

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**GAETANO SILVESTRI**

**WEIMAR CENT'ANNI DOPO.**  
**QUALI INSEGNAMENTI PER L'OGGI?**

**27 GENNAIO 2020**



## Gaetano Silvestri

### Weimar cent'anni dopo. Quali insegnamenti per l'oggi?

SOMMARIO: 1. L'autoritarismo del *Kaiserreich* "tara occulta" della Costituzione di Weimar. 2. Una Costituzione con pochi amici. 3. Un Presidente plebiscitario. 4. Decisionismo e cesarismo. 5. Populismo e democrazia diretta. 6. Il "custode" della Costituzione non esiste.

#### 1. L'autoritarismo del *Kaiserreich* "tara occulta" della Costituzione di Weimar.

Nel 1844 Carlo Marx – nella *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico* – scrisse, riferendosi alla Germania di quegli anni, che l'*ancien régime* era la "tara occulta" dello Stato moderno.

La considerazione può essere utilizzata anche per transizioni costituzionali posteriori, in special modo per la Costituzione di Weimar. Ha osservato infatti Mortati, riferendosi alla Repubblica di Weimar:

«La nuova repubblica non trovò veri sostegni in nessuna forza sociale ed 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 [...]»<sup>1</sup>.

Si può aggiungere che neppure le donne tedesche mostrarono di apprezzare particolarmente la grande conquista democratica ed egualitaria del voto femminile<sup>2</sup>.

Conclude Mortati:

«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»<sup>3</sup>.

#### 2. Una Costituzione con pochi amici

Da queste prime osservazioni, si può trarre una prima importante lezione, valida anche per l'oggi: una costituzione "senza amici" (o con pochi amici) è destinata a perire. Stupisce l'acre sarcasmo con cui alcuni intellettuali commentano la definizione ingenua di "Costituzione più bella del mondo", riferita alla Costituzione italiana. Perché tanto astio? Non credo che l'ostentazione di scetticismo *chic* porti nulla di buono, serve soltanto ad erodere la legittimazione della Carta fondamentale, senza proporre valide alternative. Sono brutti tempi quando un popolo non ama la propria costituzione e non è capace di farne un'altra.

Al di là della retorica ufficiale, si può dire che la cultura autoritaria è rimasta molto forte in Italia. La Costituzione del 1947 nei primi anni ebbe poca fortuna. Negli anni '50 fu "congelata" (definita addirittura una "trappola" da un importante uomo politico) nelle sue più significative innovazioni. Dopo la stagione del "disgelo" (concreta istituzione della Corte costituzionale, del Consiglio superiore della magistratura, delle regioni) e quella delle riforme civili e sociali (divorzio, aborto, Servizio sanitario nazionale, Statuto dei lavoratori) riemerge la cultura autoritaria, contenuta, ma non cancellata.

<sup>1</sup> C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze 1946, 79

<sup>2</sup> Cfr. E. EYCK, *Storia della Repubblica di Weimar* (1954), tr. it Einaudi, Torino 1966, 73.

<sup>3</sup> C. MORTATI, *op. et loc. cit.*

Dagli anni '80 in poi è tutto un susseguirsi di tentativi, più o meno maldestri, di cambiare radicalmente la Costituzione: Commissioni Bozzi (1983, IX leg.), De Mita-Iotti (1992, XI leg.), D'Alema (1997, XIII leg.), Lorenzago (2003, XIV leg.), Renzi-Boschi (2014, XVII leg.). Eppure sotto la famigerata "Prima Repubblica" (espressione giuridicamente insensata) l'Italia, da un cumulo di macerie, materiali e morali, lasciate dal fascismo e dalla guerra, era diventata una delle massime potenze industriali del mondo!

I tentativi furono variegati e variopinti, ma appaiono oggi legati dal filo rosso del mito della decisione. Non della decisione frutto del compromesso in senso kelseniano, ma della decisione unilaterale del "vincitore". Di qui le fortune di progetti maggioritari più o meno farraginosi o fantasiosi. Di qui la rivalutazione di Carl Schmitt e della contrapposizione amico-nemico.

