assistenza per la maternità, i lattanti, i fanciulli e la gioventù;
- 8) il regime sanitario, quello veterinario e la protezione delle piante contro le malattie ed i danneggiamenti;
- 9) il diritto del lavoro, l'assicurazione e la protezione degli operai ed impiegati, nonché il collocamento dei lavoratori;
- 10) la rappresentanza professionale per il territorio del *Reich*;
- 11) l'assistenza agli antichi combattenti ed alle loro famiglie;
- 12) il diritto di espropriazione;
- 13) la socializzazione delle ricchezze naturali e delle imprese economiche, così come la produzione, la reintegrazione, la ripartizione e la determinazione dei prezzi dei beni economici utili alla collettività;
- 14) il commercio, il regime dei pesi e misure, l'emissione di carta moneta, il regime delle banche e delle borse;
- 15) lo scambio dei prodotti alimentari e di consumo, nonché degli oggetti di uso quotidiano;
- 16) l'industria e le miniere;
- 17) il regime delle assicurazioni;
- 18) la navigazione marittima, la pesca di alto mare e del mare costiero;
- 19) le ferrovie, la navigazione interna, la circolazione a trazione meccanica sulla terra, l'acqua e nell'aria, così come la costruzione di strade, in quanto interessino il traffico generale e la difesa nazionale;
- 20) il regime dei teatri e dei cinematografi.

ART. 8. — Il *Reich* ha inoltre competenza legislativa sulle imposte e le altre entrate, in quanto esse possano in tutto o in parte attenersi ai propri scopi. Se il *Reich* si appropria di entrate che prima spettavano ai *Länder* deve provvedere a procurare a questi i mezzi di vita di cui abbisognano.

ART. 9. — Ove si manifesti il bisogno di una regolamentazione uniforme il *Reich* ha potere legislativo:

- 1) nella cura del benessere pubblico;

2) nella protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica.

ART. 10. — Il *Reich* può stabilire con legge i principi generali in materia di:

- 1) diritti e doveri delle associazioni religiose;
- 2) ordinamento scolastico, compreso l'insegnamento superiore e le biblioteche scientifiche;
- 3) diritto di impiego per tutti gli enti pubblici;
- 4) diritto fondiario, ripartizione della terra, regime di colonizzazione interna e del patrimonio familiare, vincoli della proprietà fondiaria, regime delle abitazioni e distribuzione della popolazione;
- 5) regime delle inumazioni.

ART. 11. — Il *Reich* può stabilire con legge principi intorno alla creazione e al modo di riscossione delle imposte nei *Länder*, in quanto ciò si palesi necessario per impedire:

- 1) danni alle entrate o ai rapporti commerciali del *Reich*;
- 2) doppie imposizioni;
- 3) pesi eccessivi o tali da ostacolare l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione, o relativi a istituzioni che obblighino a contributi;
- 4) misure fiscali tendenti ad ostacolare l'importazione di merci a vantaggio della produzione interna, nei rapporti fra i vari *Länder* o parti di *Land*;
- 5) premi all'esportazione;
oppure per salvaguardare importanti interessi sociali.

ART. 12. — Ove il *Reich* non faccia uso del suo potere legislativo i *Länder* conservano l'esercizio di quello loro spettante, a meno non si tratti di materia esclusiva del primo.

Contro le leggi dei *Länder*, nelle materie relative agli oggetti di cui all'art. 7 n. 13 spetta al governo del *Reich* un diritto di veto quando esse possano compromettere il benessere della generalità dello Stato ⁽³⁾.

⁽³⁾ Il diritto di veto da parte del governo del *Reich* contro leggi di socializzazione proposte da un *Land*, ma non ancora entrate in vigore, si è interpretato come discrezionale, e quindi si è negata, dall'opinione dominante, la possibilità di sindacato per opera del tribunale costituzionale. L'opinione sembra da approvare poiché la sussistenza

ART. 13. — Il diritto del *Reich* prevale su quello dei *Länder*.

Ove sorgano dubbi o contestazioni sulla conciliabilità delle disposizioni di un *Land* con il diritto del *Reich* le autorità competenti dell'uno o dell'altro possono provocare, nelle forme stabilite da una legge del *Reich*, la decisione di un supremo tribunale del *Reich*.

ART. 14. — Le leggi del *Reich*, ove queste non dispongano altrimenti, sono portate ad esecuzione dalle autorità dei *Länder* (4).

ART. 15. — Il governo del *Reich* esercita il controllo sugli affari rispetto ai quali compete ad esso la potestà legislativa.

Esso potrà emanare disposizioni generali per disciplinare l'esecuzione da parte dei *Länder* delle leggi del *Reich*. Inoltre esso ha facoltà, allo scopo di sorvegliare la detta esecuzione, di inviare propri incaricati presso le autorità centrali dei *Länder*, ed altresì, con il consenso di queste, presso gli uffici dipendenti.

I governi dei *Länder* sono obbligati ad eliminare, su richiesta del governo del *Reich*, le deficienze che fossero accertate nell'esecuzione delle leggi del *Reich*. In caso di divergenza di opinioni ciascuno dei due governi può provocare la decisione del tribunale costituzionale, salvo il caso in cui la legge del *Reich* preveda la competenza di un'altra giurisdizione (5).

della condizione posta dall'art. 12 per la legittimità dell'esercizio del diritto stesso non è tale da potere essere apprezzata da un giudice che non abbia poteri di merito. La disposizione trova la sua giustificazione politica nell'impossibilità, in un regime di economia complementare, come quella di paesi racchiusi in una stessa unità politica, della coesistenza di sistemi economici contrapposti fra loro.

(4) La nuova formula adoperata (*Reichsrecht bricht Landesrecht*), nonostante la sua maggiore intensità di espressione, possiede lo stesso valore giuridico di quella adoperata dalla costituzione del 1871, che parlava appunto di prevalenza, e vuole designare l'efficacia (caratteristica del resto di tutti gli Stati federali) del diritto dello Stato centrale di fare venire meno le leggi ad esso contrarie degli Stati membri, naturalmente nella materia di competenza del primo. L'opinione dominante attribuisce tale efficacia prevalente non solo agli atti normativi emessi con legge, ma anche a quelli regolamentari e consuetudinari.

(5) Nella risoluzione data dal presente articolo del delicatissimo problema nascente dall'esecuzione degli atti dello Stato centrale nel territorio degli Stati membri si è proceduto ad una profonda innovazione rispetto al diritto precedente. Mentre per questo l'esecuzione era sempre affidata agli Stati membri, per l'art. 12 il *Reich* con propria legge può disporre l'esecuzione con propri mezzi. Tale esecuzione si riferisce,

ART. 16. — I funzionari incaricati dell'immediata amministrazione del *Reich* nei *Länder* devono di regola appartenere per la loro origine a questi. Gli impiegati, agenti ed operai dell'amministrazione del *Reich* devono, se lo richiedano, venire utilizzati nel territorio di cui sono originari, in quanto ciò si renda possibile e non appaia in contrasto con la loro preparazione o con esigenze di servizio.

ART. 17. — Ogni *Land* deve avere una costituzione di Stato libero. Gli organi rappresentativi devono essere formati mediante voto generale, uguale, immediato e segreto, reso da tutti i cittadini di ambo i sessi, secondo i principi fondamentali della rappresentanza proporzionale. Il governo del *Land* deve godere della fiducia della rappresentanza popolare.

Le norme fondamentali, vigenti per la rappresentanza politica sono applicabili anche per le elezioni comunali. Tuttavia con legge dei *Länder* si può subordinare l'esercizio della capacità elettorale al fatto della residenza nel comune per almeno un anno.

ART. 18. — La divisione del *Reich* in *Länder* deve, tenendosi presente per quanto è possibile la volontà delle popolazioni interessate, favorire al massimo l'elevamento economico e culturale del popolo. I mutamenti di territorio dei *Länder* e la formazione di nuovi *Länder* nell'ambito del *Reich* sono disposti con legge costituzionale del *Reich*.

Se però i *Länder* immediatamente interessati vi consentano è sufficiente una legge ordinaria.

È altresì sufficiente una legge ordinaria del *Reich*, anche se uno dei *Länder* interessati non consenta, quando il mutamento territoriale o la nuova formazione proposte corrispondano alla volontà della popolazione ed il *Reich* annetta ad esse un interesse preminente.

La volontà della popolazione deve essere accertata con plebiscito. Il governo del *Reich* promuove il plebiscito quando un terzo dei cittadini abitanti nel territorio da separare, che siano elettori politici, lo richieda.

secondo l'opinione dominante, non solo alle leggi, ma anche agli atti amministrativi e giudiziari.

Per potere operare un mutamento territoriale, o una nuova formazione è necessario che si raggiungano tre quinti di voti favorevoli, e che al voto partecipi la maggioranza degli elettori iscritti. Anche quando si tratti solo della separazione di una parte di una provincia (*Regierungsbezirk*) prussiana, di un circondario bavarese (*Kreis*) o di una porzione corrispondente di distretto amministrativo di altri *Länder*, dev'essere accertata la volontà della popolazione di tutta la circoscrizione interessata. Se non vi sia contiguità territoriale della porzione da separare rispetto alla restante circoscrizione si potrà, con apposita legge del *Reich*, dichiarare sufficiente la volontà della popolazione del territorio da separare.

Dopo che sia accertato il risultato della votazione popolare il governo del *Reich* deve presentare all'approvazione del *Reichstag* una legge corrispondente.

Se in occasione della riunione o della separazione sorga contrasto sul regolamento dei rapporti patrimoniali, esso sarà risolto, su istanza di una parte, dal tribunale costituzionale del *Reich*.

ART. 19. — Il tribunale costituzionale del *Reich*, in quanto non vi sia la competenza di un altro organo giudiziario del *Reich*, decide, su richiesta di una delle parti contendenti, le controversie costituzionali che sorgano nell'interno di un *Land*, per la cui soluzione non esista alcun tribunale, ed altresì quelle di natura non privata fra diversi *Länder*, o fra il *Reich* e un *Land*.

Il presidente del *Reich* esegue le decisioni del tribunale costituzionale.

Capo II IL REICHSTAG

ART. 20. — Il *Reichstag* è formato dai deputati del popolo tedesco.

ART. 21. — I deputati rappresentano tutto il popolo.

Essi non dipendono che dalla loro coscienza e non sono vincolati da alcun mandato.

ART. 22. — I deputati sono eletti con elezione generale, uguale,

immediata e segreta da uomini e donne che abbiano raggiunto il ventesimo anno di età, secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale.

Le elezioni dovranno aver luogo di domenica, o in altro giorno festivo.

Le disposizioni più particolari sono contenute nella legge elettorale del *Reich* ⁽⁶⁾.

ART. 23. — Il *Reichstag* è eletto per 4 anni. Le nuove elezioni devono aver luogo non oltre il sessantesimo giorno dopo la scadenza di tale termine.

La prima riunione del *Reichstag* deve avvenire non oltre il trentesimo giorno dopo le elezioni.

ART. 24. — Il *Reichstag* si convoca ogni anno nel primo venerdì di novembre nella città sede del governo del *Reich*. Il presidente del *Reichstag* può convocarlo prima di detta epoca, se ciò sia richiesto dal presidente del *Reich*, o per lo meno da un terzo dei membri del *Reichstag*.

Il *Reichstag* decide la chiusura della sessione e stabilisce altresì il giorno della riconvocazione ⁽⁷⁾.

ART. 25. — Il presidente del *Reich* può procedere allo scioglimento del *Reichstag*, ma solo una volta per lo stesso motivo ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ La legge prevista dall'art. 22 è stata emessa dalla stessa assemblea costituente il 27 aprile 1920, poi sostituita da quella 6 marzo 1924. Un carattere rilevante riscontrabile in tali leggi è dato dal rigoroso svolgimento del principio della proporzionalità attuato con l'introduzione di un duplice scrutinio, allo scopo della utilizzazione dei resti a favore dei partiti che li hanno ottenuti. Altra caratteristica l'adozione del sistema automatico, per cui ad ogni partito concorrente viene assegnato un deputato per ogni 60.000 voti riportati, con che il numero dei componenti della camera viene ad essere subordinato all'afflusso degli elettori alle urne. Principio che corrisponde ad una concezione dinamica di democrazia e che conduce ad una proficua emulazione fra i gruppi contendenti.

⁽⁷⁾ Sancendo il diritto alla convocazione automatica del *Reichstag* ed affidando a questo il potere di disporre della chiusura e riapertura della sessione, il costituente di Weimar è tornato alla tradizione delle costituzioni democratiche francesi, distaccandosi dal principio dualistico che attribuiva tali poteri al capo dello Stato (es. art. 9 Statuto ital.).

⁽⁸⁾ L'obbligo dell'indicazione espressa del motivo dello scioglimento, imposto dall'art. 25 (indicazione che dovrebbe avvenire in modo ben determinato, onde rendere

La nuova elezione deve aver luogo non oltre il sessantesimo giorno dopo lo scioglimento.

ART. 26. — Il *Reichstag* elegge il proprio presidente, i suoi vice presidenti ed i segretari. Esso si dà il suo regolamento interno ⁽⁹⁾.

ART. 27. — Nell'intervallo fra due sessioni o legislature il presidente ed i vice presidenti in carica dell'ultima sessione rimangono in funzione.

ART. 28. — Il presidente esercita il diritto di casa e dispone del potere di polizia nell'edificio del *Reichstag*. Esso presiede all'amministrazione, dispone delle entrate e delle uscite, secondo gli stanziamenti di bilancio, e rappresenta il *Reichstag* in tutti i rapporti e controversie della sua amministrazione.

