

L'ITALIA, LA GERMANIA E L'INCUBO DI WEIMAR

ITALY, GERMANY AND THE NIGHTMARE OF WEIMAR

Fulco Lanchester
Sapienza Università di Roma

SOMMARIO: I-UNA PERIODIZZAZIONE.- II. WEIMAR NELLA CRISI DELLO STATO LIBERALE ITALIANO E L'AVVENTO DEL FASCISMO (1918-1922).- III. LA CRISI DI WEIMAR E LA CLASSE DIRIGENTE ITALIANA (1923-1933). IV. IL DIBATTITO FASCISTA SULLE RIFORME INCREMENTALI E IL REGIME NAZISTA (1933-1943).- V. IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DELLA COSTITUZIONE E LA RIFLESSIONE SUL CROLLO DELLE LIBERALDEMOCRAZIE (1943-1948). VI. IL DIBATTITO ISTITUZIONALE ITALIANO TRA WEIMAR E BONN (1949-2008).- 6.1. Dal congelamento costituzionale al fallimento dell'alleanza di centro-sinistra (1949-1968) 6.2. Dall'integrazione difficile al crollo di regime incompleto (1969-1993).- 6.3. La transizione aperta (1994-2008). VII. CONCLUSIONI: L'ULTIMO DECENNIO E L'INCUBO DI WEIMAR.

ABSTRACT: Parlare dell'ultimo decennio e del rapporto con Weimar e Bonn significa ripercorrere i dati della grande recessione post- 2009, che ha colpito tutto il mondo occidentale ma soprattutto l'Europa di Lisbona, e analizzare l'evolversi della crisi italiana. Benchè le opere su Weimar non siano state numerose, la sensazione di un avvitarsi weimariano della situazione europea ed italiana è sempre più presente.

ABSTRACT: Talking about the last decade and the relationship with Weimar and Bonn means reviewing the data of the great post-2009 recession that has affected the entire Western world, but especially the Europe of Lisbon, and analyze the evolution of the Italian crisis. Although the works on Weimar have not been numerous, the feeling of a Weimar twisting of the European and Italian situation is increasingly present.

PAROLE CHIAVI: Weimar, Costituzione italiana, Repubblica, liberaldemocrazie, partiti politici.

KEYWORDS: Weimar, Constitution of Italy, Republic, liberal democracy, political parties.

I. UNA PERIODIZZAZIONE

La Germania ha avuto, nel tempo, un notevole impatto sul dibattito costituzionale italiano ed ha visto succedersi ed alternarsi nell'attenzione degli osservatori l'assetto weimariano e quello di Bonn. I *Sonderwege* tedesco e italiano sono stati per molto tempo comparati e considerati paralleli sulla base, prima, del

ritardato processo di unificazione nazionale, dovuto alla debolezza delle società civili e politiche che hanno portato all'avvento di regimi autoritari o totalitari; poi, della ricostruzione democratica successiva al secondo conflitto mondiale.

Dagli anni '70 del secolo scorso le due vicende paiono essersi, invece, divaricate. Quella tedesca sembra essersi normalizzata, mentre quella italiana si è oltremodo avvitata. Di qui lo spettro di Weimar che riemerge in Italia, mentre il percorso tedesco viene ormai visto in senso positivo e, fino a poco tempo fa, come esemplare¹, ma tutto ciò in questi ultimi anni risulta più apparente che reale. Anche la stabilità tedesca viene sfidata dai cambiamenti geopolitici, mentre la prospettiva di una parte della classe dirigente di rinchiudersi in ambito nazionale o mitteleuropeo risulta sostanzialmente miope. La Germania rischia, infatti, di ritrovare in Europa l'incubo di Weimar dopo averlo respinto con successo sul territorio nazionale.

In queste pagine, a cento anni dalla promulgazione della Costituzione weimariana e a settanta dalla Grundgesetz di Bonn, intendo analizzare in maniera selettiva ed orientata il dibattito italiano sul rapporto triangolare tra Weimar, Bonn e l'Italia. A questo specifico fine il secolo scorso può, infatti, essere diviso in una serie di periodi storicamente significativi. Il *primo* corrisponde alla nascita dell'ordinamento di Weimar nella crisi dello Stato liberaldemocratico italiano (1918-1922); il *secondo* alle difficoltà e all'implosione dell'assetto istituzionale di Weimar durante il primo periodo che portò all'instaurazione e al consolidamento del regime fascista (1923-1933); il *terzo* abbraccia gli anni della progressiva convergenza italo-tedesca fino al crollo del fascismo (1933-1943); il *quarto* la transizione e la costruzione istituzionale democratica italiana (1943-1948); il *quinto* l'esperienza di Bonn nella faticosa dinamica del primo quarantennio costituzionale italiano (1949-1989); il *sesto* la riunificazione tedesca da un lato e la crisi di regime italiana dall'altro (1989-2008); l'*ultimo* abbraccia il decennio 2009-2018 e si collega con l'ibernazione del circuito politico-parlamentare nel 2011-2014 e, infine, dopo il periodo del cosiddetto *bipersonalismo imperfetto* dell'esperienza di Matteo Renzi, incrocia l'attualità del *bipopulismo di Governo post 2018*.

Mentre i primi quattro periodi risultano caratterizzati da un rapporto diretto con l'esperienza di Weimar, nelle fasi successive si costituisce, invece, una complessa relazione triangolare tra Weimar - Bonn e la realtà italiana che appare interessante analizzare in stretta correlazione con la dinamica storico-politica del contesto di riferimento.

Concluderò evidenziando come necessità verso il rafforzamento della prospettiva europea e realtà della sua centrifugazione si accompagnino a vicenda, cosicché l'incubo di una Weimar europea si rafforza, evidenziando la profondità dei cambiamenti avvenuti in Germania e in Europa, ma anche la loro persistenza.

¹ Per una recente esignificativa posizione v. i cap. 4 e 7 di F. FUKUYAMA, *Political Order and Political Decay. from the industrial revolution to the globalization of democracy*, New York/Farrar, Straus and Giroux, 2014, passim.

II. WEIMAR NELLA CRISI DELLO STATO LIBERALE ITALIANO E L'AVVENTO DEL FASCISMO (1918-1922).

Nei primi cinquant'anni del Regno italiano, la Germania imperiale aveva assunto un ruolo (di modello) polemico e marginale per alcuni settori della classe dirigente. Invero nei primi anni del XX secolo, proprio l'esperienza tedesca post-bismarckiana venne temporaneamente assunta nella sua versione statolatrica e socialdarwinista dai settori del nazionalismo italiano, tra cui spiccò la figura di Alfredo Rocco, come reazione al processo di democratizzazione e al giolittismo². All'inizio lo sguardo della classe dirigente italiana era stato ovviamente concentrato, in maniera quasi esclusiva, su due altri esempi istituzionali liberali - rappresentativi: da un lato quello britannico, dall'altro il francese. Il primo aveva costituito il modello cui tendere; il secondo un'esperienza vicina alla dinamica politica difficoltosa del giovane Regno, da cui si traevano spunti, ma da cui si tentava anche di ritrarsi. E tuttavia si deve ribadire come parte dello stesso ceto politico alla fine del secolo avesse cercato di interpretare lo Statuto sulla base dello schema monarchico-costituzionale nella versione plebiscitaria bismarckiana³, mentre i giuspubblicisti della scuola nazionale orlandiana si erano nutriti di concettualità tedesca. Le concezioni della personalità dello Stato e della rappresentanza di Orlando tendevano, in effetti, a coprire le contraddizioni del compromesso monarchico-rappresentativo e potevano richiamare alcune delle critiche formulate da Carl Schmitt alla dottrina giuspubblicistica positivista del periodo imperiale⁴.