Per fortuna i nemici della Costituzione italiana furono meno micidiali di quelli della Costituzione di Weimar (dalla tragedia alla farsa: quanti *Napoléon le petit* in Italia!). L'assenza di distacco storico delle finalità sottese ai progetti ha provocato l'affondamento degli stessi per motivi politici contingenti, che nulla avevano a che fare con il contenuto delle riforme proposte. Strumentali le iniziative, strumentali le bocciature!

In quegli anni Weimar fu ripetutamente evocata, come "fantasma", "spauracchio", ma anche come modello (il c.d. semipresidenzialismo).

### 3. Un Presidente plebiscitario.

Lasciamo stare i fantasmi. Sono tornate periodicamente in superficie proposte presidenzialistiche o semi-presidenzialistiche ispirate alla necessità della decisione, alla lotta alla degenerazione del parlamentarismo e alla critica della "partitocrazia".

Una figura "forte" di Presidente si era vista nella Costituzione di Weimar, che prevedeva un Capo dello Stato con maggiori poteri del *Kaiser* della Costituzione guglielmina<sup>4</sup>. In quel contesto rappresentava l'elemento plebiscitario, che si poneva come contrappeso alla forza del Parlamento. Ma l'art. 48 RV andava oltre il contrappeso, per affidare al Presidente poteri di decisione ultima sotto il pretesto dell'emergenza. L'esperienza ha dimostrato che, se un simile potere è previsto, prima o poi verrà usato ed anche abusato. Saggiamente esso non è contemplato nelle Costituzioni italiana e tedesca del secondo dopoguerra.

Di ciò era ben consapevole la migliore dottrina costituzionalistica italiana. È stato giustamente osservato che sia Paolo Barile, che riconosce al Presidente una funzione di "indirizzo politico costituzionale", sia Carlo Esposito, che attribuisce al Capo dello Stato il compito di "reggitore dello Stato" nei momenti di crisi del regime parlamentare, non si sono ispirati all'art. 48 RV, in quanto, nella loro concezione, «l'indubbia valorizzazione del ruolo costituzionale del Presidente si collocava ancora all'interno del sistema di equilibri (e di garanzie) propri della tradizione parlamentare»<sup>5</sup>.

D'altra parte, la meccanica del contrappeso previsto dalla Costituzione di Weimar è più ispirata alla logica del duello che a quella dell'equilibrio. Non poteva che essere così, giacché il Presidente era stato concepito come un *Ersatzkaiser*<sup>6</sup>, un ircocervo monarchico-repubblicano, destinato presto a degenerare in un senso o in quello opposto.

Questo accade nella prassi costituzionale francese, dove il Presidente oscilla tra la debolezza della "coabitazione" alla potenza della concomitanza con una maggioranza parlamentare omogenea. La dottrina più avvertita ha sottolineato questa contraddizione, sottolineando come solo nei momenti di crisi si può parlare di semi-presidenzialismo, mentre nei momenti di funzionamento "normale"

---

<sup>4</sup> Cfr. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Giuffrè, Milano 1985, 221.

<sup>5</sup> P. RIDOLA, *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano negli anni cinquanta e sessanta*, ora in *Esperienza, Costituzioni, Storia. Pagine di storia costituzionale*, Jovene, Napoli 2019, 465.

<sup>6</sup> O. DANN, *Nation und Nationalismus in Deutschland 1770-1990*, Beck, München 1994, 245.

sarebbe più corretto parlare di “super-presidenzialismo”<sup>7</sup> o addirittura di “iper presidenzialismo debole”<sup>8</sup>.

#### 4. *Decisionismo e cesarismo.*

Le norme costituzionali di Weimar collegavano strettamente l’elemento autoritativo-decisionista a quello plebiscitario. Ciò emerge da più di una disposizione:

art. 43: il Presidente poteva essere deposto mediante votazione popolare, su proposta di due terzi del *Reichstag*, ma in caso di rigetto della proposta, era previsto il doppio effetto automatico della rielezione del Presidente e dello scioglimento del *Reichstag*.

art. 73: una legge votata dal *Reichstag* poteva essere sottoposta a votazione popolare, se lo chiedeva il Presidente.