ART. 29. — Il *Reichstag* esplica la sua attività pubblicamente. Può deliberare in segreto quando vi sia la richiesta di almeno cinquanta deputati, approvata con la maggioranza di due terzi.

ART. 30. — I verbali delle discussioni che hanno luogo nelle sedute pubbliche del *Reichstag*, o del parlamento di un *Land*, o delle loro commissioni, non possono mai dar luogo a responsabilità.

ART. 31. — In seno al *Reichstag* è costituito un tribunale elettorale. Esso giudica anche della questione se un deputato abbia perduto il mandato.

Il tribunale elettorale è composto da membri del *Reichstag* eletti

consistente il limite posto dallo stesso articolo al diritto di dissoluzione) serve a conferire al potere del presidente un netto carattere di appello al popolo. Quest'appello non può evidentemente consentire una vera pronuncia se non a condizione di riferirsi ad una questione ben determinata. Era stato proposto dalla destra che il presidente potesse esercitare questo diritto senza uopo della controfirma del cancelliere, ma la proposta fu giustamente respinta. Infatti il diritto di scioglimento costituisce il contrappeso al principio dell'art. 54, ma appunto per questo presuppone un accordo con l'organo che assume la responsabilità della direzione politica, nei confronti della quale può avere una ragione d'essere il conflitto con il *Reichstag* e quindi la richiesta di pronuncia popolare.

⁽⁹⁾ Il regolamento interno fu approvato dal *Reichstag* il 12 dic. 1928. Se ne può vedere il testo in *Jahrbuch des öff. Rechts*, Vol. XIII, 1925, pag. 109.

da questo per tutta la legislatura, e da membri del tribunale amministrativo del *Reich*, che il presidente del *Reich* nomina, su designazione della presidenza del medesimo.

Il tribunale decide, sulla base di una pubblica trattazione orale, con tre membri provenienti dal *Reichstag* e due dal tribunale amministrativo.

All'infuori della trattazione davanti al tribunale, l'istruttoria viene compiuta da un incaricato del *Reich* nominato dal presidente di questo. Pel rimanente la procedura viene regolata dal tribunale elettorale.

ART. 32. — Le decisioni del *Reichstag* sono prese a maggioranza semplice, in quanto la costituzione non esiga un diverso rapporto di voti. Per le elezioni che hanno luogo nel *Reichstag* il regolamento interno può consentire eccezioni.

Il numero legale viene determinato dal regolamento interno.

ART. 33. — Il *Reichstag* e le sue commissioni possono richiedere la presenza del cancelliere e dei ministri.

Il cancelliere, i ministri e i loro incaricati sono ammessi alle sedute del *Reichstag* e delle commissioni. I *Länder* sono autorizzati ad inviare alle sedute loro incaricati per rappresentare il punto di vista del loro governo relativamente agli oggetti in trattazione.

Su loro richiesta i rappresentanti dei governi devono essere intesi durante la discussione; i rappresentanti del governo del *Reich* anche fuori dell'ordine del giorno.

Essi sono sottoposti al potere disciplinare del presidente.

ART. 34. — Il *Reich* ha il diritto, e su richiesta di un quinto dei suoi membri deve, costituire commissioni di inchiesta ⁽¹⁰⁾. Queste commissioni raccolgono con procedimento pubblico le prove, che esse o i promotori dell'inchiesta ritengono necessarie. La pubblicità può essere esclusa con la maggioranza di due terzi. Il regolamento

⁽¹⁰⁾ Quest'articolo costituisce attuazione di un principio notevole rivolto a conferire veri e propri diritti alle minoranze parlamentari. Altro esempio ancora più importante nello stesso senso è offerto dall'art. 72, per cui un terzo dei deputati può ottenere la sospensione per due mesi delle leggi non dichiarate urgenti.

interno disciplina la procedura delle commissioni e determina il numero dei loro membri.

I giudici ed i funzionari amministrativi sono obbligati a prestare assistenza per la raccolta delle prove richieste da queste commissioni e di sottoporre ad esse gli atti di ufficio in loro possesso.

Per le attività delle commissioni e delle autorità dalle medesime richieste trovano impiego, in via analogica, le norme della procedura penale, senza che tuttavia venga meno il segreto epistolare e delle comunicazioni telegrafiche e telefoniche.

ART. 35. — Il *Reichstag* costituisce una commissione permanente per gli affari esteri, che rimane in funzione, indipendentemente dalla convocazione dell'assemblea, anche dopo la fine della legislatura e lo scioglimento del *Reichstag*, fino alla convocazione del nuovo parlamento. Le sue sedute non sono pubbliche, ma la pubblicità può venire disposta con la maggioranza di due terzi.

Inoltre il *Reichstag* costituisce, a garanzia del diritto della rappresentanza popolare di fronte al governo, per il periodo intermedio fra le sessioni e dopo la dissoluzione dell'assemblea, per fine della legislatura o scioglimento, fino alla convocazione del nuovo *Reichstag*, una commissione permanente.

Queste commissioni hanno i diritti propri delle commissioni di inchiesta.

ART. 36. — Nessun membro del parlamento del *Reich* o di un *Land* può in qualsiasi tempo essere perseguito giudizialmente o disciplinarmente in conseguenza dei suoi voti o delle manifestazioni compiute nell'esercizio del suo mandato, o comunque dichiarato responsabile fuori che dall'assemblea.

ART. 37. — Nessun membro del *Reich* o di un *Land* può, senza autorizzazione della camera cui appartiene, durante la sessione, essere sottoposto a procedimento penale o arrestato, a meno che l'arresto non avvenga in flagrante, o al più tardi nel corso del giorno seguente al delitto.

Uguale autorizzazione è necessaria per qualsiasi altra restrizione della libertà personale che incida sull'esercizio dell'attività parlamentare. Ogni procedimento penale contro un membro del parlamento, arresto o altra limitazione della libertà personale, deve essere

sospeso per il periodo della sessione, o su richiesta della camera cui il deputato appartiene.

ART. 38. — I membri del *Reichstag* o di un *Landtag* sono autorizzati a rifiutare la testimonianza sulle persone che hanno loro confidato dei fatti nella loro qualità di deputati, o a cui essi nella qualità stessa li hanno confidati, e altresì sui fatti stessi. Essi sono assimilati alle persone che sono per legge sciolti dal dovere di testimonianza, anche per quanto riguarda la consegna di documenti.

Solo con il consenso dei presidenti possono essere eseguite perquisizioni o sequestri nei locali del *Reichstag* o di un *Landtag*.

ART. 39. — Gli impiegati o gli appartenenti alle forze armate non hanno bisogno di congedo per l'esercizio delle loro funzioni di membri del *Reichstag* o di un *Landtag*.

Ove essi siano candidati ad un seggio nelle dette assemblee deve esser loro concesso il permesso necessario per la preparazione dell'elezione.

ART. 40. — I membri del *Reichstag* godono del diritto di libera circolazione su tutte le ferrovie tedesche, nonché ad un'indennità, da fissare mediante una legge del *Reich*.

ART. 40^a. — Le prescrizioni degli artt. 36, 37, 38 comma I, e 39 comma I valgono per il presidente e i vice presidenti del *Reichstag*, per i membri permanenti e primi supplenti delle commissioni indicate nell'articolo 35, anche pei periodi intermedi fra le sessioni o le legislature del *Reichstag*.

Uguualmente avviene per tutti i membri dei corrispondenti organi di un *Landtag*, se essi, a norma delle loro costituzioni, debbano rimanere in funzione fuori del periodo della sessione o legislatura.

Per l'applicazione dell'art. 37 ai membri di cui al precedente comma le competenze attribuite al *Reichstag* e al *Landtag* sono esercitate dalle corrispondenti commissioni.

Le persone indicate nel primo comma godono, nel periodo fra due legislature, degli stessi diritti indicati nell'articolo 40 ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Quest'art. 40 fu aggiunto dalla legge per il completamento della costituzione del 22 maggio 1926.

Capo III IL PRESIDENTE ED IL GOVERNO DEL REICH

ART. 41. — Il presidente del *Reich* viene eletto da tutto il popolo tedesco.

Eleggibile è ogni tedesco che abbia compiuto il trentacinquesimo anno. Le norme più particolari sono stabilite da apposita legge ⁽¹²⁾.

ART. 42. — Il presidente presta davanti al *Reichstag*, all'atto dell'assunzione delle sue funzioni, il seguente giuramento:

« Io giuro che dedicherò le mie forze al bene del popolo tedesco onde accrescere la sua prosperità e preservarlo da danni, che osserverò la costituzione e le leggi del *Reich*, e che adempirò il mio dovere con coscienza e giustizia verso ciascuno ».

È consentita l'aggiunta di una formula di impegno di carattere religioso.

ART. 43. — L'ufficio del presidente del *Reich* dura sette anni. È possibile la rielezione.

Su iniziativa del *Reichstag* e mediante votazione popolare il presidente può essere deposto dalla carica prima del decorso del suo termine. La deliberazione del *Reichstag* deve essere presa con la maggioranza di due terzi. In seguito ad essa il presidente è sospeso dall'esercizio del suo ufficio. Il rigetto della proposta di deposizione del *Reichstag* vale come rielezione del presidente in carica, ed ha per conseguenza lo scioglimento del *Reichstag*.

⁽¹²⁾ La legge prevista dall'art. 41 venne emanata dalla stessa assemblea costituente il 4 maggio 1920. Respinta la proposta che era stata formulata di procedere a ballottaggio in caso di non raggiungimento della maggioranza assoluta, la legge citata stabilì che in tale ipotesi dovesse ritenersi eletto il candidato che avesse ottenuto il maggior numero di voti rispetto agli altri. (V. il testo in *Jahrbuch* cit. pag. 133). Con la successiva legge 13 marzo 1925 venne modificato l'art. 2 della precedente nel senso di collegare le candidature alla presidenza alle iniziative dei partiti, richiedendosi per le candidature stesse la sottoscrizione di almeno 20.000 elettori, o solo di 20 quando le medesime emanassero da gruppi i quali avessero riportato nelle ultime elezioni al *Reichstag* determinate votazioni (Cfr. *Jahrbuch* cit., vol. XVII, pag. 83). Con questa norma si venne ad accentuare il legame del presidente con le forze politiche in contrasto.

Il presidente del *Reich* non può essere perseguito penalmente senza il consenso del *Reichstag*.

ART. 44. — Il presidente non può essere contemporaneamente membro del *Reichstag*.

ART. 45. — Il presidente rappresenta il *Reich* nei rapporti internazionali. Egli conclude in nome del *Reich* alleanze ed altri trattati con potenze estere. Egli invia ed accredita gli ambasciatori.

Dichiarazione di guerra o conclusione di pace devono avvenire per legge.

Alleanze e trattati con altri Stati, in quanto tocchino materia legislativa, hanno bisogno del consenso del *Reichstag*.

ART. 46. — Il presidente nomina e licenzia gli impiegati e gli ufficiali, ove la legge non disponga altrimenti. Egli può delegare tali poteri ad autorità a lui sottoposte.

ART. 47. — Il presidente ha il comando supremo di tutte le forze armate del *Reich*.

ART. 48. — Se un *Land* non adempie gli obblighi impostigli dalla costituzione o da una legge del *Reich*, il presidente può costringervelo con l'aiuto della forza armata.

Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153.

Di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il presidente deve senza indugio dare notizia al *Reichstag*. Le misure stesse devono essere revocate se il *Reichstag* lo richieda.

Nel caso di urgente necessità, il governo di un *Land* può adottare pel proprio territorio le misure provvisorie indicate nel secondo comma. Esse vanno revocate se lo richiedono il presidente del *Reich* o il *Reichstag*.

Norme più particolari saranno date con legge del *Reich* ⁽¹³⁾.

ART. 49. — Il presidente esercita il diritto di grazia per tutto il *Reich*.

L'ammnistia che debba valere per tutto il *Reich* può concedersi solo con legge di questo.

ART. 50. — Tutte le ordinanze e provvedimenti del presidente, anche se riferentesi alle forze armate, non sono validi senza la controfirma del cancelliere o del ministro competente, che ne assumono così la responsabilità.

ART. 51. — Il presidente, in caso di impedimento, viene supplito dal cancelliere. Se l'impedimento debba presumibilmente durare per lungo tempo, la supplenza sarà regolata per legge.

Tali norme valgono anche nel caso di una prematura cessazione del presidente, fino allo svolgimento della nuova elezione.

ART. 52. — Il governo del *Reich* si compone del cancelliere e dei ministri.

ART. 53. — Il cancelliere e, su proposta di questi, i ministri vengono nominati e licenziati dal presidente.

ART. 54. — Il cancelliere ed i ministri per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del *Reichstag*. Ognuno di essi deve dimettersi se il *Reichstag*, con espressa deliberazione, gli ritiri la sua fiducia.

ART. 55. — Il cancelliere ha la presidenza del governo e ne

⁽¹³⁾ Le agitate condizioni nelle quali si svolse la vita del secondo *Reich* condussero a dare una notevole estensione in pratica ai poteri del presidente, sia di quelli relativi alla *Reichsexekution*, sia degli altri dittatoriali (V. l'elenco di tali interventi in *Jahrbuch* cit. pag. 138-147 e *ivi* vol. XVII pag. 99). La legge prevista dall'art. 48 non venne mai emanata, sicché l'esercizio dei poteri rimase affidato alla discrezionalità del presidente. Un limite naturale di tale discrezionalità deve vedersi nella necessità della conservazione della struttura democratica e repubblicana della costituzione: è questo fine della salvaguardia dello spirito della costituzione che può giustificare la violazione di singole disposizioni.

dirige l'attività secondo un regolamento che viene predisposto dal governo ed approvato dal presidente del *Reich* ⁽¹⁴⁾.