Un'analisi approfondita degli anni fra il 1871 e il 1914 confermerebbe il ruolo marginale del modello monarchico costituzionale (nella sua versione cesaristica) durante la seconda metà dell'800 italiano e i suoi influssi sulla politica italiana (in particolare sul crispismo e sul sonninianesimo) anche nell'ambito delle tendenze tripliciste, che dal 1882 collegavano l'Italia agli Imperi centrali. Di qui la persistenza delle interpretazioni dualistiche dello Statuto albertino, sulla base di una lettura letterale e storicamente situata del processo di concessione della Carta del 1848, e il loro collegarsi — con il rifiuto del trasformismo e delle degenerazioni parlamentari imputati in maniera unidirezionale all'avvento della sinistra al potere dopo il 1876 — ad alcuni

² Su cui v. F. LANCHESTER, *Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale*, in "Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo", a cura di E. Gentile, F. Lancaster e A. Tarquini, Roma, Carocci, 2010, pp. 15-38.

³ Né bisogna dimenticare l'influenza sul movimento operaio italiano dell'esempio tedesco nelle sue varie frazioni; v. su questo: G. PROCACCI, *Studi sulla Seconda Internazionale e sulla socialdemocrazia tedesca*, "Annali dell'Istituto G. G. Feltrinelli", a. I, 1958; E. RAGIONIERI, *Socialdemocrazia tedesca e socialisti italiani, 1875-1895: l'influenza della socialdemocrazia tedesca sulla formazione del Partito socialista italiano*, Milano, Feltrinelli, 1976.

⁴ v. C. SCHMITT, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialien zu einer Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973. Per gli autori che più si sono avvicinati alla cultura giuridica tedesca dell'ultimo ventennio del secolo XIX, si v. M. FIORAVANTI, *La vicenda intellettuale del "giovane" Orlando (1881-1897)*, Firenze, Eurografica, 1979; G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.

ambienti di Corte e alla destra italiana in riferimento al modello costituzionale centro-europeo⁵.

Tuttavia l'attenzione concreta per il caso costituzionale tedesco risulta obiettivamente molto scarsa durante la seconda metà dell'800. In ambito sardo piemontese si ebbe notizia della *Paulskirche* e degli sviluppi prussiani solo attraverso traduzioni a scopo informativo⁶ oppure articoli⁷. Dagli anni Ottanta-Novanta del secolo XIX erano recuperabili invece interventi più specifici⁸, troppi che evidenziavano la *Verfassungswandlung* che stava investendo la Germania e che sarebbe stata notata sia da Giorgio Arcoleo⁹ e da Ignazio Tambaro¹⁰. Si noti che lo stesso Gaetano Mosca¹¹ affrontò l'alternativa fra la riduzione dei parlamentari e l'adozione del modello costituzionale tedesco, operate da Sidney Sonnino¹², per rigettarle. Mosca non soltanto fece notare le difficoltà del ritorno alla monarchia costituzionale, ma avvertì come "colà...il Governo...spesso...ha dovuto patteggiare e scendere a concessioni con qualcheduno di questi partiti" del Reichstag. In più Mosca osservava che non c'era "da farsi in proposito alcuna illusione: da noi e in altri paesi abituati al regime parlamentare il passare da questo al costituzionale condurrebbe...ad un Governo molto più autoritario e ristretto di quello che è ora in vigore in Germania"¹³.

⁵ v. P. COLOMBO, *Il re d'Italia: prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Angeli, 1999 e il n. speciale di CHEIRON, *La Monarchia nella storia d'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni*, Roma, Bulzoni, 1996. Per la posizione della dottrina costituzionalistica v. F. LANCHESTER, *Monarchia e parlamento nella giuspubblicistica italiana del primo dopoguerra*, in "Rassegna parlamentare", 2000, n. 1, pp. 39 ss., ma anche C. TOMMASI, *Parlamentarismo e governo di gabinetto nella scienza politica e giuridica del secondo dopoguerra: Inghilterra, Germania, Italia*, in "Società e storia", 1990, settembre, pp. 593 ss. ss.; e, di recente, l'approfondita rassegna di Marina TESORO, *Un risveglio storiografico - recenti contributi sul tema della monarchia italiana*, in "Rassegna storica del Risorgimento", 2018, n. 1, pp. 5-25.

⁶ v. *Costituzione per la Germania, discussa dall'Assemblea di Francoforte nel marzo 1849*, in "Rivista italiana. Giornale mensile", 1849, I; *Costituzione prussiana, 31 gennaio 1850*, idem, 1850, 1

⁷ v. C.F. FERRARIS, *La Costituzione dell'impero germanico* in "Archivio giuridico", 1872, pp. 288-316, che attraverso la recensione di L. von Rönne descrive l'assetto del Reich guglielmino sostenendo che "conoscere le istituzioni germaniche per noi è un dovere" anche in relazione alla implicita alleanza con lo stesso, p. 288; L. PALMA, *La monarchia costituzionale e l'impero in Germania*, in "Nuova antologia", 1884, fasc. XX, pp. 601-631, che — nonostante la definisca come "una delle più importanti architetture odierne e che più giova raffrontare alla Monarchia nostra, unitaria e parlamentare", affronta solo da p. 626 il tema, in modo sostanzialmente generico e con un rinvio a un'analisi più specifica).

⁸ v. ad es. A. MAJORANA, *L'Imperatore Guglielmo I e lo Stato*, Catania, Galati 1888 e G. SICHERO, *La situazione politica dell'Impero germanico*, "Il pensiero italiano", 10, 1894.

⁹ v. G. ARCOLEO, *Il potere imperiale in Germania*, Acc. Sc. Napoli, A. 39, 1909.

¹⁰ v. I. TAMBARO, *La trasformazione dei poteri in Germania*, Napoli, Priore, 1910.

¹¹ v. G. MOSCA, *Due possibili modificazioni del sistema parlamentare in Italia (in Questioni pratiche di diritto costituzionale, Torino, Bocca, 1898)* ora in *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, cit., pp. 337 ss. (le due cit. sono a p. 346 e 348).

¹² v. S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in "Nuova antologia", 1897, gennaio.

¹³ Per una valutazione dell'influenza del modello tedesco nelle varie fasi del periodo liberale v. O. WEISS, *Stato, governo e parlamento dell'Impero bismarckiano nel giudizio degli italiani*, in "Diritto e società", 1990, n. 4, pp. 597 ss., che sottolinea le differenti polarità dell'atteggiamento della classe politica e della classe dirigente.