Il popolo, come si vede, non solo possedeva poteri decisori – com’è normale in una democrazia – ma era pure destinato a svolgere una funzione arbitraria, in caso di contrasto tra Presidente e Parlamento. Furono dimentichi, i Costituenti di Weimar, dell’ammonimento dei Padri fondatori americani a non far ricorso al popolo «come risorsa ordinaria atta a mantenere i vari organi costituzionali entro i loro limiti»<sup>9</sup>.

Il punto estremo di tale tendenza si raggiunse nell’art. 74 RV, che dava facoltà (non imponeva) al Presidente di promuovere una decisione popolare in caso di conflitto irrisolto tra *Reichstag* e *Reichsrat*. La Costituzione di Bonn, per fortuna, si è ben guardata dal ripercorrere la stessa strada.

La Repubblica di Weimar scontò in modo tragico l’opposizione distruttiva tra principio plebiscitario – connesso alla figura “forte” del Presidente – e democrazia pluralista, che invece rifugge da qualunque figura forte.

L’ossessione per l’unità non come frutto di equilibrio, ma come effetto di decisione sembra destinata a degenerare in qualche forma di autoritarismo. Per evitare suggestioni “cesaristiche”, non bisognerebbe mai dimenticare che nelle democrazie pluraliste l’equilibrio tra interessi sociali e parti politiche è sempre provvisorio. La forza di una democrazia pluralista sta nella capacità della sua Costituzione di avere una struttura elastica e una funzione dinamica, in modo da ricostituire un nuovo e diverso equilibrio ogni qual volta si rompe quello vecchio. In questo quadro il Presidente svolge un ruolo essenziale di moderazione ed equilibrio, non certo quello di prendere “decisioni ultime”. L’ordinamento costituzionale dovrebbe essere congegnato in modo tale da costringere i nemici della democrazia parlamentare (che esistono sempre!) a venire allo scoperto, manifestando in modo clamoroso i loro propositi anticostituzionali. Si pensi, a titolo di esempio, allo “sbrego” auspicato, molti anni addietro, da Gianfranco Miglio e, in tempi più recenti (*si licet parva componere magnis!*), alla rivendicazione di “pieni poteri” da parte di Matteo Salvini.

In altre parole, l’attacco alla Costituzione non deve poter trovare fondamento formale, ancorché apparente, in qualche sua disposizione! La Costituzione italiana vigente non offre questi appigli. Lo stesso può dirsi di quella tedesca e di quella spagnola. Anche per questo la cultura autoritaria, aperta o celata, non ama queste Carte costituzionali.

#### 5. *Populismo e democrazia diretta.*

Il “populismo” nasce come effetto di crisi economiche e sociali che non trovano adeguati sbocchi politici e istituzionali. In tempi di crisi, gli istituti di democrazia diretta diventano veicolo privilegiato

<sup>7</sup> M. TROPER, *Quel potere alla francese*, in *la Repubblica*, 25.2.1996.

<sup>8</sup> A. DEFFENU – F. LAFFAILLE, *L’iperpresidenzialismo debole. Una rilettura della V Repubblica francese tra stratificazioni interpretative e violazioni costituzionali*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 6.2.2019.

<sup>9</sup> *Il Federalista* n. 49 (Madison), in A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista* (1788) ed it a cura di M. D’Addio e G. Negri, il Mulino, Bologna 1997, 449.

di ogni sorta di demagogia, come dimostra, nel periodo di Weimar, il *referendum* popolare contro il piano Young, che riduceva le riparazioni di guerra del 20% e distribuiva il debito di guerra in 58 rate. Questo *referendum*, proposto contro un successo internazionale, ancorché parziale, del Governo del Reich, servì peraltro a rinsaldare l'alleanza tra la destra tradizionale tedesca ed i nazionalsocialisti. La crisi del 1929 rafforzò i radicalismi e gli estremismi, che fecero ancor più proseliti a seguito delle politiche di *austerità* del Cancelliere Brüning, come è stato accuratamente dimostrato da uno studio recente sui risultati elettorali tra il 1928 e il 1933<sup>10</sup>.