ART. 56. — Il cancelliere determina le direttive politiche, e ne assume la responsabilità innanzi al *Reichstag*. Nell'ambito di queste direttive ogni ministro dirige in modo autonomo il ramo d'affari a lui affidato, assumendone la responsabilità di fronte al *Reichstag*.

ART. 57. — I ministri devono sottoporre all'esame e alla decisione del consiglio dei ministri tutti i progetti di legge, o altri provvedimenti per cui ciò sia richiesto dalla costituzione o dalle leggi, come pure conflitti su questioni che toccano la competenza di più ministeri.

ART. 58. — Il consiglio dei ministri prende le sue decisioni a maggioranza. In caso di parità decide il voto del presidente.

ART. 59. — Il *Reichstag* può accusare innanzi al tribunale costituzionale il presidente del *Reich*, il cancelliere e i ministri, quando essi abbiano violato colpevolmente la costituzione o le leggi. La proposta di elevamento dell'accusa deve essere firmata da almeno cento membri del *Reichstag* ed esige per l'approvazione la maggioranza richiesta per i mutamenti costituzionali. Le altre norme sono contenute nella legge sul tribunale costituzionale.

Capo IV IL REICHSRAT

ART. 60. — Per la rappresentanza dei *Länder* tedeschi nella legislazione ed amministrazione del *Reich* viene costituito un *Reichsrat*.

ART. 61. — Nel *Reichsrat* ogni *Land* ha almeno un voto. Nei

⁽¹⁴⁾ V. il testo del regolamento previsto nell'art. 55, approvato con decreto del 3 maggio 1924 in *Jahrbuch* cit., pag. 174. Inoltre, ivi, pag. 180, il *Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien*, che disciplina minutamente i vari rapporti dei ministeri con gli organi costituzionali.

Länder più grandi è attribuito un voto per ogni settecentomila abitanti, o per frazioni superiori a trecentocinquantomila abitanti. Nessun *Land* può essere rappresentato da più di due quinti di tutti i voti ⁽¹⁵⁾.

L'Austria tedesca, dopo la sua unione al *Reich*, avrà diritto di partecipare al *Reichsrat* con il numero di voti corrispondenti alla sua popolazione. Fino ad allora i suoi rappresentanti hanno voto solo consultivo ⁽¹⁶⁾.

Il numero dei voti viene determinato di nuovo dal *Reichsrat* dopo ogni censimento generale.

ART. 62. — Nelle commissioni formate dal *Reichsrat* nel suo seno nessun *Land* ha più di un voto.

ART. 63. — I *Länder* vengono rappresentati nel *Reichsrat* dai membri dei loro governi. Tuttavia la metà dei rappresentanti della Prussia è designata, con le modalità stabilite da una legge del *Land*, dalle amministrazioni provinciali prussiane.

I *Länder* sono autorizzati ad inviare al *Reichsrat* tanti rappresentanti quanti sono i seggi ad essi spettanti.

ART. 64. — Il governo deve convocare il *Reichsrat* quando un terzo dei suoi membri ne faccia richiesta.

ART. 65. — La presidenza del *Reichsrat* e delle sue commissioni è tenuta da un membro del governo del *Reich*. I membri del governo del *Reich* hanno il diritto, e su richiesta del *Reichsrat* il dovere di prendere parte alle sedute di questo e delle sue commissioni. Essi

⁽¹⁵⁾ Il testo riportato dall'art. 1 risulta dalla modificazione apportata alla redazione originaria dalla legge costituzionale 24 marzo 1921, con lo scopo di aumentare i voti assegnati alla Prussia, in modo che la metà di questi toccassero (in conformità al successivo art. 3) alle tredici province prussiane.

⁽¹⁶⁾ Questo comma è stato, in seguito ad un passo delle potenze dell'Intesa, dichiarato invalido con il protocollo del governo tedesco del 22 settembre 1919 con cui si riconosceva che tutte le disposizioni della costituzione in contraddizione con il trattato di pace di Versailles dovevano considerarsi senza valore, e che l'eventuale partecipazione dell'Austria al *Reichsrat* rimaneva condizionato al consenso della Società delle Nazioni. Tuttavia il protocollo, sebbene approvato dal *Reichstag*, non venne mai pubblicato e fu ritenuto privo di forza legale.

devono su loro richiesta essere sempre ascoltati durante le deliberazioni.

ART. 66. — Il governo del *Reich* ed ogni membro del *Reichsrat* sono autorizzati di presentare proposte al *Reichsrat*.

Il *Reichsrat* regola il suo procedimento con apposito regolamento.

Le sedute del *Reichsrat* sono pubbliche. In conformità alle norme del regolamento può essere esclusa la pubblicità per singole trattazioni.

Le votazioni avvengono a maggioranza semplice.

ART. 67. — I ministri del *Reich* devono tenere al corrente il *Reichsrat* della condotta degli affari dello Stato. Per deliberare sugli affari più importanti devono essere consultate dai ministri del *Reich* le commissioni competenti del *Reichsrat*.

Capo V IL POTERE LEGISLATIVO

ART. 68. — Il diritto di iniziativa appartiene al governo e al *Reichstag*.

Le leggi vengono deliberate dal *Reichstag*.

ART. 69. — La presentazione di proposte di legge da parte del governo deve essere preceduta dal consenso del *Reichsrat*. Se non si raggiunga un accordo fra il governo e il *Reichsrat*, il governo può dar corso alla sua proposta, ma deve far presente l'opinione contraria del *Reichsrat*.

Se il *Reichsrat* propone un progetto di legge, che non sia approvato dal governo, questo deve presentarlo al *Reichstag*, indicando il proprio punto di vista.

ART. 70. — Il presidente del *Reich* deve promulgare la legge approvata secondo il procedimento prescritto e pubblicarla nel giornale ufficiale del *Reich* nel termine di un mese.

ART. 71. — Le leggi entrano in vigore, se non sia prescritto

diversamente, nel quattordicesimo giorno successivo a quello in cui ha avuto luogo la loro pubblicazione nel giornale ufficiale del *Reich*, nella capitale del *Reich* stesso.

ART. 72. — La pubblicazione di una legge può essere sospesa per due mesi se ciò sia richiesto da un terzo dei membri del *Reichstag*. Per le leggi che siano dichiarate urgenti dal *Reichstag* e dal *Reichsrat* devono essere pubblicate dal presidente senza tener conto della detta richiesta.

ART. 73. — Una legge votata dal *Reichstag* deve essere, prima della sua pubblicazione, sottoposta alla votazione popolare, se entro un mese dalla approvazione il presidente del *Reich* lo stabilisca.

Una legge la cui pubblicazione sia stata, su richiesta di almeno un terzo del *Reichstag*, sospesa, deve essere sottoposta a votazione popolare se ciò sia richiesto da un ventesimo degli elettori.

Infine deve procedersi ad una votazione popolare se un decimo degli elettori richieda, sulla base di un concreto progetto di legge, che essa abbia luogo. Il progetto sottoposto alla consultazione popolare deve essere dettagliato. Esso deve essere sottoposto dal governo al *Reichstag* con l'indicazione del proprio parere in merito. La votazione non ha luogo se il progetto sia accettato dal *Reichstag* senza mutamento.

Solo il presidente può provocare una decisione popolare sulla legge di bilancio, su leggi di imposte, o relative a stipendi.

Una legge regolerà il procedimento del referendum e dell'iniziativa popolare ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ I tratti caratteristici del referendum, quale previsto dall'art. 73, sono due: anzitutto, la sua facoltatività. Neanche per i mutamenti costituzionali si richiede necessariamente l'intervento popolare, essendo questo inteso (all'infuori del caso in cui sia promosso dall'iniziativa degli stessi elettori) solo come uno dei possibili mezzi di risoluzione dei conflitti sorti fra organi costituzionali. In secondo luogo la piena parificazione dell'efficacia giuridica delle leggi votate dal popolo con quelle dell'organo legislativo ordinario.

La legge prevista dall'art. 73 venne emessa in data 27 giugno 1921 (modificata poi dalla legge 31 dicembre 1923) e seguita da un regolamento esecutivo del 1° dicembre 1921 (Vedine i testi in *Jahrbuch* cit. pag. 222). Questa legge estende al referendum tutti i requisiti di capacità e le altre condizioni (circoscrizioni, segretezza del voto, ecc.)

ART. 74. — Il *Reichsrat* può sollevare opposizione contro le leggi approvate dal *Reichstag*.

L'opposizione deve essere recata dal governo a conoscenza del *Reichstag* entro due settimane dalla sua formulazione e non più tardi di altre due settimane deve essere integrata con i motivi.

In caso di opposizione, la legge viene sottoposta al *Reichstag* per un'ulteriore deliberazione. Se non si raggiunga un accordo fra *Reichstag* e *Reichsrat* il presidente del *Reich* può, entro tre mesi, promuovere una decisione popolare sull'oggetto del conflitto. Ove il presidente non faccia uso di questo diritto la legge si considera come non esistente. Se il *Reichstag*, con una maggioranza di due terzi, si sia dichiarato contrario alla opposizione del *Reichsrat*, il presidente deve, entro tre mesi, o pubblicare la legge nella formulazione data dal *Reichstag*, oppure provocare una votazione popolare.

ART. 75. — La votazione popolare può rendere inefficace una decisione del *Reichstag* se ad essa partecipi la maggioranza degli elettori.

ART. 76. — La costituzione può essere mutata in via legislativa. Tuttavia le modificazioni sono possibili solo se siano presenti i due terzi dei membri assegnati per legge al *Reichstag*, e vi consentano due terzi dei presenti. Anche le decisioni del *Reichsrat* dirette al mutamento della costituzione richiedono la maggioranza dei due terzi dei voti. Se per iniziativa popolare un mutamento costituzionale deve aver luogo con referendum è necessario che si raggiunga il consenso della maggioranza degli elettori.

Se il *Reichstag* abbia approvato una legge modificativa della costituzione contro l'opposizione del *Reichsrat* il presidente non potrà procedere alla sua pubblicazione se il *Reichsrat* entro due settimane richieda la decisione popolare su di essa.

ART. 77. — I regolamenti per l'esecuzione delle leggi sono di

richieste per le elezioni politiche. Per quanto poi riguarda l'iniziativa popolare (*Volksbegehren*) le domande in cui essa si concreta devono essere dirette al ministro dell'interno, al quale compete accertare la sussistenza dei requisiti formali richiesti per la sua validità. Compiuto questo accertamento il governo (non il presidente del *Reich*), dispone senz'altro la votazione.

competenza del governo se non sia altrimenti disposto dalla legge. Per essi è richiesto il consenso del *Reichsrat* se l'esecuzione delle leggi compete alle autorità dei *Länder*.

Capo VI IL POTERE ESECUTIVO

ART. 78. — La materia dei rapporti internazionali è riservata esclusivamente al *Reich*.

I *Länder* possono stipulare trattati con altri Stati per le materie la cui regolamentazione compete ad essi, ma tali trattati hanno bisogno dell'approvazione del *Reich*.

Accordi con altri Stati relativi a mutamento delle frontiere del *Reich* vengono conclusi da questo, con il consenso dei *Länder* interessati. Mutamenti di confine possono avvenire solo sulla base di una legge del *Reich*, a meno non si tratti di una pura rettifica di confini di parti del territorio non abitate.

Per assicurare la tutela degli interessi che sorgono per i singoli Stati dalle loro relazioni economiche o dalla loro contiguità con altri Stati, il *Reich*, d'accordo con i *Länder* interessati, prende le necessarie disposizioni e misure.

ART. 79. — La difesa dello Stato è riservata al *Reich*. L'ordinamento delle forze armate del popolo tedesco è regolato in modo unitario da una legge del *Reich*, avendo riguardo alle particolarità regionali.

ART. 80. — La materia coloniale rientra nella competenza esclusiva del *Reich*.

ART. 81. — Tutto il naviglio mercantile tedesco forma un'unica flotta.

ART. 82. — La Germania forma un territorio doganale e commerciale racchiuso in un unico confine doganale.

Il confine doganale coincide con quello politico. Dalla parte del mare esso è formato dalla spiaggia della terraferma e delle isole appartenenti al territorio del *Reich*. Possono essere determinate

delle deviazioni relativamente al corso del confine doganale verso il mare ed altre acque.

Territorio o parti di territorio straniero possono essere inclusi nel territorio doganale con trattati internazionali o altri accordi.

Speciali esigenze possono determinare l'esclusione di singole zone dal territorio doganale. Per i porti franchi tali esclusioni possono avere luogo solo con legge costituzionale.

Tali zone potranno essere unite a territori doganali stranieri solo con trattati o accordi internazionali.

Tutti i prodotti della natura, così come dell'industria e dell'arte, che sono nel libero commercio del *Reich* possono essere liberamente importati, esportati o trasportati attraverso i confini dei *Länder* e dei Comuni. Eccezioni sono possibili solo per mezzo di una legge del *Reich*.

ART. 83. — Le dogane e le imposte di consumo sono amministrate dalle autorità del *Reich*.

Nell'amministrazione delle imposte del *Reich* da parte delle autorità di questo devono essere predisposte delle disposizioni, le quali garantiscano ai *Länder* la salvaguardia dei loro interessi particolari in materia di agricoltura, di commercio e di industria.