Non è dunque sorprendente che, alla fine del primo conflitto mondiale, classe dirigente e dottrina costituzionalistica italiana abbiano sostanzialmente trascurato sia la Germania, sia la nuova Costituzione weimariana¹⁴. Lo stesso processo di profonda trasformazione istituzionale tedesca del 1918-1919 venne preso in considerazione sostanzialmente attraverso le opere di Max Weber¹⁵ e Friedrich Naumann¹⁶, pubblicate dalla casa editrice Laterza attraverso la mediazione di Benedetto Croce, mentre proprio nel 1918 un autore marginale come Vitagliano Gaetano, ma significativo per i suoi rapporti con Luigi Luzzatti e Vittorio Emanuele Orlando, abbandonava ufficialmente lo *Staatsrecht* per il *Volksstaat*¹⁷. Rare furono invece le analisi non concentrate su questioni rivoluzionarie o economiche¹⁸.

Occupata nella tempeste della crisi di democratizzazione derivante dall'estensione del suffragio e dall'adozione di un meccanismo elettorale proporzionalistico, la classe dirigente italiana si pose soprattutto tra rifiuto e tentativo di comprensione delle novità nazionali derivanti dall'ingresso delle masse nell'arena politica. In questa specifica prospettiva la nuova Germania venne sostanzialmente trascurata. Nell'ambito della dottrina giuspubblicista di questo periodo lo schema interpretativo prevalente rimaneva ancora limitato alla dinamica dei supremi organi costituzionali, ignorando le novità dell'ingresso delle masse nell'arena politica attraverso le formazioni politiche.

Ovviamente un simile mancato riconoscimento costituiva di per sé un sintomo del problema che nell'immediato dopoguerra attanagliava sia la Germania che l'Italia, perché il panorama partitico, caratterizzato da una pluralità di formazioni (di cui alcune considerate antisistema), rendeva impossibile costruire una vera e propria democrazia basata sui partiti. Di qui le insufficienze di un assetto come quello weimariano che non teneva conto ufficialmente dei soggetti che l'avevano fondato, proprio a causa della loro stessa

¹⁴ Sull'attenzione di L. Rossi per il tema v. F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 18 ss.

¹⁵ v. M. WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania: critica politica della burocrazia e della vita dei partiti*, trad. e pref. di Enrico Ruta, Bari, Laterza, 1919.

¹⁶ v. F. NAUMANN, *Mitteleuropa*, trad. di Gino Luzzato, Bari, Laterza, 1918.

¹⁷ v. la significativa prolusione di V. GAETANO, *Diritto di Stato e diritto di popolo*, discorso tenuto all'Istituto di superiore di studi commerciali di Roma per l'inaugurazione dell'anno accademico 1918-19, Caserta, Tip. della Libreria moderna, 1919, autore allievo di Luigi Luzzatto e di Vittorio Emanuele Orlando, su cui anni prima si era sviluppata una significativa polemica in relazione al "germanesimo" del suo *Il contenuto giuridico della legge di bilancio* Roma, Officine Tipografiche italiane, 1910, De Viti De Marco, Pantaleoni e Schupfer per la Cattedra di Contabilità di Stato presso l'Istituto superiore di scienze economiche di Roma e per la successiva attribuzione al Vitagliano Gaetano della libera docenza a giurisprudenza. Per la difesa v. V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio: a proposito di una recente pubblicazione*, "Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia", 1911, pt. 1, p. 268-276.

¹⁸ v. R. MICHELS, *Curt Eisner presidente della repubblica bavarese*, in *Nuova antologia*, 1919, n. 16 e dello stesso K. EISNER, *I nuovi tempi*, pref. di M. Mariani, Milano, Sonzogno, 1918; N. PASCAZIO, *La rivoluzione tedesca: verso la Germania di domani*, Firenze, Bemporad, 1921; *La socializzazione delle imprese di carbone: relazioni presentate al Governo germanico dalle due commissioni per la socializzazione*, pref. di Gustavo Sacerdote, Milano, Avanti, 1921. Segnalo l'opera di G. AMBROSINI, *Sindacati, consigli tecnici, Parlamento politico: con riferimento alle costituzioni russa e tedesca, alla Carta di libertà del Carnaro e ai progetti italiani*, Roma, ARE, 1925.

disomogeneità; di qui anche l'incapacità italiana di comprendere Weimar da parte di una dottrina che di solito arrivava a leggere quell'esperienza utilizzando la critica istituzionale di Robert Redslob¹⁹ attraverso le mediazioni di Emilio Crosa²⁰, mentre giuspubblicisti come Vittorio Emanuele Orlando parevano interessati a continuare ad elaborare il rapporto con la dottrina classica del periodo imperiale²¹.

III. LA CRISI DI WEIMAR E LA CLASSE DIRIGENTE ITALIANA (1923-1933).

Dopo l'avvento del fascismo i problemi italiani assunsero un profilo diversificato rispetto alla Germania scossa dalla crisi di partecipazione e dalle conseguenze della sconfitta. Dal 1923 fino al crollo weimariano, la discussione della penisola fu monopolizzata dal tema delle riforme costituzionali prima (con le Commissioni presiedute da Gentile) e poi dai primi passi verso la costruzione di un *regime autoritario a vocazione totalitaria*. La Germania weimariana in quel periodo finì per rappresentare un disvalore esemplare di instabilità, che veniva ancora esaminata da autori come il già citato Crosa, interessato sia al tema della funzione normativa, sia a quello classico dell'evoluzione della forma di governo parlamentare.

Con l'avvento del fascismo la repubblica di Weimar apparve, dunque, come l'esempio paradigmatico delle convulsioni della liberaldemocrazia policratica. La classe dirigente fascista trovò, infatti, un'ulteriore conferma della prospettiva autoritaria, intrapresa sulla base del compromesso monarca-fascista, proprio nelle difficoltà delle democrazie pluraliste ed in particolare di quella tedesca e austriaca. Il mito della *terza via*, tra comunismo e liberaldemocrazia, ricordato dallo stesso Costantino Mortati nel 1946²², trova conforto dall'esame svalutativo degli avvenimenti tedeschi e sovietici. In particolare un'analisi sistematica delle riviste impegnate del regime dimostrebbe l'attenzione per le convulsioni tedesche e l'utilizzazione delle stesse a fini interni. In questa prospettiva, ad es., sono significative le cronache di Romulus sulla *Nuova antologia* diretta da Federzoni, che evidenziano un'esplicita attenzione per i tedesco-nazionali (DNVP di Alfred Hugenberg), in una riproduzione speculare del rapporto nazionalismo-fascismo²³.

Da parte loro i giuspubblicisti tradizionali continuarono a trascurare la Germania weimariana, mentre la giovane giuspubblicistica si rivolse alla dottrina

¹⁹ v. R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, Giard, 1924 (riebolezionamento del volume apparso prima del crollo tedesco *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form*, Tübingen : J.C.B. Mohr (P. Siebeck), 1918).

²⁰ v. E. CROSA, *Lo Stato parlamentare in Inghilterra e Germania*, Pavia : Facoltà di scienze politiche ; F.lli Treves, 1929

²¹ Si spiega in questo modo la traduzione di G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, tr. di M. Petrozziello, intr. di V. E. Orlando, Milano, Società editrice, 1921 che certifica come la dottrina tradizionale italiana nel 1914, nel 1921 e nel 1949 continuerà a fare riferimento a un mostro sacro del positivismo guglielmino.