Solo da poco tempo in Europa si comincia a capire che rigide politiche di *austerità* rischiano di innescare processi involutivi con grande appoggio popolare. Le istituzioni democratiche vengono associate, nell'immaginario collettivo, a sacrifici imposti ai cittadini da *élite* politiche e culturali privilegiate. Riemergono luoghi comuni di triste memoria: in parlamento si perde tempo a discutere a spese del popolo, è necessario un capo che "metta le cose a posto". Si potrebbe dire: *de te fabula narratur*. La polemica "sovranista" contro l'Europa ripropone gli stessi *leit-motiv*. Dobbiamo aspettare di vedere i gagliardetti e gli stivaloni per comprendere il pericolo che oggi corre la democrazia?

## 6. Il "custode" della Costituzione non esiste.

Diffido di elaborate ricette di riforme costituzionali, che profilano meccanismi tanto complicati da rompersi con il loro stesso movimento, come avvertiva Condorcet già due secoli addietro. Anche ragionevoli proposte di razionalizzazione, come l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva, non sono una soluzione all'instabilità delle maggioranze e dei governi. Se ad un Presidente del Consiglio viene impedito di governare, per la frana della sua stessa maggioranza, chi gli potrà impedire di dimettersi?

La risposta sembra invece da ricercarsi nella rivitalizzazione delle istituzioni esistenti, con un duplice intervento: a) culturale, rimediando alla pluridecennale opera – dovuta anche a tanti intellettuali troppo desiderosi di visibilità - di delegittimazione e discredito della Costituzione e del sistema dei partiti; 2) economico, mediante una politica espansiva che dia risposte concrete ai problemi sociali, il lavoro in primo luogo, superando il pensiero neo-liberista dominante. Risolvere i problemi cambiando la forma di governo è una tragica illusione per alcuni in buona fede, un comodo paravento ideologico per chi non ha mai digerito le istituzioni democratiche.

Sul piano della teoria del diritto costituzionale, alcuni insegnamenti derivanti dall'esperienza e dal dibattito culturale sul periodo weimariano, li possiamo senz'altro trarre:

- Il "custode" della Costituzione non esiste: può esistere talvolta (e purtroppo è esistito) un soggetto istituzionale in grado di assommare molti poteri e aprire la strada ad un regime autoritario apparentemente "autorizzato" dalla stessa Costituzione.

- La Costituzione si custodisce da sé sin quando organi politici e organi di garanzia si equilibrano sulla base del mutuo riconoscimento e sinché i valori che stanno alla base dell'edificio costituzionale sono mediamente condivisi.

Ogni volta che si irride alla rappresentanza politica, al ruolo democratico dei partiti, alla natura neutrale del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, al controllo di legalità dei giudici, pensando di essere moderni, avanzati, disincantati, ogni volta che i difensori della Costituzione sono etichettati come "conservatori" e si fanno strada "originali" modelli, degni del dottor Frankenstein, si assestano formidabili colpi alla democrazia pluralista conquistata con dure lotte e purtroppo mai del tutto assimilata nella cultura diffusa degli italiani.

Ci è stato tramandato un patrimonio di civiltà giuridica costituzionale, che non è solo frutto di riflessione teorica astratta, ma elaborazione, in termini istituzionali, dell'esperienza storica, anche,

---

<sup>10</sup> Cfr. G. GALOFRÉ- VILÀ, CH. M. MEISSNER, M. MCKEE, D. STUCKLER, *Austerity and the Rise of Nazi Party*, in *National Bureau of Economic Research*, 2017.

direi soprattutto, di quella che ha visto cocenti sconfitte della democrazia e della libertà. La Costituzione di Weimar, pur tra contraddizioni e debolezze di contesto, ha aperto la strada del costituzionalismo contemporaneo, ma ha mantenuto dentro di sé la tara, pur se occulta, dell'autoritarismo. Oggi quest'ultimo, basato su ideologie populiste, mostra nuovamente il suo volto minaccioso. Non illudiamoci di poterlo contrastare e vincere con opere di ingegneria costituzionale. Anche sotto questo profilo, Weimar ci ha lasciato un monito.