ART. 84. — Il *Reich* regola con legge tutto ciò che riguarda:

1) l'ordinamento dell'amministrazione delle entrate dei *Länder*, in quanto ciò sia richiesto dall'esigenza di applicazione uguale ed unitaria delle leggi fiscali del *Reich*;

2) il modo di formazione e la competenza delle autorità cui è affidata la sorveglianza sull'esecuzione delle leggi fiscali del *Reich*;

3) i regolamenti dei conti con i *Länder*;

4) i rimborsi delle spese di amministrazione occasionate dall'esecuzione delle leggi fiscali del *Reich*.

ART. 85. — Tutte le entrate e le spese del *Reich* devono essere valutate per ogni anno finanziario ed incluse nel bilancio.

Il bilancio deve essere approvato al principio dell'anno finanziario con legge.

Le spese sono di regola autorizzate per un solo anno. Esse possono essere autorizzate anche per un periodo più lungo, in casi

particolari. Non sono ammissibili nella legge di bilancio prescrizioni che estendano la loro efficacia al di là dell'anno finanziario; o che non attengano alle entrate o spese del *Reich*, o all'amministrazione delle medesime.

Il *Reichstag* non può, senza il consenso del *Reichsrat*, aumentare le spese previste nel progetto di bilancio o introdurne di nuove.

Il consenso del *Reichsrat* può essere sostituito nella forma di cui all'art. 74.

ART. 86. — Dell'impiego di tutte le entrate del *Reich* il ministro delle finanze, a disarcico del governo, rende conto nel successivo anno finanziario al *Reichsrat* ed al *Reichstag*. L'esame del rendiconto è regolato da apposita legge.

ART. 87. — L'acquisto di mezzi finanziari con prestiti è consentito solo per far fronte ad esigenze straordinarie e di regola solo per spese relative a scopi produttivi. Provvedimenti del genere, come pure la assunzione di garanzie a carico del *Reich* possono avere luogo solo con autorizzazione di una legge del *Reich*.

ART. 88. — La materia delle comunicazioni postali, telegrafiche, telefoniche è affidata in modo esclusivo al *Reich*.

I valori postali sono regolati in modo unitario per tutto il *Reich*.

Il governo del *Reich* emana, con il consenso del *Reichsrat*, le ordinanze relative al modo di utilizzazione dei mezzi di comunicazione ed ai diritti che ne conseguono. Esso può, con il consenso del *Reichsrat*, delegare questa facoltà al ministro delle poste del *Reich*.

Il governo del *Reich*, con il consenso del *Reichsrat*, istituisce un consiglio consultivo, per attuare la collaborazione nella materia delle comunicazioni postali, telegrafiche e telefoniche e delle relative tariffe.

Solo il *Reich* è competente a procedere alle convenzioni con paesi stranieri relativamente a tali comunicazioni.

ART. 89. — Il *Reich* deve assumere la proprietà delle ferrovie che servono alle comunicazioni di interesse generale ed amministrarle con una gestione unitaria.

I diritti dei *Länder* all'esercizio di linee ferroviarie private devono, se il *Reich* lo richiada, essere trasferiti ad esso.

ART. 90. — Il *Reich* con il passaggio delle linee ferroviarie acquista il diritto di espropriazione e gli altri poteri pubblici che si riferiscono alle medesime. Sull'estensione di tali poteri decide, in caso di contestazioni, il Tribunale costituzionale.

ART. 91. — Il governo del *Reich* emana, con il consenso del *Reichsrat*, i regolamenti disciplinanti la costruzione, l'esercizio ed il traffico delle ferrovie. Esso può, con il consenso del *Reichsrat*, delegarli al ministro del *Reich* competente.

ART. 92. — Le linee ferroviarie del *Reich*, tenuta ferma l'inclusione del loro bilancio preventivo e del loro rendiconto nel bilancio e nel rendiconto generale dello Stato, devono essere amministrate sotto forma di azienda autonoma, che deve far fronte da sé alle proprie spese, comprese quelle relative al pagamento degli interessi ed all'ammortamento del debito delle ferrovie, nonché alla costituzione di un fondo di riserva. L'ammontare delle quote di ammortamento e di riserva come pure l'impiego di queste ultime saranno regolate con legge speciale.

ART. 93. — Il governo del *Reich*, con il consenso del *Reichsrat*, istituisce dei consigli consultivi, nella materia dei trasporti e delle tariffe, relativamente alle ferrovie del *Reich*.

ART. 94. — Ove il *Reich* abbia assunto nella propria amministrazione delle linee ferroviarie di una determinata regione, di interesse generale, non possono nella stessa regione costituirsi nuove linee, anche esse di interesse generale, se non dal *Reich* stesso o con la sua autorizzazione. Se la costruzione di nuove linee o la variazione di quelle esistenti riguardano la sfera di competenza dell'autorità di polizia dei *Länder* l'amministrazione delle ferrovie del *Reich* deve, prima di procedervi, sentire tali autorità.

Quando il *Reich* non abbia assunto ancora nella propria amministrazione le ferrovie, può costruire per proprio conto quelle ad esso considerate necessarie per le comunicazioni di interesse generale o per la difesa del territorio, anche contro l'opposizione dei *Länder*, il territorio dei quali viene dalle medesime attraversato, tuttavia senza pregiudizio della loro sovranità. Il *Reich* può anche in

detti casi trasferire ad altri il compito della costruzione, concedendo loro, quando occorra, il diritto di espropriazione.

Ogni amministrazione ferroviaria è obbligata a consentire il raccordo con altre linee a spese di queste ultime.

ART. 95. — Le ferrovie di interesse generale che non sono amministrate dal *Reich* sono soggette alla vigilanza da parte di questo.

Esse devono essere stabilite ed esercitate secondo norme unitarie emananti dal *Reich*, e sono da mantenere in condizioni atte a garantire la sicurezza dell'esercizio e da costruire in modo adeguato alle esigenze del traffico. I trasporti di persone e di cose devono essere esercitati in modo da corrispondere al bisogno di chi le richiede.

Il controllo delle tariffe deve tendere ad eguagliarle e ad abbassarle.

ART. 96. — Tutte le ferrovie, anche se non siano di interesse generale, possono essere requisite dal *Reich* allo scopo della difesa del territorio.

ART. 97. — Spetta al *Reich* acquistare la proprietà ed assumere l'amministrazione delle vie navigabili di interesse generale.

Dopo che sia avvenuto tale passaggio non può essere costruita, né messa in opera altra via navigabile di interesse generale se non dal *Reich* o con il suo consenso.

Nell'amministrazione, nel completamento o nella nuova costruzione delle vie navigabili devono essere, d'accordo con i *Länder*, tutelati e promossi gl'interessi legati al regime delle acque.

L'amministrazione delle vie navigabili deve consentire i raccordi con altre vie d'acqua interne a spese di chi li intraprende. Il medesimo obbligo sussiste nel caso che si operi un collegamento fra una via navigabile interna ed una linea ferroviaria.

Nell'assumere le vie navigabili il *Reich* acquista la facoltà di espropriazione, il potere di stabilire le tariffe, nonché la polizia sui corsi d'acqua e sulle navi.

Il *Reich* deve assumere a proprio carico le obbligazioni delle

società costituite per la costruzione dei corsi d'acqua naturali nei bacini del Reno, del Weser e dell'Elba.

ART. 98. — Per attuare la collaborazione nella materia delle vie navigabili saranno costituiti, presso l'amministrazione di Stato di tali vie, con il consenso del *Reichsrat*, e secondo particolari disposizioni del governo, dei consigli.

ART. 99. — Non possono essere percepite tasse per l'uso dei corsi d'acqua naturali se non per opere, costruzioni o installazioni aventi lo scopo di facilitare il traffico. Tali tasse per le installazioni dovute allo Stato o ai comuni non possono nel complesso superare il costo delle spese di impianto e di manutenzione. Per le installazioni non destinate esclusivamente a facilitare il traffico ma altresì ad altri fini le spese di impianto e di manutenzione non possono essere coperte dalle tasse se non per la parte che attiene alla prima di dette destinazioni. Fra le spese di impianto si devono comprendere il servizio degli interessi e le quote di ammortamento.

Le disposizioni del comma precedente trovano applicazione anche per le tasse percepite per i corsi d'acqua navigabili artificiali e altresì per le installazioni fatte su tali corsi e nei porti.

Il calcolo delle tasse in materia di navigazione interna può prendere a base il complesso delle spese sostenute per una via navigabile, un bacino fluviale o una rete di corsi navigabili.

Le presenti disposizioni valgono anche per la fluitazione sui corsi di acqua navigabili.

Solo il *Reich* ha diritto di imporre su navi straniere e sui loro carichi delle tasse diverse o più elevate di quelle percepite sulle navi tedesche.

Il *Reich*, allo scopo di procurare i mezzi necessari per la manutenzione e l'ampliamento della rete fluviale navigabile può imporre con legge alle persone interessate alla navigazione contributi diversi da quelli precedentemente previsti.

ART. 100. — Il *Reich* può altresì, con legge, e allo scopo di coprire le spese di costruzione e manutenzione delle vie di navigazione interna, obbligare a contribuire chiunque profitti, in modo diverso dalla navigazione, dei lavori di sbarramento di una valle,

tanto nel caso che esso solo ne sopporti il costo, quanto in quello del concorso di più *Länder*.

ART. 101. — Il *Reich* deve acquistare la proprietà ed assumere l'amministrazione di tutti i mezzi di segnalazione marittima, e in particolar modo dei fari, vascelli-fanali, boe e galleggianti. Dopo che sia avvenuto tale acquisto nessun mezzo di segnalazione potrà essere posto o mantenuto se non dal *Reich* o con il suo consenso.

Capo VII IL POTERE GIURISDIZIONALE

ART. 102. — I giudici sono indipendenti e soggetti solo alla legge.

ART. 103. — La giurisdizione ordinaria viene esercitata per mezzo dei tribunali del *Reich* e di quelli dei *Länder*.

ART. 104. — I giudici della giurisdizione ordinaria vengono nominati a vita. Essi non possono, senza la loro volontà, essere rimossi, né sospesi dal loro ufficio o trasferiti ad altro ufficio, o collocati a riposo se non in virtù di una decisione giudiziaria e solo per motivi e con le forme stabilite dalla legge. La legge può stabilire limiti di età, al cui raggiungimento i giudici debbono essere collocati a riposo.

La precedente disposizione non riguarda la temporanea sospensione dall'ufficio stabilita in forza di legge.

In caso di modifica nell'organizzazione dei tribunali o delle loro circoscrizioni l'amministrazione della giustizia dei *Länder* può disporre trasferimenti non arbitrari ad altri tribunali o sospensioni dall'ufficio, tuttavia a condizione della conservazione dell'intero stipendio.

Le precedenti disposizioni non trovano applicazione per i giudici commerciali, scabini e giurati.

ART. 105. — Non sono consentiti tribunali eccezionali. Nessuno può essere sottratto al suo giudice naturale. Questa norma non riguarda le disposizioni legislative relative ai tribunali di guerra ed alle corti marziali. I giurì d'onore militari sono soppressi.

ART. 106. — La giurisdizione militare è soppressa, tranne che per il tempo di guerra ed a bordo delle navi da guerra. Disposizioni più particolari sono date con legge del *Reich*.

ART. 107. — Nel *Reich* e nei *Länder* saranno costituiti con legge tribunali amministrativi per la protezione dei singoli contro ordinanze e provvedimenti delle autorità amministrative.

ART. 108. — Con apposita legge del *Reich* sarà istituito un tribunale costituzionale per il *Reich* ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ La legge prevista dall'art. 108 è stata emanata il 9 luglio 1921. In data 6 dicembre 1921 si è pubblicato un regolamento per il funzionamento del tribunale (Il testo in *Jahrbuch* cit. pag. 239). La legge citata dispone una diversa composizione di detto organo secondo la diversa specie di giudizio ad esso sottoposto. Nel caso che il tribunale debba giudicare il presidente, il cancelliere ed i ministri accusati di colpevole violazione della costituzione esso è presieduto dal presidente del *Reichsgericht*, cioè dall'organo equivalente alla nostra cassazione, da tre membri dei supremi tribunali prussiano, bavarese ed anseatico, da un avvocato di Stato ed infine da dieci membri scelti al principio di ogni legislatura, per metà dal *Reichstag* e per metà dal *Reichsrat*, fra persone non appartenenti né al governo, né alle assemblee. Nell'ipotesi invece che il giudizio verta sui casi di cui agli artt. 15, 18, 19 della costituzione (vertenze fra *Reich* e *Länder*), il tribunale è presieduto dal presidente del supremo tribunale amministrativo del *Reich*, da tre consiglieri di tale tribunale ed infine da tre membri del *Reichsgericht*. Quando le controversie fra Stato centrale e Stati membri abbiano per contenuto la materia del passaggio di proprietà delle ferrovie allora la composizione indicata per ultimo è variata nel senso che i rappresentanti dei due supremi tribunali dell'impero sono ridotti ad uno per ciascuno e sono invece aggiunti quattro membri nominati per metà dal *Reichsrat* e per metà dal *Reichstag*. Nel primo caso il procedimento si modella su quello penale, negli ultimi due su quello delle controversie civili, trovando applicazione analogica, per la materia non espressamente regolata, il codice di procedura civile.

PARTE SECONDA
I DIRITTI ED I DOVERI FONDAMENTALI
DEI TEDESCHI (1)

Capo I
LE PERSONE SINGOLE

ART. 109. — Tutti i tedeschi sono uguali innanzi alla legge.