²² v. C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

²³ v. F. LANCHESTER, *Luigi Federzoni tra sovversione e rivoluzione*, in "Federzoni e la storia della destra italiana nella prima metà del Novecento", a cura di B. COCCIA e U. GENTILONI SILVERI, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 171 ss.

antiformalista che criticava le soluzioni e il funzionamento della repubblica tedesca. In sostanza la vicenda concreta delle istituzioni weimariane ridusse la già debole attenzione dei giuspubblicisti italiani nei loro confronti e venne piuttosto sostituita dall'interesse per la dottrina antiformalistica tedesca di Triepel, Smend e Schmitt, che ne evidenziava impietosamente la crisi e le contraddizioni. In quest'opera di scavo si distinsero - come si diceva in precedenza - gli elementi meno tradizionali e più eterodossi della giuspubblicistica italiana. Tra questi spiccano i due maestri di Costantino Mortati: Luigi Rossi, uomo politico della destra liberale e costituzionalista collegato alle origini della scuola orlandiana, ma caratterizzato da tendenze comparatistiche sin dagli anni 90 del secolo XIX²⁴ e Sergio Panunzio, uno degli intellettuali di punta del regime²⁵.

Al centro della riflessione collettiva di questi giuristi si pose il rapporto tra teorie giuridiche costituzionali, istituzioni e base sociale. In questa prospettiva il crogiolo weimariano risultava di alta significazione sia come esempio negativo, sia come possibilità di funzionalizzare l'attività giuridica a quelli due che venivano considerati i nuovi compiti che l'ordinamento autoritario a tendenza totalitaria stava ponendosi. Venne così a svilupparsi una dialettica interessante nel periodo terminale degli anni Venti tra giuristi tedeschi, che guardavano al caso italiano considerandolo più vicino ai loro paradigmi tradizionali, e quelli italiani, che guardavano — invece — al caso tedesco soprattutto per recepire un approccio dinamico nella comprensione delle trasformazioni delle società di massa.

Si trattò di una dialettica plurifattoriale che in Italia vide contrapporsi la dottrina più tradizionale a quella più vicina al regime, mentre in Germania la polemica a distanza tra Leibholz e Heller sulla natura del fascismo italiano evidenziò un'interessante frattura anche all'interno della giuspubblicistica antiformalista tedesca, capace di offrire squarci rivelatori sulle sue stesse posizioni nella fase terminale dell'esperienza democratica²⁶.

²⁴ v. F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, cit.

²⁵ Su Sergio Panunzio v. il contributo di P. RIDOLA, *Sulla fondazione teorica della "Dottrina dello Stato". I giuspubblicisti della Facoltà romana di Scienze politiche dalla istituzione della Facoltà al 1943 in Passato e presente delle Facoltà di Scienze politiche* a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 2003, pp.109 ss.

²⁶ Mi riferisco in particolare alle opere di G. LEIBHOLZ, *Zu den Problemen des Faschistischen Verfassungsrecht: Akademische Antrittsvorlesung*, Berlin, de Gruyter, 1928 e di H. HELLER, *Europa und der Faschismus*, Berlin, de Gruyter, 1931². Leibholz (1901-1982), fu giuspubblicista, scienziato della politica e giudice al Tribunale costituzionale federale di Karlsruhe dal 1951 fino al 1971, noto per per la sua teoria dello Stato dei partiti (per la sua biografia intellettuale si rinvia all'intr. di F. LANCHESTER a G. LEIBHOLZ, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e lo Stato autoritario Milano*, Giuffrè, 1996). Herman Heller (1891-1933), giuspubblicista e scienziato della politica di orientamento socialdemocratico morì in esilio in Spagna (per l'impatto sulla dottrina tedesca e non si v. *Staatslehre in der Weimarer Republik: Hermann Heller zu ehren*, Cristoph MÜLLER-Ilse STAFF(Hrsg), Frankfurt a. M. Suhrkamp, 1985).

IV. IL DIBATTITO FASCISTA SULLE RIFORME INCREMENTALI E IL REGIME NAZISTA (1933-1943).

Con il crollo weimariano l'esempio tedesco entrò a pieno titolo nell'ambito della discussione fascista sulle innovazioni incrementali del regime, sulla base dell'esperienza di costruzione dell'ordinamento totalitario nazista. Non è questo il luogo per affrontare un dibattito complesso, legato alla dialettica del compromesso diarchico tra monarchia e fascismo. Basta accennare a come la forza di gravità dell'esperienza nazista influì nella discussione interna al regime fascista, sovrapponendosi alla tensione tra radicali, cultori di un ordinamento totalitario, e moderati volti al mantenimento del sistema diarchico e di un relativo pluralismo dei sottosistemi all'interno dello Stato autoritario. In questa prospettiva la discussione sul ruolo del partito divenne strategica ed è stata anche di recente al centro delle riflessioni degli studiosi²⁷.

Scampoli significativi di un simile dibattito sono rinvenibili all'interno della dottrina giuspubblicistica italiana nelle posizioni di Carlo Costamagna e della rivista "Lo Stato", sempre più attratta dalle posizioni della Germania nazista; o in quelle di Giuseppe Chiarelli, ispiratore della rivista "Stato e diritto", in cui le novità dello Stato autoritario di massa si sposano con le esigenze di continuità con la tradizione giuridica nazionale. D'altro canto, il viaggio operato in quegli anni da alcuni giovani giuspubblicisti (da Zangara, vicesegretario del PNF, a Lavagna e Pierandrei) verso la Germania è stato descritto da Mario Galizia che ha anche confermato l'esistenza di un dibattito estremamente intenso all'interno del "pluralismo limitato" esistente nel regime²⁸. In un simile ambito la persistente influenza delle categorie concettuali prodottesi durante il periodo weimariano non è solo rilevabile in studiosi come Costantino Mortati, che non tiene in alcun conto della discussione nazista, ma si allarga — nell'ambito del progressivo distacco della classe dirigente dal regime fascista — al tema dell'indispensabile socialità che devono avere gli assetti politici. In questa prospettiva, assume un rilievo notevole anche la discussione nel mondo cattolico sull'esperienza totalitaria e sulle necessità di garantire - con lo Stato sociale - i diritti fondamentali della persona umana e la stabilità sistemica. Si tratta di prodromi di un dibattito che diverrà sempre più intenso nel tempo e che farà tesoro della riflessione internazionale sulla crisi delle democrazie europee nel primo dopoguerra.

²⁷ v. E. GENTILE, *La via italiana al totalitarismo: il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, NIS, 1995; P. POMBENI, *Demagogia e tirannide*, Bologna, Il Mulino, 1994. ;e ora Massimiliano GREGORIO, *Vincenzo Zangara e le dottrine del partito politico negli anni Trenta*, in *"Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?"*, a cura di Fulco LANCHESTER, Padova, Cedam, 2019, pp. 19 ss.