Uomini e donne hanno di regola gli stessi diritti e doveri civici.

Sono aboliti i privilegi o le incapacità di diritto pubblico, collegati con la nascita o l'appartenenza a ceti. I titoli nobiliari sono utilizzabili solo come parte del nome e non possono essere ulteriormente concessi.

I titoli che possono venire conferiti sono solo quelli che contrassegnano un ufficio o una professione.

Questa disposizione non riguarda i gradi accademici.

Ordini cavallereschi e distinzioni onorifiche non possono essere concessi dallo Stato.

Nessun tedesco può accettare titoli o decorazioni da un governo straniero.

ART. 110. — L'acquisto o la perdita della cittadinanza nel *Reich* o nei *Länder* non possono avvenire altrimenti che in virtù delle

(1) È da osservare che il titolo dato alla seconda parte non corrisponde interamente all'effettivo contenuto delle norme in essa incluse. Anzitutto non sono compresi dei veri e propri diritti subiettivi, come quelli politici, menzionati invece nella prima parte. In secondo luogo molte delle pretese accordate negli artt. 109 e successivi non riguardano solo i cittadini tedeschi ma anche coloro che risiedono nel territorio dello Stato pur se stranieri, palesandosi quali espressioni non del diritto di cittadinanza bensì di quello di personalità. Infine alcune delle norme predette non creano diritti subiettivi per nessuno, ma si limitano a porre direttive per l'avvenire di fronte al legislatore, e presuppongono la previa creazione di istituti o di norme di organizzazione.

disposizioni di una legge del *Reich*. Ogni cittadino di un *Land* è contemporaneamente cittadino del *Reich*.

Ogni tedesco ha in ciascun *Land* del *Reich* gli stessi diritti e doveri di un cittadino di questo.

ART. 111. — Tutti i tedeschi godono di libertà di circolazione in tutto il *Reich*. Ognuno ha il diritto di fermarsi nella contrada del *Reich* da lui preferita, o di allontanarsene, di acquistarsi immobili ed esercitarvi ogni attività professionale. Nessuna limitazione può essere imposta altrimenti che con legge.

ART. 112. — Ogni tedesco è autorizzato a trasferirsi all'estero, salvo le limitazioni poste con legge.

Tutti i cittadini, risiedano dentro o fuori del territorio del *Reich*, hanno diritto alla protezione del *Reich* di fronte all'estero.

Nessun tedesco può essere consegnato ad un governo straniero per essere perseguito o punito ⁽²⁾.

ART. 113. — La parte di popolazione del *Reich* alloglotta non può, sia in via legislativa che amministrativa, essere ostacolata nel suo libero svolgimento nazionale, specialmente per quanto riguarda l'uso della lingua materna nell'istruzione, nell'amministrazione interna e nella giurisdizione.

ART. 114. — La libertà della persona è inviolabile. Una diminuzione o soppressione della libertà individuale da parte dell'autorità pubblica è possibile solo in virtù di legge.

Chi sia arrestato deve essere informato, al più tardi nel giorno successivo all'arresto, del motivo per cui ciò sia avvenuto e del giudice che l'ha disposto. Gli deve essere data immediatamente la possibilità di proporre azione contro tale arresto.

⁽²⁾ La disposizione di quest'ultimo comma dell'art. 112, che riproduce la disposizione del vecchio codice penale, si pone in netto contrasto con l'art. 228 del trattato di Versailles, secondo cui il governo tedesco era impegnato a consegnare alle potenze alleate tutti i cittadini tedeschi da esse designati come colpevoli di violazione delle leggi di guerra. Per l'articolo 178 della costituzione le norme di questa non potevano toccare le stipulazioni del trattato di pace.

ART. 115. — L'abitazione di ogni tedesco è per lui un luogo di asilo ed è inviolabile. Eccezioni sono ammissibili solo in virtù di legge.

ART. 116. — Un'azione può essere sanzionata con pene solo nel caso che ciò sia stabilito con legge, emanata prima che l'azione stessa sia stata compiuta.

ART. 117. — Il segreto epistolare e quello telegrafico e telefonico è inviolabile, salvo le limitazioni da stabilire con legge del *Reich*.

ART. 118. — Ogni tedesco ha il diritto di esprimere liberamente, nei limiti stabiliti dalle disposizioni generali di legge, le sue opinioni mediante la parola, lo scritto, la stampa, le immagini o in analoghe guise. Nessun rapporto di lavoro o di impiego può recare impedimento a questo diritto, e nessuno può recare danno per il fatto che si usi del medesimo.

Non è ammessa alcuna censura. Possono tuttavia stabilirsi, con legge, deroghe per gli spettacoli cinematografici. Sono altresì ammissibili misure legislative per la repressione della letteratura immorale e pornografica e per la protezione della gioventù nei riguardi degli spettacoli e rappresentazioni pubbliche.

Capo II LA VITA COLLETTIVA

ART. 119. — Il matrimonio, quale fondamento della vita della famiglia, e del mantenimento e potenziamento della nazione, è posto sotto la speciale protezione della costituzione. Esso è fondato sull'uguaglianza dei due sessi.

L'elevamento spirituale, la salute e lo sviluppo sociale della famiglia è compito dello Stato e dei Comuni. Le famiglie numerose hanno diritto ad un'adeguata assistenza.

La maternità ha diritto alla protezione ed all'assistenza dello Stato.

ART. 120. — L'educazione del fanciullo, per il suo sviluppo

corporale, spirituale e sociale, è supremo dovere e diritto naturale dei genitori, al cui adempimento veglia lo Stato.

ART. 121. — Ai figli illegittimi sono dalla legge garantite le stesse condizioni dei legittimi, onde assicurare il loro sviluppo corporale, spirituale e sociale.

ART. 122. — La gioventù deve essere tutelata dallo sfruttamento e dall'abbandono morale, spirituale e corporeo. Lo Stato ed i Comuni devono creare le istituzioni a ciò necessarie.

Norme assistenziali che implichino coazione possono essere disposte solo in via legislativa.

ART. 123. — Tutti i tedeschi hanno il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi, all'infuori di ogni preavviso, o speciale permesso.

La legge può subordinare le riunioni all'aperto all'obbligo del preannuncio e disporre la loro proibizione quando da esse derivi un immediato pericolo per la sicurezza pubblica.

ART. 124. — Tutti i tedeschi hanno il diritto di formare unioni o associazioni per il raggiungimento di scopi che non siano in contrasto con la legge penale. Tale diritto non può venire limitato con misure preventive. Il medesimo principio vale per le unioni o associazioni religiose.

Ogni unione può liberamente acquistare la capacità giuridica, in conformità alle norme del diritto civile, senza che ciò possa essere rifiutato in considerazione dello scopo politico, sociale o religioso perseguito.

ART. 125. — La libertà e la segretezza del voto sono garantite. I particolari sono stabiliti dalla legge elettorale.

ART. 126. — Ogni tedesco ha il diritto di indirizzare petizioni o reclami scritti alle autorità competenti, o ai rappresentanti popolari. Tale diritto può essere esercitato sia singolarmente che collettivamente.

ART. 127. — I Comuni ed i consorzi di Comuni hanno il diritto all'autoamministrazione nei limiti della legge.

ART. 128. — Tutti i cittadini senza distinzione hanno diritto di essere ammessi agli uffici pubblici in conformità alle disposizioni di legge e secondo le loro attitudini e capacità.

Sono abolite tutte le norme di eccezione nei confronti delle donne impiegate.

Le norme fondamentali del diritto di impiego sono da stabilire con legge del *Reich*.

ART. 129. — La nomina a pubblici impieghi avviene a vita, a meno che la legge non disponga altrimenti. Le pensioni dirette e quelle di reversibilità sono regolate legislativamente. I diritti acquisiti dagli impiegati sono intangibili. Per la tutela delle pretese patrimoniali degli impiegati sono assicurate le vie giudiziarie.

Solo con l'osservanza delle condizioni e delle forme determinate con legge gli impiegati possono essere privati del loro ufficio temporaneamente, oppure collocati in riposo temporaneo o definitivo, o trasferiti ad altro ufficio provvisto di stipendio minore.

Ogni impiegato deve avere la possibilità di impugnare le decisioni disciplinari emesse nei suoi confronti, nonché di invocare una loro revisione. Nel suo fascicolo personale sono da registrare elementi a lui sfavorevoli solo quando sia a lui data la possibilità di esprimersi sui medesimi. L'impiegato ha il diritto di prendere conoscenza del suo fascicolo personale.

L'intangibilità dei diritti quesiti e le garanzie giurisdizionali per le pretese patrimoniali sono in particolare garantiti anche ai militari di carriera. Per il resto la loro posizione giuridica viene disciplinata con legge del *Reich* ⁽³⁾.

⁽³⁾ La rilevanza costituzionale del rapporto fra lo Stato ed i funzionari si manifesta nello Stato parlamentare come conseguenza della struttura che a questo fa assumere la presenza di governi di partito, rivolti a realizzare i programmi politici dei quali essi sono portatori. Sorge allora un'esigenza, non sentita nelle monarchie limitate, di garantire l'azione dell'amministrazione dall'influenza dei partiti, cioè preservarla dall'azione extralegale di questi, di mantenere, in altri termini, la burocrazia in una posizione di elemento neutro dell'organizzazione statale, sottratta alle oscillazioni dei mutamenti politici ed assicurante la continuità della sua vita, al di sopra di tali mutamenti. Gli artt. 129 e 130 riproducono in parte disposizioni già vigenti, in parte ne introducono di nuove (come quelle che estendono ai militari di carriera i diritti riconosciuti agli impiegati civili, o le altre che conferiscono ai funzionari la pretesa di prendere visione del fascicolo

ART. 130. — Gli impiegati sono al servizio della collettività, non di un partito.

Ad essi sono assicurati la libertà del pensiero politico e quella di riunione.

Altre leggi del *Reich* garantiranno agli impiegati speciali rappresentanze professionali.

ART. 131. — Se un impiegato nell'esercizio di un potere pubblico a lui affidato viola di fronte a terzi il suo dovere di ufficio, la responsabilità che ne consegue è assunta dallo Stato, o dall'ente al cui servizio sta l'impiegato stesso, salvo il regresso contro questi. Non può essere esclusa l'azione innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

Le disposizioni più particolari sono emesse dalla legislazione competente.

ART. 132. — Ogni tedesco ha il dovere di assumere gli uffici onorari a lui conferiti, in conformità alla legge.

ART. 133. — Tutti i cittadini sono obbligati ad adempiere alle prestazioni personali a favore dello Stato e dei Comuni, loro imposte dalla legge.

Il dovere militare si adempie secondo le disposizioni della legge del *Reich* sull'esercito. Questa determina anche le limitazioni ad alcuni diritti fondamentali, che nei riguardi dei militari, siano rese necessarie dall'adempimento dei compiti loro imposti e dal mantenimento della disciplina.

ART. 134. — Tutti i cittadini, senza distinzione, contribuiscono, in proporzione ai loro mezzi, a tutte le spese pubbliche, in conformità alla legge.

personale); ma tali disposizioni, per il fatto dell'inserimento nella costituzione, assumono un nuovo significato, tendendo ad attuare quella che la dottrina tedesca ha chiamato « garanzia istituzionale », cioè una garanzia rivolta alla istituzione « burocrazia » come tale, non tanto ai singoli, anche se essa in pratica si esplica attraverso l'azione dei singoli avverso i provvedimenti amministrativi, o anche le leggi semplici che contrastano con i principi posti dalla costituzione.

Capo III RELIGIONE ED ASSOCIAZIONI RELIGIOSE

ART. 135. — Tutti i residenti nel *Reich* godono di piena libertà di opinione e di coscienza. Il libero esercizio del culto è garantito dalla costituzione ed è posto sotto la protezione dello Stato, senza che perciò siano derogate le leggi generali dello Stato.

ART. 136. — I diritti ed i doveri civili e pubblici non sono limitati dall'esercizio della libertà religiosa, né ad esso sono condizionati.

Il godimento dei detti diritti e l'ammissione agli uffici pubblici sono indipendenti dalla confessione religiosa.

Nessuno può essere obbligato a rendere manifeste le sue convinzioni religiose. Le autorità possono procedere ad interpellazioni circa l'appartenenza ad una associazione religiosa solo quando ad essa siano collegati diritti o doveri, o quando ciò sia richiesto dalle esigenze di rilevazioni statistiche disposte con legge.

Nessuno può essere costretto ad atti o a cerimonie di culto, o alla partecipazione ad esercizi religiosi, o alla prestazione di formule religiose di giuramento (4).

ART. 137. — Non vi è una religione di Stato.

La libertà di associazione religiosa è garantita. L'unione delle associazioni religiose entro il territorio del *Reich* non è soggetta ad alcuna limitazione.

Ogni associazione religiosa ordina e gestisce in modo autonomo i propri interessi, nei limiti delle leggi generali, e conferisce le cariche senza intervento dello Stato o delle autorità locali.

La capacità giuridica delle associazioni religiose viene acquistata secondo le disposizioni generali del diritto civile.

Le associazioni religiose le quali per il diritto anteriore erano

(4) La legge sul tribunale costituzionale ed i codici di procedura penale e civile del 1924 hanno elevato a norma ordinaria quella che l'art. 177 della costituzione aveva posto come transitoria. Secondo tale norma è mantenuta la formula tradizionale di giuramento, che inizia con le parole: « io giuro su Dio onnipotente » e termina con l'invocazione « così. Dio mi aiuti » ma è data facoltà a chi il giuramento deve prestare di dire semplicemente: « io giuro ».

considerate di diritto pubblico rimangono tali. Il medesimo carattere potrà essere riconosciuto, su loro richiesta, ad altre associazioni religiose se esse, in relazione al loro ordinamento ed al numero dei propri membri, offrano garanzia di durata. Le unioni di associazioni religiose di diritto pubblico assumono anch'esse natura pubblica.