²⁸ v. M. GALIZIA, *Autorità, autonomie e "democrazia di massa?" nell'evoluzione di Vincenzo Zangara*, in "Quaderni costituzionali", 1988, n. 1, pp. 109 ss.; M. GALIZIA, *Gli scritti giovanili di Carlo Lavagna alla soglia della crisi dello Stato fascista*, in *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, a cura di F. LANCHESTER, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 17 ss. Per in contatti italo - tedeschi, soprattutto nella seconda metà degli anni Trenta e nel primo biennio degli anni Quaranta, v. A. SOMMA, *I giuristi e l'asse culturale Roma-Berlino: economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2005 e A. Di MARTINO, *Rapporti tra la dottrina italiana e quella tedesca durante il fascismo intorno allo Stato di diritto*, Rivista AIC, 2018, fasc. 1.

V. IL PROCESSO DI ELABORAZIONE DELLA COSTITUZIONE E LA RIFLESSIONE SUL CROLLO DELLE LIBERALDEMOCRAZIE (1943-1948).

Dopo il crollo del fascismo e durante il periodo costituzionale transitorio l'esperienza weimariana venne analizzata in Italia nei suoi differenti aspetti. A suo tempo, Silvio Basile²⁹ ha, in maniera intelligente, messo in evidenza come numerose suggestioni weimariane abbiano pervaso l'attività dei Costituenti italiani. In modo esemplare, proprio uno di questi, Costantino Mortati, fece dell'esame della Costituzione di Weimar il punto centrale di uno *psicodramma* individuale e collettivo, legando l'attenta analisi del contesto sociale e politico tedesco al crollo delle democrazie continentali³⁰. Tutti i suoi scritti di questo periodo (dalla relazione alla Commissione Forti³¹, al volume su "La Costituente"³² fino ad arrivare all'introduzione al volumetto sulla *Costituzione di Weimar*) tendono a rispondere agli interrogativi comuni alle classi dirigenti del periodo su come gli ordinamenti democratici collassino e su quali siano gli strumenti per costruire democrazie stabili. La stessa idea di uno Stato dei partiti strutturato, che Mortati - con Lelio Basso - all'Assemblea costituente sussume dal dibattito weimariano, se confrontata con la vicenda dell'art.21 del *Grundgesetz* e dell'art. 49 della Cost. italiana, evidenzia le analogie dei problemi, ma anche la divergenza delle risposte³³.

Il risultato del lavoro costituente, frutto dell'incontro di forze tra loro eterogenee, fu, quindi, che nel nostro ordinamento vennero recepiti la sovranità popolare e i diritti fondamentali, ma si costruirono istituzioni deboli, caratterizzate da parlamentocentrismo, proporzionalismo e un sistema di equilibri al centro e in periferia, che evidenziavano la paura del tiranno e suggerivano le difficoltà che l'ordinamento avrebbe dovuto superare in prosieguo³⁴. Si trattava dunque di una costruzione che non poteva essere definita weimariana nella struttura della forma di governo, perché riduceva gli elementi di tipo plebiscitario, avvicinandosi al prodotto della II Costituente della IV repubblica, ma che affrontava in maniera originale il tema dello Stato sociale³⁵ e dell'articolazione del rapporto centro-periferia in una situazione che si inseriva nell'ambito di un'Europa divisa dal conflitto, ma senza gli elementi liminari della Germania divisa.

²⁹ v. S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze tedesche*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di Ugo De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 45 ss.

³⁰ v. C. MORTATI, *Introduzione*, a "La Costituzione di Weimar", cit.

³¹ v. G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, Il Mulino, Bologna, 1979, passim.

³² v. C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, Darsena, 1945.

³³ v. S. BONFIGLIO, *Il contributo di Mortati nella fase costituente attraverso la prospettiva teorica e storica della costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, 2017, n.3, pp. 1597 ss.

³⁴ v. su questo F. LANCHESTER, *I giuristi tra storia e politica*, cit., pp. 61 ss.

³⁵ v. su questo, in continuità con il dibattito degli anni del regime fascista, F. PERGOLES, *Orientamenti sociali delle costituzioni contemporanee*, Milano, Vita e Pensiero, 1946; v. per questo anche *Korporativismus in den sudeuropaischen Diktaturen*, Herausgegeben von A. MAZZACANE, A. SOMMA, M. STOLLEIS, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2005.

VI. IL DIBATTITO ISTITUZIONALE ITALIANO TRA WEIMAR E BONN (1949-2008).

6.1. Dal congelamento costituzionale al fallimento dell'alleanza di centro-sinistra (1949-1968).

Durante il primo decennio di vita del *Grundgesetz* l'attenzione italiana per il caso tedesco apparve tutta interna alla spaccatura est-ovest. Le incertezze della stessa dottrina costituzionalistica italiana sono evidenti nella stessa posizione di Costantino Mortati che, commentando le costituzioni della BRD e della DDR³⁶ criticò esplicitamente la democrazia protetta prefigurata da Bonn e non sembrò accorgersi della natura peculiare dell'ordinamento di Pankow. La cosiddetta Germania occidentale venne osservata al massimo come elemento di novità comparatistica (ad es. per il sistema elettorale della *proporzionale personalizzata* da tecnici del settore come Silvio Furlani)³⁷, ma non poteva avere alcuna rilevanza come esempio per il sistema politico italiano, caratterizzato dalla presenza del maggior partito comunista dell'occidente. La DDR, così come gli altri ordinamenti nell'area di influenza sovietica, rientrava — invece — nell'analisi idealizzata che la sinistra allora faceva delle democrazie popolari³⁸.

Può, oggi, sembrare paradossale, ma proprio nel momento in cui, nel 1959, la SPD compiva a Bad Godesberg l'ultimo passo del processo di integrazione, che negli anni successivi le avrebbe permesso di prendere le redini del governo, il maggior partito politico della sinistra italiana (il PCI) difendeva la sua specificità, ribadendo la strategia difensiva della non integrazione e la ferma contrarietà all'alleanza riformista di centro-sinistra.

In un simile contesto le analisi di Karl Dietrich Bracher sulla *dissoluzione della Repubblica di Weimar*³⁹ vennero utilizzate da Giovanni Sartori per formulare una teoria dei sistemi di partito che ebbe molta influenza all'interno dell'ordinamento politico costituzionale italiano. In polemica con le pionieristiche impostazioni duvergiane Sartori aveva analizzato, tra gli altri, i casi weimariano e francese come tipici di democrazie pluripartitiche attaccate da opposizioni bilaterali antisistema e prospettava prognosi infauste per gli ordinamenti che non avessero introdotto meccanismi elettorali selettivi simili al doppio turno francese. Le analisi di Giorgio Galli, provenienti da indagini operate dall'Istituto Cattaneo di Bologna,⁴⁰ avrebbero sostenuto, qualche tempo dopo, l'ipotesi del bipartitismo imperfetto e, successivamente, quella della possibile integrazione dell'opposizione comunista.

³⁶ v. C. MORTATI, *Le due costituzioni tedesche*, in *Scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 379.

³⁷ v. S. FURLANI, *Le tecniche della rappresentanza: cinquant'anni di ricerche sul diritto elettorale in Italia e all'estero*, Reggio Calabria, Falzea, 1996.

³⁸ v. su questo G. AMATO – F. LANCHESTER, *Pci e istituzioni: l'integrazione difficile*, in *Il Pci allo specchio*, a cura di Renato MIELI, Milano, Rizzoli, 1983, pp. 523-568.

³⁹ v. K. D. BRACHER, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Stuttgart: Ring-Verl., 1957.