Le associazioni religiose che possiedono personalità di diritto pubblico sono autorizzate a prelevare imposte sulla base di ruoli, conformemente alle leggi dei *Länder*.

Il trattamento fatto alle associazioni religiose viene esteso a quelle associazioni le quali assumono quale proprio fine il perseguimento in comune di un ideale generale della vita (*Weltanschauung*).

Le disposizioni necessarie per l'esecuzione delle precedenti norme saranno emesse con leggi dei *Länder*.

ART. 138. — I contributi statali alle associazioni religiose derivanti dalla legge, dal contratto o da altri titoli giuridici speciali sono affrancati mediante leggi dei *Länder*, con l'osservanza dei principi generali posti dal *Reich*.

Sono garantiti la proprietà e gli altri diritti delle associazioni ed unioni religiose sui propri istituti, fondazioni ed altri complessi di beni destinati a scopo di culto, istruzione o beneficenza.

ART. 139. — La legge garantisce la destinazione della domenica e degli altri giorni festivi riconosciuti dallo Stato al riposo ed all'elevamento spirituale.

ART. 140. — Agli appartenenti alle forze armate deve essere assicurata la libertà dal servizio necessaria per l'adempimento dei loro doveri religiosi.

ART. 141. — Le associazioni religiose sono autorizzate alle prestazioni religiose che si rendano necessarie per il servizio divino e la cura delle anime presso l'esercito, negli ospedali, nelle case di pena ed in altri pubblici istituti, a condizione che vi procedano con esclusione di ogni forma di costrizione.

Capo IV EDUCAZIONE ED ISTRUZIONE

ART. 142. — L'arte, la scienza ed i loro rispettivi insegnamenti sono liberi.

Lo Stato ne protegge la libera esplicazione e contribuisce al loro sviluppo.

ART. 143. — All'educazione dei giovani deve provvedersi per mezzo di istituti pubblici formati con il contributo del *Reich*, dei *Länder* e dei Comuni.

La formazione degli insegnanti deve essere regolata in modo uniforme dal *Reich* in base a principi sull'istruzione superiore, da valere in via generale.

I diritti ed i doveri dei pubblici impiegati valgono anche per gli insegnanti delle scuole pubbliche

ART. 144. — Tutta l'organizzazione scolastica è sottoposta alla vigilanza dello Stato, il quale può associare a sé i Comuni. Tale vigilanza viene esercitata per mezzo di impiegati tecnicamente specializzati (*fachmännisch vorgebildete*) ed addetti ad apposito ufficio (*hauptamtlich tätige*).

ART. 145. — Vi è un obbligo generale d'istruzione. Esso si adempie, di norma, con la frequenza della scuola popolare, della durata di almeno otto anni scolastici, e delle scuole complementari annesse, fino al compimento del diciottesimo anno. L'istruzione ed i mezzi di apprendimento nelle scuole popolari e complementari sono gratuiti.

ART. 146. — L'insegnamento pubblico dev'essere ordinato organicamente. La scuola media e quella superiore si basano su una inferiore comune a tutte e devono essere costituite in modo da soddisfare alla molteplicità delle vocazioni. Per l'ammissione di un giovane in una determinata scuola sono da prendere in considerazione le sue attitudini ed inclinazioni, non già la posizione economica e sociale, o la confessione religiosa dei suoi genitori.

Nell'ambito dei Comuni, su richiesta di coloro che hanno la cura dell'educazione, sono da costituire scuole popolari della con-

fessione o concezione filosofica dei predetti, in quanto ciò non rechi pregiudizio all'organizzazione scolastica, anche nel senso del primo comma. La volontà di chi ha la cura dell'adempimento dell'obbligo scolastico deve essere tenuta nel massimo conto. Le disposizioni particolari saranno dettate con leggi dei *Länder*, in conformità ai principi stabiliti dal *Reich*.

Allo scopo di consentire l'accesso alle scuole medie e superiori dei giovani sforniti di mezzi economici il *Reich*, i *Länder*, i Comuni devono predisporre dei fondi, specie per corrispondere sussidi, fino all'esaurimento del corso di studi, ai genitori dei giovani predetti, quando questi siano ritenuti idonei a percorrere gli studi delle scuole stesse.

ART. 147. — Le scuole private non possono funzionare in sostituzione delle pubbliche se non con l'autorizzazione del *Reich* ed in quanto si sottopongano alle leggi dei *Länder*. Per ottenere l'autorizzazione è necessario che esse non siano in condizione di inferiorità rispetto alle scuole pubbliche per quanto riguarda i programmi, l'organizzazione, la formazione scientifica degli insegnanti, e non facciano valere fra gli allievi distinzioni fondate sullo stato di fortuna dei genitori. L'autorizzazione deve essere rifiutata se non siano fornite sufficienti garanzie relativamente al trattamento economico e giuridico del personale insegnante.

Scuole popolari private sono consentite solo nel caso che non esista nel Comune una scuola popolare pubblica che corrisponda alla confessione religiosa, o alla concezione filosofica della minoranza delle persone obbligate ad avere cura dell'educazione, alla cui volontà deve aversi riguardo, ai sensi del secondo comma dell'art. 146, oppure quando l'amministrazione della pubblica istruzione attribuisca alle medesime uno speciale interesse pedagogico.

Le scuole preparatorie private devono essere soppresse.

Le scuole private che non sostituiscono le pubbliche rimangono sottoposte al diritto attualmente vigente.

ART. 148. — In tutte le scuole si deve tendere a sviluppare la formazione morale, il sentimento civico, la virtù privata ed il valore professionale, nello spirito del germanesimo e con lo scopo della riconciliazione fra i popoli.

Nelle scuole pubbliche l'insegnamento deve essere impartito in modo da non ledere il sentimento di coloro che dissentono dalle opinioni della maggioranza.

L'insegnamento civico e quello del lavoro manuale devono essere impartiti nelle scuole. Ogni scolaro, all'atto del compimento dell'obbligo scolastico, riceve una copia della costituzione. L'insegnamento popolare, compreso quello delle università popolari, deve essere favorito dal *Reich*, dai *Länder* e dai Comuni.

ART. 149. — L'istruzione religiosa è materia ordinaria di insegnamento nelle scuole, ad eccezione che in quelle le quali non riconoscono alcuna confessione (laiche). Essa viene impartita secondo i principi fondamentali della legislazione scolastica ed in armonia con le concezioni della comunità religiosa interessata, salvo il diritto di sorveglianza da parte dello Stato.

Il modo di impartire l'istruzione religiosa e la iniziativa delle funzioni ecclesiastiche rimangono affidate alle disposizioni dell'insegnante. La partecipazione a tale istruzione, agli atti di culto ed alle cerimonie religiose ha luogo su consenso di coloro cui spetta regolare l'educazione religiosa dei fanciulli ⁽⁵⁾.

Sono mantenute le facoltà teologiche nelle Università.

ART. 150. — I monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze della natura, ed il paesaggio sono protetti e curati dal *Reich*.

Rientra nella competenza del *Reich* evitare l'esportazione all'estero del patrimonio artistico.

Capo V LA VITA ECONOMICA

ART. 151. — L'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo. In questi limiti è da tutelare la libertà economica dei singoli.

⁽⁵⁾ Vedi per l'educazione religiosa dei fanciulli la legge 15 luglio 1921 in *Jahrbuch* cit. pag. 265.

La costrizione legale è da ammettere solo per la reintegrazione del diritto violato, o per soddisfare esigenze preminenti di pubblico interesse.

La libertà di commercio e di industria è garantita, nei limiti disposti con leggi del *Reich*.

ART. 152. — I rapporti economici sono regolati dal principio della libertà contrattuale in conformità alle disposizioni della legge. L'usura è proibita. Gli atti giuridici immorali sono nulli.

ART. 153. — La proprietà è garantita dalla costituzione. Il suo contenuto ed i suoi limiti sono fissati dalla legge.

L'espropriazione può avvenire solo se consentita dalla legge e nell'interesse collettivo. Salvo che la legge del *Reich* non disponga altrimenti, deve essere corrisposto all'espropriato un congruo indennizzo. Le controversie sorte circa l'ammontare del medesimo devono essere sottoposte al giudice ordinario, a meno che la legge del *Reich* non disponga altrimenti. Le espropriazioni da parte del *Reich* di beni dei *Länder*, dei Comuni e delle associazioni di pubblica utilità sono possibili solo dietro indennità.

La proprietà obbliga. Il suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune.

ART. 154. — Il diritto di successione viene garantito in conformità alle norme del diritto civile.

La partecipazione dello Stato ai beni ereditari è regolata dalla legge.

ART. 155. — La ripartizione ed utilizzazione delle terre sono controllate con lo scopo di impedire gli abusi e di assicurare ad ogni tedesco un'abitazione sana, ed a tutte le famiglie tedesche, specie a quelle numerose, una casa ed un patrimonio familiare corrispondenti ai loro bisogni. La legislazione sui beni di famiglia dovrà avere particolare considerazione per gli antichi combattenti.

Le proprietà fondiari possono essere espropriate quando ciò sia reso necessario per soddisfare il bisogno di abitazione, o per promuovere la colonizzazione interna, il dissodamento delle terre incolte, o lo sviluppo dell'agricoltura. I fedecommessi sono soppressi.

La coltivazione ed utilizzazione della terra è un dovere che i proprietari assumono di fronte alla collettività. L'aumento di valore dei terreni, che non derivi da un impiego di lavoro o di capitali sulla terra, deve essere rivolto a vantaggio della collettività.

Tutte le ricchezze del suolo e le forze della natura economicamente utilizzabili sono da porre sotto la sorveglianza dello Stato, secondo le disposizioni della legge.

ART. 156. — Il *Reich* può, con riserva di indennizzo e per via legislativa, trasferire in proprietà collettiva, con applicazione analogica delle norme vigenti per l'espropriazione, le imprese economiche private suscettibili di socializzazione. Il *Reich*, i *Länder* ed i Comuni possono partecipare all'amministrazione di imprese ed associazioni economiche, o assicurarsi una influenza efficace sulle loro amministrazioni.

Inoltre il *Reich* può disporre con legge, nel caso di urgente necessità, e per il vantaggio della pubblica economia, la riunione e gestione autonoma di imprese ed associazioni economiche con lo scopo di assicurare la collaborazione dei fattori della produzione, nonché la compartecipazione all'amministrazione dei datori e prestatori di lavoro, e di disciplinare secondo i principi di un'economia specializzata la produzione, la fabbricazione, la distribuzione, la utilizzazione, l'ammontare dei prezzi, ed altresì l'importazione ed esportazione dei beni economici.

Le cooperative di produzione e di commercio e le loro unioni, su loro richiesta e con riguardo alla loro costituzione e natura, possono essere comprese nella gestione collettivizzata.

ART. 157. — Il lavoro è posto sotto la speciale protezione del *Reich*.

Il *Reich* provvede a rendere unitario il diritto del lavoro.

ART. 158. — Il lavoro intellettuale, il diritto degli autori, inventori ed artisti è posto sotto la protezione e la cura del *Reich*.

Le creazioni della scienza, dell'arte e della tecnica tedesche devono essere valorizzate e protette anche all'estero per mezzo di accordi internazionali.

ART. 159. — La libertà di coalizione per la conservazione e lo

sviluppo delle condizioni di lavoro ed economiche è garantita ad ognuno, qualunque sia l'attività esercitata. Sono contrari alla legge tutti gli accordi e le misure che mirano a limitare o impedire questa libertà.

ART. 160. — Chi si trova in rapporto di servizio o di lavoro come impiegato o operaio ha il diritto di disporre del tempo necessario per l'esercizio dei diritti civili, ed inoltre, in quanto ciò non rechi grave danno all'azienda, degli uffici pubblici a lui affidati. La legge determina quale diritto allo stipendio possa spettare in questi casi.

ART. 161. — Il *Reich* organizza con la congrua partecipazione degli assicurati, un unitario sistema assicurativo allo scopo di tutelare la salute e la capacità di lavoro, di proteggere la maternità e di prevenire le conseguenze economiche della vecchiaia, delle malattie e degli incidenti della vita.

ART. 162. — Il *Reich* sosterrà una regolamentazione internazionale dei rapporti di lavoro, che tenda ad assicurare all'intera classe dei lavoratori un minimo di diritti sociali comuni a tutti.

ART. 163. — Ogni tedesco, pur conservando la sua libertà personale, ha il dovere morale di impiegare le sue energie spirituali e corporee in modo da riuscire utile alla collettività.

Ad ogni tedesco deve essere data la possibilità di potere provvedere al proprio sostentamento, con il suo lavoro produttivo. Ove non gli si possa procurare una occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto è necessario al suo sostentamento. Le norme più particolari saranno disposte con legge del *Reich*.

ART. 164. — Lo Stato deve promuovere con la sua attività legislativa ed amministrativa lo sviluppo della classe media indipendente e proteggerla dall'eccessivo carico tributario e dall'assorbimento in altre classi.

ART. 165. — Gli operai ed impiegati debbono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle energie

produttive. Le organizzazioni delle due categorie ed i contratti da esse stipulati sono giuridicamente riconosciuti.