⁴⁰ v. G. GALLI, *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*, Bologna, Il Mulino, 1975 e IDEM, *Il bipartitismo imperfetto: comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1966.

Tra questi due paradigmi, che — nati negli anni Sessanta sulla base delle indagini internazionali sull'opposizione — condizioneranno per molto tempo le analisi accademiche e le prospettive di innovazione istituzionale⁴¹, si incominciò ad inserire una terza prospettiva, derivata proprio dalla coeva dinamica tedesca e cioè lo schema che poi Paolo Farneti teorizzò come *pluralismo centripeto*⁴². Lo schema in questione possedeva, oltre a elementi di tipo descrittivo, forti caratteristiche *assiologiche* ed evidenziava come, nella temperie della deideologicizzazione e della trasformazione dei partiti da partiti organizzativi di massa in partiti pigliatutto (*catch all parties*), il sistema politico italiano avrebbe potuto normalizzarsi attraverso una dinamica simile a quella tedesca. Questa strategia, che accettava il sistema elettorale tedesco per quanto riguardava la *Sperrklausel*, venne prospettata per la prima volta subito dopo la rottura della coalizione di centro-sinistra e la nuova scissione socialista ed ebbe vero vigore solo dalla seconda metà degli anni Settanta, quando il bipartitismo DC-PCI pervenne ai massimi storici⁴³.

Altri elementi del modello tedesco non ebbero che scarsa udienza in ambito italiano. In particolare il Cancellierato, con l'investitura parlamentare in ingresso e la sfiducia costruttiva in uscita, contraddiceva troppo palesemente la realtà di un ordinamento dove il Presidente del Consiglio era un mediatore e non il segretario del partito più forte della coalizione di governo. Il sistema politico bloccato vedeva in sostanza nel partito di maggioranza relativa il centro di tutte le contraddizioni dell'ordinamento e le stesse impedivano ogni eccessiva concentrazione di potere.

6.2. Dall'integrazione difficile al crollo di regime incompleto (1969-1993).

Il 1969 costituisce - come è noto - uno spartiacque per la vicenda italiana. Michele Salvati, in un volume redatto con Alfredo Gliobianco, sostenne che in quegli anni la classe dirigente italiana aveva perso l'occasione della modernizzazione del sistema politico⁴⁴. Si entrò in effetti in un tunnel in cui la necessità di integrare il maggior partito della sinistra italiana si collegò con la teoria ingraiana della rete delle assemblee elettive.

In una stagione dinamica, ma confusa, l'ordinamento politico-costituzionale italiano applicò con più di venti anni di ritardo gli istituti delle regioni e del referendum previsti dalla Costituzione, provvide a disegnare — con i regolamenti parlamentari e gli statuti regionali — un rapporto maggioranza opposizione che rispecchiava la già citata impostazione maggioritario-minoritaria di Lavagna e di Basso, adottò la legge sul

⁴¹ v. D. FISICHELLA, *L'alternativa rischiosa. Considerazioni sul difficile governo*, in "Rivista italiana di scienza politica", n. 3, 1972, pp. 589 ss.

⁴² v. P. FARNETI, *Il sistema dei partiti in Italia 1946-1979*, Bologna, Il Mulino, 1983.

⁴³ v. F. LANCHESTER, *Sistema elettorale e forma di governo*, cit. e IDEM, *Il sistema elettorale in Germania e la discussione sulle riforme istituzionali in Italia*, in "Parlamento", 1988, nn. 5-7, pp. 17 ss..

⁴⁴ v. A. GIGLIOBIANCO - M. SALVATI, *Il maggio francese e l'autunno caldo italiano: la risposta di due borghesie*, Bologna, Il Mulino, 1980.

finanziamento pubblico dei partiti. A commento di questo periodo Giuseppe Di Palma nel suo volume *Surviving without governing*⁴⁵, sostenne che il Parlamento italiano non possedeva le regole decisionali minime di una democrazia occidentale efficiente.

La crisi economica e il pericolo terroristico compattarono le forze politiche, comportando accordi per la riduzione di spazi di libertà, ma espressero anche la persistenza della *conventio ad excludendum* nei confronti del Pci. In questi anni le esperienze di Weimar e di Bonn ebbero un intenso ed opposto successo. Da un lato l'instabilità persistente ed i pericoli per l'ordinamento democratico favorirono le analogie con la prima repubblica tedesca, che venivano evocate sia da destra che da sinistra; dall'altro la reazione di Bonn nei confronti degli episodi terroristici e la legislazione sul *Berufsverbot* venne considerata come altamente pericolosa da fette importanti delle élites politico-culturali italiane⁴⁶. I due temi in realtà finivano per sovrapporsi, ma venivano risolti in maniera differente sulla base della scriminante politica.

Sono questi gli anni in cui Weimar e il *Modell Deutschland*⁴⁷ furono presi in considerazione sulla base di una serie differenziata di influssi culturali: dalla riscoperta di Schmitt, reintrodotta in Italia da Gianfranco Miglio⁴⁸, a quella dei giuslavoristi weimariani⁴⁹ fino ad arrivare alle analisi di Rusconi sul ruolo della sinistra socialdemocratica e la sua integrazione⁵⁰.

Proprio in questo periodo alcuni dei nostri padri costituenti, Mortati e altri, cominciarono a sostenere che l'omogeneizzazione progressiva del sistema, di cui era un indice l'incontro tra le maggiori forze politiche, avrebbe dovuto favorire l'introduzione di elementi di maggiore decisione⁵¹. Esponenti dei partiti laici (tra cui anche giovani costituzionalisti) sostennero invece che la Costituzione era stata finalmente attuata nella sua parte organizzativa, ma che — per l'integrazione

⁴⁵ v. G. DI PALMA, G., *Surviving without Governing: the Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, 1977.

⁴⁶ v. ad es. A. DE SANCTIS RICCIARDONE, *Il controllo delle idee politiche nella repubblica federale tedesca (il cosiddetto "Berufsverbot")*, in "Giurisprudenza italiana", 1976, n 12, pt. 4, pp. 246 ss.; S. SENESE, *Le risposte istituzionali al rapimento e all'assassinio di Scheyer nella Germania federale ed il restringimento della dialettica democratica nella società e nel processo penale*, in "Quale giustizia", 1977, dicembre, pp. 764 ss.; C. VON BRAUNMUEHL, *Diritti civili e repressione in Germania occidentale*, in "Il Mulino", 1977, agosto, pp. 606 ss.; L. MISTRORIGO, *La democrazia in Germania e lo "spettro" di Weimar*, in "Civitas", 1979, n. 1, pp. 33ss.

⁴⁷ v. *Modello Germania: Strutture e problemi della realtà tedesco-occidentale*, a cura dell'Istituto Gramsci, Sezione emiliana; introduzione di Enzo Collotti, Bologna, Zanichelli, 1978.

⁴⁸ v. C. SCHMITT, *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, a cura di G. MIGLIO e P. SCHIERA, Bologna, Il Mulino, 1981.

⁴⁹ v. G. ARRIGO e G. VARDARO (a cura di), *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, Roma, Lavoro, 1982.

⁵⁰ v. G. E. RUSCONI, *La crisi di Weimar: crisi di sistema e sconfitta operaia*, Torino, Einaudi, 1977.

⁵¹ v. A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*. in Quaderni costituzionali, 1995 fasc. 1, pp. 67 ss.

totale e la normalizzazione del nostro ordinamento — erano necessarie delle riforme istituzionali adeguate per attivare il meccanismo dell'alternanza⁵².

Iniziava con la fine degli anni Settanta la stagione delle innovazioni discusse e mai attuate, in un immobilismo, sempre più pericoloso, che trovò la sua conclusione nella crisi di regime dei primi anni Novanta. Dopo l'esperienza dei governi di unità nazionale, le coalizioni pentapartito riproposero sotto altra forma l'importanza del centro, ma dimostrarono anche, che negli anni Cinquanta esso aveva svolto una funzione salvifica, ma che ora rischiava di essere solo strumento di una strategia immobilistica. Il dibattito sulle innovazioni istituzionali mise in discussione anche a sinistra quel modello parlamentocentrico che proprio all'inizio degli anni Settanta aveva conformato il sistema dei regolamenti parlamentari agli statuti regionali.

Durante tutto il decennio successivo, al di là del gran parlare di macroinnovazioni, vennero introdotte importanti modifiche dei regolamenti parlamentari e della normativa ordinaria, in maniera da adeguare il più possibile il funzionamento istituzionale ad un nuovo tipo di rapporti tra maggioranza e opposizione. In questo periodo si parlò in maniera polemica di Weimar soprattutto in relazione alla proposta di semipresidenzialismo proposta da Giuliano Amato, rilevandone la contraddizione con il modello francese della V Repubblica⁵³, mentre il caso tedesco federale veniva discusso sia per quanto riguarda il rapporto Governo-Parlamento, sia per quanto atteneva al sistema elettorale. Nel corso dei lavori della Commissione Bozzi l'ipotesi di un sistema elettorale basato su principi simili a quelli della proporzionale personalizzata venne avanzata da una serie di intellettuali (Barbera, Pasquino, Giugni, ecc.), ma non trovò alcun sostegno esterno. Anzi durante i lavori della citata Commissione si sentirono ancora tra gli esponenti comunisti i residui di una politica istituzionale tradizionale, che poco dopo venne rinnegata⁵⁴.

Il problema italiano dell'impossibilità di innovare si presentava insolubile e venne esposto da Gustavo Zagrebelsky con la ripresa del paradosso weimariano del riformatore: se le cose vanno bene non è necessario innovare; se — invece — la situazione è critica, risulta impossibile farlo per i veti incrociati⁵⁵. Di qui la discrasia tra una discussione sui massimi sistemi e la realtà dell'innovazione istituzionale concreta, che si sostanziò proprio nel 1988 nelle modifiche regolamentari sul voto segreto alla Camera dei deputati⁵⁶ e nella L. 400/1988

⁵² v. E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978; G. AMATO, *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1980.

⁵³ v. su questo F. LANCHESTER, *Le riforme istituzionali tra aspirazioni partigiane e vincoli sistemici*, in "Quaderni costituzionali", 1987, n. 2, pp. 365 ss.

⁵⁴ v. F. LANCHESTER, *Votazioni, riforme istituzionali e sistema politico*, Roma, Bulzoni, 1987.

⁵⁵ v. G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, pp. 915 ss., che faceva riferimento a E. FRAENKEL, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie* [1932], in *Gesammelte Schriften, Band 1, Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Herausgegeben von H. BUCHSTEIN, unter Mitarbeit von R. KÜHN, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 516 ss.

⁵⁶ Su cui v. F. LANCHESTER, *L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazione nelle assemblee parlamentari*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1980, n. 4, pp. 1235 ss.; A. CASU, *Voto*

sulla Presidenza del Consiglio⁵⁷. Di qui anche la prospettazione, da parte di alcuni, (Galeotti, ma prima ancora Bon Valsassina) di una strategia istituzionale basata sul referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost., capace di rompere il circolo vizioso dell'innovazione⁵⁸.

Il 1989-1990 fu un anno decisivo per la Germania federale, ma lo fu, pur se in maniera meno manifesta, anche per l'Italia. Se il crollo del muro di Berlino costituì per la Germania il volano della riunificazione (con tutte le conseguenze simboliche e pratiche del caso), per l'ordinamento italiano esso volle dire l'inizio della crisi dei soggetti politici che per tanti anni avevano caratterizzato il sistema. La fine della contrapposizione est-ovest con la scomparsa del tradizionale "nemico", il processo di integrazione europeo, l'impossibilità di continuare a finanziare il consenso attraverso il deficit pubblico, la crescita di formazioni autonomiste in alcune regioni del paese e poi le inchieste dei magistrati misero in sempre maggiore difficoltà la classe politica tradizionale.

Tra i molti elementi evocabili di questo periodo ne scelgo due, che per analogia o per contrasto attengono all'argomento della modellistica istituzionale tedesca. Il primo è costituito dall'attività del Presidente della Repubblica *pro tempore* Francesco Cossiga, che — sulla base della cesura epocale avvenuta in quegli anni — portò avanti una attività di esternazione inusitata, cui corrispose una richiesta di messa in stato d'accusa da parte del maggior partito della sinistra. Agli argomenti pragmatici evocati dal Capo dello Stato a giustificazione della sua attività (il crollo sostanziale dell'ordinamento precedente e la necessità di un rapido e profondo mutamento) se ne aggiungevano altri che facevano riferimento alle polemiche weimariane tra Kelsen e Schmitt su chi dovesse essere il custode della Costituzione. Il ruolo del Presidente della Repubblica, che Cossiga considerava di stimolo e in connessione con il sentimento popolare, avrà anche nel periodo successivo una posizione determinante, sulla base dello sgretolarsi del sistema partitico tradizionale e della debolezza delle maggioranze di governo. Esso evocherà in più occasioni, seppur in condizioni estremamente differenti, i fantasmi weimariani dei governi presidenziali.⁵⁹

Il secondo elemento che intendo mettere in evidenza è quello relativo all'uso del referendum, che come si è visto ha incominciato ad essere teorizzato come strumento di rottura dell'immobilismo proprio nel secondo lustro degli anni Ottanta. L'istituto del referendum abrogativo, su cui molto si discusse alla

segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1986, n.2, pp.553 ss. e V. MAGGIANI, *Innovazioni nei regolamenti parlamentari in materia di voto segreto*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1989, n. 1, pp. 217 ss..

⁵⁷ v. S. BARTOLE, *Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della legge n. 400 del 1988*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1988, n. 9, pp. 1469 ss.; L. CARLASSARE, *Prime impressioni sulla nuova disciplina del potere regolamentare prevista dalla legge n. 400 del 1988 a confronto col principio di legalità*, in *ibidem*, pp. 1476; A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400 del 1988*, in *ibidem*, pp. 1483 ss.; G. U. RESCIGNO, *Il nome proprio degli atti normativi e la legge n. 400 del 1988*, in *ibidem*, pp. 1494 ss.

⁵⁸ v. S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983; Marino Bon Valsassina, *La riforma della Costituzione vista dalla Destra*, in "I problemi di Ulisse", Firenze, Sansoni, 1966, pp. 25 ss.