Gli operai ed impiegati, per la tutela dei loro interessi sociali ed economici, dispongono di una rappresentanza legale nei consigli operai di azienda e nei consigli operai di distretto, formati secondo la ripartizione delle regioni economiche, nonché nel consiglio operaio del *Reich*.

I consigli operai di distretto e quello del *Reich* per l'adempimento dei generali compiti economici e la collaborazione all'attuazione delle leggi di socializzazione, formano, insieme ai rappresentanti degli imprenditori e con gli altri ceti interessati, dei consigli economici di distretto, ed un consiglio economico del *Reich*. Questi consigli devono essere organizzati in modo che vi siano rappresentati i gruppi di mestiere importanti ed in misura proporzionale al loro rilievo economico e sociale.

I progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza devono essere, prima della loro presentazione, a cura del governo del *Reich*, sottoposti al parere del consiglio economico del *Reich*. Il consiglio economico ha il diritto di formulare proposte di legge nella materia stessa, ed il governo del *Reich* è obbligato a presentarle al *Reichstag*, anche se non consenta ad esse. Il consiglio economico può incaricare uno dei suoi membri di sostenere innanzi al *Reichstag* il progetto da esso proposto ⁽⁶⁾.

I poteri di controllo e di amministrazione possono essere trasferiti ai consigli dei lavoratori ed a quelli economici nell'ambito territoriale loro spettante.

⁽⁶⁾ La impossibilità verificatasi di raggiungere un accordo relativo alla formazione dei consigli, che avrebbero dovuto formare la sottostruttura del consiglio economico del *Reich*, non consentì di dare all'art. 165 altra attuazione all'infuori di quella costituita dalla formazione di un consiglio economico provvisorio (ordinanza del 4 maggio 1920, e regolamento in terno del 10 luglio 1921). Tale consiglio provvisorio si componeva di 32 membri, di cui 8 rappresentanti dell'agricoltura, 6 dell'industria marinara, 68 dell'industria manifatturiera, 34 dei trasporti, 36 del piccolo commercio e della piccola industria, 30 rappresentanti dei consumatori, 16 funzionari e professionisti, 24 di altre categorie nominati dal governo. Nell'ambito delle singole rappresentanze venne affermato il principio della parità fra datori di lavoro e lavoratori. Le funzioni attribuite a questo consiglio furono più ridotte di quelle previste dall'art. 165. Così non fu concesso ad esso di inviare propri rappresentanti per appoggiare innanzi al *Reichstag* le proposte da esso formulate, che non avessero trovato appoggio nel governo.

Appartiene alla competenza esclusiva del *Reich* di regolare l'organizzazione e le attribuzioni dei consigli operai ed economici ed i loro rapporti con altri enti sociali autonomi.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

ART. 166. — Fino alla costituzione del tribunale amministrativo del *Reich* interverrà in sua vece per la formazione del tribunale elettorale il tribunale del *Reich* (*Reichsgericht*).

ART. 167. — Le disposizioni dell'art. 18, commi da 3 a 6, entrano in vigore per la prima volta due anni dopo la pubblicazione della costituzione. Nella provincia prussiana dell'Alta Slesia sarà indetta, entro due mesi dopo che le autorità tedesche avranno riassunto l'amministrazione del territorio, temporaneamente occupato, un referendum, ai sensi dell'art. 18 comma 4 n. 1 e comma 5, sul punto se l'Alta Slesia debba formare un *Land*. Se la risposta sarà affermativa allora il *Land* sarà costituito senza che occorra una legge del *Reich*.

Su questo punto valgono le seguenti disposizioni:

1) deve essere eletta un'assemblea del *Land* la quale, entro tre mesi dalla proclamazione ufficiale del risultato delle elezioni, deve procedere alla riorganizzazione del governo del *Land* ed alla deliberazione della costituzione. Il presidente del *Reich* emana l'ordinanza elettorale, in conformità ai principi fondamentali della legge elettorale del *Reich* e fissa il giorno delle elezioni.

2) Il presidente del *Reich*, d'accordo con l'assemblea del *Land* dell'Alta Slesia, determina in che momento il *Land* deve ritenersi costituito.

3) Acquistano la cittadinanza dell'Alta Slesia:

a) i cittadini del *Reich* maggiorenni, i quali nel giorno della formazione del *Land* hanno il domicilio o la stabile residenza nel suo territorio da questo giorno;

b) gli altri cittadini prussiani maggiorenni, che sono nati nel territorio della provincia dell'Alta Slesia, ed entro un anno dalla costituzione del *Land* dichiarano al governo di questo di volere acquistare la cittadinanza dell'Alta Slesia, dal giorno del ricevimento di questa dichiarazione;

c) tutti i cittadini del *Reich* che per nascita, legittimazione o matrimonio seguono la cittadinanza delle persone indicate *sub a)* e *b)*.

ART. 168. — Fino all'emanazione delle leggi dei *Länder*, previste dall'art. 63, ma non oltre il 1° luglio 1921, tutti i voti prussiani nel *Reichsrat* possono essere dati dai membri del governo.

ART. 169. — La data di entrata in vigore delle disposizioni previste dall'art. 83, comma 1, viene stabilita dal governo del *Reich*.

Per un congruo periodo transitorio può lasciarsi ai *Länder*, dietro loro richiesta, la riscossione ed amministrazione dei dazi doganali e delle imposte di consumo.

ART. 170. — L'amministrazione delle poste e telegrafi della Baviera e del Württemberg passeranno al *Reich* non oltre il 1° aprile 1921.

Se fino al 1° ottobre 1920 non si raggiungerà l'accordo sulle condizioni del passaggio, la controversia sarà deferita al tribunale costituzionale.

Fino al passaggio rimangono in vigore i preesistenti diritti e doveri della Baviera e del Württemberg. Tuttavia le comunicazioni postali e telegrafiche con gli altri Stati vengono regolate esclusivamente dal *Reich*.

ART. 171. — Le ferrovie, le vie d'acqua ed i segnali marittimi passeranno al *Reich* non oltre il 1° aprile 1921.

Se fino al 1° ottobre 1920 non si sia raggiunta una intesa sulle modalità del passaggio deciderà il tribunale costituzionale.

ART. 172. — Fino all'entrata in vigore della legge del *Reich* intorno al tribunale costituzionale, esercita le sue funzioni un senato di sette membri, di cui quattro sono eletti dal *Reichstag* e tre dal *Reichsgericht*, traendoli dai propri componenti. Esso regolerà il proprio procedimento.

ART. 173. — Fino all'emanazione di una legge del *Reich*, in conformità dell'art. 138, saranno dovute le prestazioni statali a

favore di associazioni religiose, disposte con leggi, contratti o titoli giuridici speciali.

ART. 174. — Fino all'emanazione della legge del *Reich* prevista dall'art. 146 comma 2, rimane in piedi l'attuale situazione giuridica. La legge deve essere soprattutto riguardo ai territori del *Reich*, nei quali non esiste legalmente una scuola separata in considerazione della confessione.

ART. 175. — La disposizione dell'art. 109 non si applica agli ordini e titoli onorifici, conferiti per benemerienze di servizio nella guerra 1914-19.

ART. 176. — Tutti i pubblici impiegati e gli appartenenti alle forze armate devono giurare fedeltà alla presente costituzione. Le norme speciali saranno emanate con ordinanza del presidente del *Reich*.

ART. 177. — Se le leggi in vigore prevedono per la prestazione di giuramento una formula religiosa, il giuramento potrà seguire efficacemente anche quando chi lo presta si limiti a dire: « io giuro », tralasciando la formula religiosa. Per il rimanente il contenuto del giuramento previsto dalla legge non subisce varianti.

ART. 178. — La costituzione del *Reich* del 16 aprile 1871 e la legge sul governo provvisorio del 10 febbraio 1919 sono abrogate.

Le altre leggi ed i regolamenti del *Reich* rimangono in vigore, in quanto non contrastino con la presente costituzione. Le disposizioni del trattato di pace stipulato a Versailles non sono toccate dalla presente costituzione. Con riguardo alle trattative per l'acquisto dell'isola di Helgoland può essere emanata per la sua popolazione una norma derogativa dell'articolo 17 comma 2.

Le decisioni prese validamente dall'autorità sulla base delle leggi preesistenti conservano la loro validità fino alla loro abrogazione per opera di leggi o ordinanze contrarie.

ART. 179. — Quando nelle leggi o ordinanze è fatto riferimento a prescrizioni o disposizioni abrogate o soppresse dalla presente costituzione occorre sostituirle con le prescrizioni ed istituzioni

corrispondenti di questa. In particolare, in luogo di assemblea nazionale, bisognerà leggere *Reichstag*, in luogo di comitato degli Stati *Reichsrat*, in luogo del presidente del *Reich* eletto sulla base della legge sul governo provvisorio il presidente del *Reich* eletto sulla base di questa costituzione.

I poteri conferiti in virtù delle leggi finora in vigore alla Commissione degli Stati per l'emanazione di ordinanze sono devolute al governo del *Reich*, che a questo effetto, deve ottenere l'assenso del *Reichsrat*, secondo le norme della presente costituzione.

ART. 180. — Fino alla convocazione del primo *Reichstag* l'assemblea nazionale funziona come *Reichstag*.

Il Presidente del *Reich* eletto dall'assemblea nazionale rimane nel suo ufficio fino al 30 giugno 1925.

ART. 181. — Il popolo tedesco, per mezzo della sua assemblea nazionale, ha deliberato e sanzionato questa costituzione.

Essa entra in vigore nel giorno della sua pubblicazione.

BIBLIOGRAFIA

Per l'ordinamento giuridico dell'Impero prima del 1918: LABAND, *Das Staatsrecht d. deut. Reiches*, 5^a ed., Tübingen, 1911-14.

Per l'origine della rivoluzione del 1918: A. ROSENBERG, *Die Entstehung der deut. Republik*, Berlin, 1928.

Sui lavori dell'Assemblea nazionale: *Bericht u. Protokolle des achten Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des deut. Reiches*, Berlin, 1920; V. HEILFRON, *Die deut. Nationalversammlung im J. 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deut. Volksstaates*, Berlin, 1919.

Sulla costituzione di Weimar non è possibile citare della vastissima letteratura se non alcune opere più significative. In lingua francese un ottimo commento con carattere prevalentemente giuridico è quello di R. BRUNET, *La constitution allemande du 11 aout 1919*, Paris, 1921. Uno studio di intonazione prevalentemente storico sociale è dovuto a E. VERMEIL, *La constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande*, Strasbourg et Paris, 1923. Dello stesso autore, *L'Allemagne contemporaine*, Paris, 1925.

Il Vermeil ha dedicato allo studio della vita e del pensiero germanico altre due opere: *Doctrinaires de la révolution allemande (1918-1938)*, Paris, 1938; e *L'Allemagne*, Paris, 1940.

Una trattazione monografica sistematica di tutta la materia costituzionale si trova nella collezione diretta da G. ANSCHÜTZ e R. THOMA, *Handbuch des deut. Staatsrechts*, Tübingen, Vol. 1°, 1930, Vol. 2°, 1932.

Per la seconda parte della costituzione un commento sistematico per materia è quello diretto da H. C. NIPPERDEY, *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Berlin, 1929-1930, in tre volumi.

Per le vicende della costituzione successivamente alla sua entrata in vigore e per le leggi che l'hanno completata v. le cronache di F. POETZSCH, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, in « Jahrbuch des oeff. Rechts der Gegenwart », 1925, Vol. XIII, pagg. I-248; 1929, Vol. XVII, pagg. I-140; 1933, Vol. XXI, pagg. I-204.

Trattazioni sui principi ispiratori della nuova costituzione sono quelle di H. PREUSS, *Deutschlands republikanische Reichsverfassung*, 2^a ed., Berlin, 1923; J. LUKAS, *Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung*, Tübingen, 1920; H. NAWIASKY, *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, München u. Leipzig, 1920; F. STIER-SOMLO, *Die Verfassung d. deut. Reiches, ein system. Überblick*, 3^a ed., Bonn, 1925.

Sull'organizzazione dei rapporti fra legislativo ed esecutivo v. MAX WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, (trad. it.), Bari, 1919; e E. CROSA, *Lo Stato parlamentare in Inghilterra e in Germania*, Pavia, 1929.

Trattazioni sistematiche più importanti sono quelle di: L. WITTMAYER, *Die Weima-*

rer Reichsverfassung, Tübingen, 1922; FR. GIESE, *Grundriss des Reichstaatsrechts*, 4^a ed., Bonn, 1926; A. FREIHERR VON FREYTAG-LORINGHOVEN, *Die Weimarer Verfassung in Lehre u. Wirklichkeit*, München, 1924; H. NAWIASKY, *Grundprobleme der Reichsverfassung*, I vol., Berlin, 1928.

Fra i Commentari, il più noto è quello di G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des deut. Reichs v. 11 August 1919*, Berlin, 1929, 10^a ed. Notevole anche quello di F. GIESE, *Die Verfassung des deut. Reichs*, 7^a ed.; Berlin 1926; V. anche F. POETZSCH-HEFFTER, *Handkommentar der Reichsverfassung*, 3^a ed., Berlin, 1928.

Sulla storia del diritto costituzionale tedesco v. J. ZIEKURSCH, *Politische Geschichte des neuen d. Kaiserreich*, Vol. I, Berlin, 1928 e la già citata opera di A. Rosenberg.

Sui partiti: L. BERGSTRASSER, *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland*, 5^a ed., Berlin, 1928; H. HELLER, *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart*, Breslau, 1926.

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE

<i>Mortati a Weimar. Saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti</i>	v
1. Considerazioni preliminari	3
2. La formazione unitaria dello Stato germanico	4
3. La crisi costituzionale del 1918 e la decisione costituente.	7
4. Le forze politiche a sostegno del nuovo Stato	8
5. Il carattere composito della nuova Costituzione	11
6. Il tipo di governo adottato	12
7. La funzione di direzione politica e quella legislativa.	14
8. La funzione di coordinamento e di arresto del Presidente	17
9. La funzione di controllo e di iniziativa del Reichsrat	19
10. Il Consiglio economico	20
11. La funzione di ultima decisione del popolo	21
12. Valutazione complessiva del sistema di organizzazione dei poteri costituzionali	24
13. Il principio federale	28
14. Considerazioni introduttive alla seconda parte.	31
15. I diritti di libertà dei cittadini.	33
16. I diritti dei gruppi sociali	34
17. I diritti in materia religiosa	35
18. I diritti in materia scolastica.	37
19. I diritti in materia economica	38
20. Osservazioni conclusive sulla seconda parte	42
21. L'attuazione ricevuta dalla parte sociale della costituzione	45
22. Cause specifiche dell'insuccesso della costituzione di Weimar	47
23. Cause di carattere generale	52

LA COSTITUZIONE DI WEIMAR DELL'11 AGOSTO 1919

Parte prima - Struttura e funzioni del Reich

Capo I. Reich e Länder	59
Capo II. Il Reichstag	65
Capo III. Il presidente ed il governo del Reich	71

Capo IV.	Il Reichsrat	74
Capo V.	Il potere legislativo.	76
Capo VI.	Il potere esecutivo	79
Capo VII.	Il potere giurisdizionale	85
 <i>Parte seconda - I diritti ed i doveri fondamentali dei tedeschi</i>		
Capo I.	Le persone singole	87
Capo II.	La vita collettiva	89
Capo III.	Religione ed associazioni religiose.	93
Capo IV.	Educazione ed istruzione	95
Capo V.	La vita economica	97
 <i>Disposizioni transitorie e finali.</i>		102
 <i>Bibliografia</i>		107

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

PUBBLICAZIONI

QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991) - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

Vol. 23 (1994), 8°, p. 554

Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

Vol. 25 (1996), 8°, p. 810

Vol. 26 (1997), 8°, p. 744

Vol. 27 (1998), 8°, p. 590

Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180

Vol. 29 (2000), 8°, p. 578

Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988

Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950

Vol. 32 (2003), 8°, p. 796

Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408

Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562

Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

Vol. 38 (2009) - I diritti dei nemici, due tomi in 8°, p. 1956

Vol. 39 (2010), 8°, p. 946

- Vol. 40 (2011) - Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1174
- Vol. 41 (2012), 8°, p. 940
- Vol. 42 (2013), 8°, p. 804
- Vol. 43 (2014) - Autonomia - Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1144
- Vol. 44 (2015), due tomi in 8°, p. 1262
- Vol. 45 (2016), 8°, p. 778
- Vol. 46 (2017) - Giuristi e Stato sociale, due tomi in 8°, p. 1060
- Vol. 47 (2018), 8°, p. 816
- Vol. 48 (2019), 8°, p. 840

BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972
Atti, a cura di Paolo Grossi
(1973), 8°, p. 484
- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico
Vol. I: Da Hobbes a Bentham
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
con particolare riguardo alla Germania
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco
Vol. I (1980), 8°, p. 560
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTOCENTO TEDESCO
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE
Trad. di Alessandra Maccioni
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari
(1980), 8°, p. 259

- 11/12 CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher
(1981), 8°, p. 1527
- 13 LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983
A cura di Paolo Grossi
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO
LAICO
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio
(1983), 8°, p. VIII-124
- 15 Emanuele Castrucci, TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, I SOGGETTI E LE NORME
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
I. Genesis del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
I. Il progetto costituzionale
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE
E IPOTESI DI LAVORO
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378

- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144
- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO TEDESCA
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro
A cura di Paolo Barile
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA
I ricordi degli onorari
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
(1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA
Antropología católica de la economía moderna
(1991), 8°, p. VI-259

- 40 Giovanni Cazzetta, *RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)*
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, *IL DOMINIO E LE COSE*
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
(1992), 8°, p. 755
- 42 *L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO*
Strumenti, destinatari, prospettive
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
A cura di Paolo Grossi
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 *PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio*
A cura di Carlo Mansuino
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, *UNE ET INDIVISIBLE*
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603
- 45 Luca Mannori, *IL SOVRANO TUTORE*
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, *UNE ET INDIVISIBLE*
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, *TOMÁS Y VALIENTE*
Una biografía intelectual
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, *L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO*
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, *LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE*
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 *GIURISTI E LEGISLATORI*
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996
A cura di Paolo Grossi
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, *SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE*
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, *ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO*
(1998), 8°, p. X-474
- 53 Giovanni Cazzetta, *PRÆSUMITUR SEDUCTA*
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna
(1999), 8°, p. IV-426

- 54 Stefano Mannoni, POTENZA E RAGIONE
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden
(1584-1654)
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO
LAICO
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE
CLASSICO
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani
(2001), 8°, p. IV-502
- 61 CODICI
Una riflessione di fine millennio
Atti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, IURISDICTION
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)
Ristampa
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, TRA LEGGE E CONTRATTO
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO
Tomo I (1910-1927)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzarella, NEL SEGNO DEI TEMPI
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA
(SECOLI XVII-XX)
(2006), 8°, p. XII-374
- 68 Franco Cipriani, SCRITTI IN ONORE DEI PATRES
(2006), 8°, p. XIV-502

- 69 Piero Fiorelli, **INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO**
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, **SOCIETÀ, DIRITTO, STATO**
Un recupero per il diritto
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, **L'ORDINE CORPORATIVO**
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, **RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE**
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, **GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO BRITANNICO (1690-1832)**
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, **SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI**
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, **IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"**
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile
(2007), 8°, p. VI-284
- 76 Carlo Fantappiè, **CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA**
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, **ANTES LEYES QUE REYES**
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)
(2008), 8°, p. XII-546
- 78 Luciano Martone, **DIRITTO D'OLTREMARE**
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, **STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA**
I. Pubblicità dell'impero e scienza di polizia 1600-1800
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, **NOBILTÀ DEL DIRITTO**
Profili di giuristi
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, **LA RAGIONE DEL DIRITTO**
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, **GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007**
How to make, unmake, and remake law with words
(2008), 8°, p. VIII-268
- 83 Paolo Grossi, **TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE**
Quaderni fiorentini 1972-2001
(2009), 8°, p. XXVIII-252

- 84 Aldo Sandulli, **COSTRUIRE LO STATO**
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)
(2009), 8°, p. XVIII-324
- 85 **DIRITTI E LAVORO NELL'ITALIA REPUBBLICANA**
Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24 ottobre 2008
A cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta
(2009), 8°, p. IV-306
- 86 Pio Caroni, **LA SOLITUDINE DELLO STORICO DEL DIRITTO**
(2009), 8°, p. VI-252
- 87 Federigo Bambi, **UNA NUOVA LINGUA PER IL DIRITTO - I**
Il lessico volgare di Andrea Lancia nelle provvisioni fiorentine del 1355-57
(2009), 8°, p. IV-816
- 88 Mario Sbriccoli, **STORIA DEL DIRITTO PENALE E DELLA GIUSTIZIA**
Scritti editi e inediti (1972-2007)
Tomo I (2009), 8°, p. XVI-722
Tomo II (2009), 8°, p. IV-723-1338
- 89 Arturo Carlo Jemolo, **LETTERE A MARIO FALCO**
Tomo II (1928-1943)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2009), 8°, p. IV-512
- 90 Sabino Cassese, **IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: STORIA E PROSPETTIVE**
(2010), 8°, p. X-576
- 91 Marco Sabbioneti, **DEMOCRAZIA SOCIALE E DIRITTO PRIVATO**
La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)
(2010), 8°, p. XXXVIII-682
- 92 Condorcet, **DICHIARARE I DIRITTI, COSTITUIRE I POTERI**
Un inedito sulla dichiarazione dei diritti dell'uomo
A cura di Gabriele Magrin
Edizione del manoscritto a cura di Mercurio Candela
(2011), 8°, p. VI-190
- 93 **DIRITTI INDIVIDUALI E PROCESSO PENALE NELL'ITALIA REPUBBLICANA**
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 12-13 novembre 2010
A cura di Daniele Negri e Michele Pifferi
(2011), 8°, p. VI-442
- 94 Rodolfo Savelli, **CENSORI E GIURISTI**
Storie di libri, di idee e di costumi (secoli XVI-XVII)
(2011), 8°, p. XXXIV-410
- 95 **ALESSANDRO GIULIANI: L'ESPERIENZA GIURIDICA FRA LOGICA ED ETICA**
A cura di Francesco Cerrone e Giorgio Repetto
(2012), 8°, p. VI-848
- 96 Carlo Nitsch, **IL GIUDICE E LA LEGGE**
Consolidamento e crisi di un paradigma nella cultura giuridica italiana del primo
Novecento
(2012), 8°, p. X-342
- 97 Rodrigo Míguez Núñez, **TERRA DI SCONTRI**
Alterazioni e rivendicazioni del diritto alla terra nelle Ande centrali
(2013), 8°, p. X-360

- 98 Enrico Finzi, "L'OFFICINA DELLE COSE"
Scritti minori
A cura di Paolo Grossi
(2013), 8°, p. LXII-212
- 99 Michele Pifferi, L'INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA
Difesa sociale e crisi della legalità penale tra Otto e Novecento
(2013), 8°, p. IV-336
- 100 Paolo Grossi, SCRITTI CANONISTICI
A cura di Carlo Fantappiè
(2013), 8°, p. XLVI-314
- 101 Massimiliano Gregorio, PARTE TOTALE
Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento
(2013), 8°, p. XIV-440
- 102 Emanuele Somma, JUGE NATUREL E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
FRANCESE (1790-1795)
(2013), 8°, p. VI-166
- 103 DALLA COSTITUZIONE "INATTUATA" ALLA COSTITUZIONE "INATTUALE"?
Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 24-25 gennaio 2013
A cura di Giuditta Brunelli e Giovanni Cazzetta
(2013), 8°, p. VIII-430
- 104 STORIA E DIRITTO
Esperienze a confronto
Atti dell'incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei *Quaderni fiorentini*
Firenze, 18-19 ottobre 2012
A cura di Bernardo Sordi
(2013), 8°, p. VI-506
- 105 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA
II. Dottrina del diritto pubblico e scienza dell'amministrazione 1800-1914
(2014), 8°, p. XVIII-766
- 106 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO
Profili di giuristi - II
(2014), 8°, p. XII-334
- 107 Irene Stolzi, LE INCHIESTE PARLAMENTARI
Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)
(2015), 8°, p. XXVIII-328
- 108 GIUSTIZIA PENALE E POLITICA IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO
Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto
a cura di Floriana Colao, Luigi Lacchè e Claudia Storti
(2015), 8°, p. X-536
- 109 Giulio Abbate, «UN DISPOTISMO ILLUMINATO E PATERNO»
Riforme e codificazione nell'India britannica (1772-1883)
(2015), 8°, p. VIII-312
- 110 Piero Bellini, SUGLI USITATI PARADIGMI DELLA CANONISTICA OSSERVANTE
Considerazioni dissenzienti d'un canonista trasgressivo
(2016), 8°, p. VIII-284

- 111 Ferdinando Mazzeola, UN DIRITTO PER L'EUROPA INDUSTRIALE
Cultura giuridica ed economia dalla Rivoluzione francese al Secondo Dopoguerra
(2016), 8°, p. X-346
- 112 ATTUALITÀ E STORIA DELLE CIRCOSTANZE DEL REATO
Un istituto al bivio tra legalità e discrezionalità
a cura di Roberto Bartoli e Michele Pifferi
(2016), 8°, p. VI-334
- 113 Maria Sole Testuzza, "IUS CORPORIS, QUASI IUS DE CORPORE DISPONENDI"
Il *tractatus de potestate in se ipsum* di Baltasar Gómez de Amescúa
(2016), 8°, p. IV-370
- 114 Alberto Spinosa, "CIVILI IN DIVERSISSIMO MODO"
Modello napoleonico e tradizioni giuridiche nazionali nell'Italia dell'Ottocento
(2017), 8°, p. XVIII-278
- 115 Raffaele Volante, LA SOSTITUZIONE DEGLI EFFETTI NEGOZIALI NEL
DIRITTO COMUNE CLASSICO
(2017), 8°, p. VI-192
- 116 Federigo Bambi, SCRIVERE IN LATINO, LEGGERE IN VOLGARE
Glossario dei testi notarili bilingui tra Due e Trecento
(2018), 8°, p. IV-370
- 117 Valerio Torreggiani, STATO E CULTURE CORPORATIVE NEL REGNO UNITO
Progetti per una rappresentanza degli interessi economici nella riflessione inglese della
prima metà del XX secolo
(2018), 8°, p. IV-282
- 118 Maurizio Fioravanti, LA COSTITUZIONE DEMOCRATICA
Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo
(2018), 8°, p. VIII-494
- 119 Francesco Saverio Nisio, LUCIEN LÉVY-BRUHL
Filosofia, scienze sociali, giustizia
(2019), 8°, p. VIII-796
- 120 Costantino Mortati, LA COSTITUZIONE DI WEIMAR
Con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti
(2019), 8°, p. XXII-110

€ 14,00

024207362

ISBN 978-88-28-81491-7



9 788828 814917