⁵⁹ v. sul tema Franz C. MAYER, *Wer soll Hüter der europäischen Verfassung sein?*, in *Archiv des öffentlichen Rechts* 2004, n. 3, pp- 411-435.

Assemblea costituente dove i progetti Mortati (fondati su suggestioni weimariane) vennero selvaggiamente ridotti, venne introdotto con ritardo dopo più di vent'anni dalla promulgazione della Costituzione. Esso mutò nel ventennio successivo il proprio significato di strumento per la conduzione di battaglie relative a diritti di libertà da parte di gruppi di cittadini a meccanismo per la continuazione della lotta partitica dal Parlamento al Paese, per divenire, in seguito, lo strumento principe per la innovazione di rottura⁶⁰.

In questa prospettiva la lezione weimariana sul pericolo che le votazioni deliberative del Corpo elettorale assumessero caratteristiche plebiscitarie era stata recepita dal *Grundgesetz* di Bonn con l'esclusione dell'istituto a livello nazionale e con la rigida strutturazione partitica dell'ordinamento istituzionale. La sent. n.47/1991 della Corte costituzionale, che dichiarò ammissibile il referendum sulla preferenza multipla, costituì –invece– un momento fondamentale nella destrutturazione del vecchio assetto di potere, aprendo la porta ai referendum del 1993 sul sistema elettorale del Senato e sul finanziamento pubblico ai partiti⁶¹.

In una siffatta situazione l'innovazione istituzionale, che non riusciva ad essere decisa dall'*élite*, venne introdotta forzatamente dal basso in correlazione con la decapitazione morale di una parte dello stesso ceto politico. Le discussioni avvenute all'interno della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali De Mita-Jotti tra il 1992-93 non potevano che confermare l'impotenza di soggetti politici in via di eliminazione. Al di là delle suggestioni tedesco-federali rilevabili nel progetto di revisione dell'art. 117 della Cost. e dei tatticismi impliciti nella presenza di formazioni con aspirazioni scissionistiche, era evidente la rottura che il previsto referendum confermativo avrebbe operato con il passato e il desiderio di rilegittimare l'ordinamento attraverso la deliberazione popolare.

6.3. La transizione aperta (1994-2008).

Alle spalle della crisi di regime del 1992-93, che ha visto scomparire tutti i partiti che avevano approvato la Costituzione repubblicana, sono state effettuate cinque elezioni politiche (1994-1996-2001,2006 e 2008), caratterizzate dal processo di cambiamento del sistema partitico verso un tendenziale bipolarismo, con pluralismo coalizionale accentuato, che è stato formalmente ridotto nel 2008. Nel periodo si sono succeduti due sistemi elettorali (uno tendenzialmente maggioritario; un altro basato su formula non maggioritaria, premio di coalizione e clausole di esclusione), mentre sono state –da un lato– introdotte nuove costituzionali importanti per il livello regionale (titolo V della Cost.), e respinti – dall'altro– incisivi interventi sull'intera parte organizzativa della Costituzione attraverso votazione popolare.

⁶⁰ v. sul tema, per un'analisi di largo respiro, A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, Giuffrè, 1994 e AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del Seminario (Roma, 5-6 luglio 1996)*, Milano, Giuffrè, 1998.

⁶¹ v. F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali*, Roma, Bulzoni, 1992, e F. LANCHESTER, *Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle "democrazie a basso rendimento"*, in *"Politica del diritto"*, 1995, n. 2 pp. 145ss. Sul tema v. A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Milano, Giuffrè, 2009.

Nel 1997, dopo la vittoria elettorale del centro-sinistra con il I governo Prodi, è stata anche introdotta una vera e propria rottura nel procedimento di revisione attraverso la Commissione bicamerale D'Alema. Durante i lavori della Commissione D'Alema, cui il mondo dei costituzionalisti ha prestato molta attenzione ma spesso senza considerarne le caratteristiche peculiari⁶², i partecipanti alla stessa hanno fatto frequente riferimento al dato comparatistico, soffermandosi con particolare insistenza sull'esempio tedesco. Non ho intenzione di operare in questa sede un esame particolareggiato di come Weimar e Bonn siano stati evocati dalla Commissione bicamerale. Per utilizzare in maniera impressiva perifrasi semplificatorie direi, tuttavia, che gli innovatori italiani, non avendo ancora superato completamente la sindrome di Weimar, hanno comprato un biglietto per Londra con tratta circolare Berlino-Parigi, ma poi hanno avuto paura di volare e sono rimasti a terra.

L'aspirazione ad introdurre una forma di governo parlamentare razionalizzata stabile ed un tipo di Stato federale si è, dunque, scontrata con le vecchie remore di sempre e con un processo di ristrutturazione del sistema partitico ancora in corso.

Alla fine della legislatura 1996-2001 la maggioranza di sinistra ha approvato in maniera controversa la citata riforma del Titolo V della Costituzione, che nella legislatura successiva ha provocato la ben più incisiva proposta di innovazione della parte II della Costituzione nel 2005, che poi non ha superato il vaglio del referendum confermativo l'anno successivo.

Nel corso della legislatura successiva l'idea della riforma incisiva della parte seconda della Costituzione si è collegata con quella elettorale. Se nel corso della legislatura precedente la commissione D'Alema aveva sdoganato il semipresidenzialismo; durante la legislatura 2001-2006 sono apparse le ipotesi del premierato forte e del premio di maggioranza elettorale. Il primo, preparato in maniera sistematica anche attraverso *pontieri istituzionali*, tendeva a ingessare sul *Capo del Governo*, il rapporto con il Corpo elettorale, secondo schemi non reperibili né in Gran Bretagna, né in Germania⁶³. Esso non è riuscito a passare; mentre il secondo è stato approvato in zona Cesarini tra alti lai, ma con sostanziale consenso dei maggiori *partners*. I modelli comparatistici in questo

⁶² v. il n. speciale della rivista "Nomos. Le attualità nel diritto", 1997 dedicato ad un primo commento dei lavori della Commissione bicamerale, ma v. tra i numerosissimi contributi: F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997; F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, Torino, Giappichelli, 1998 (sesta ed.); V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della 13^a legislatura: cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998 (analisi molto articolata); S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1998 (con ampia bibliografia).

⁶³ Per l'operazione relativa al cosiddetto premierato forte prospettata dall'allora Presidente del Senato Pera e supportata in modo differenziato all'interno della Fondazione Italianieuropei e Magna Charta v. S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in "Rassegna parlamentare", 2003, n.2; G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le virtù del premierato*, in idem; e, in maniera indicativa, T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari* Torino, Giappichelli, 2004. Sul giudizio di chi scrive sulle proposte in questione v. F. LANCHESTER, *Il premier nostro e quello degli altri*, in *La Stampa*, 10 gennaio 2003.

caso sono stati emarginati dall'esperienza profonda del premio di maggioranza per consolidare le coalizioni che, passando dalle proposte di Sturzo alla legge Acerbo e alla legge elettorale del 1953, costituisce la vera memoria storica del riformatore elettorale. La scarsa polemicità con cui si è accettato il nuovo sistema elettorale la dice, però, lunga sulla convergenza degli interessi dei partner.

Il modello tedesco è divenuto negli anni successivi un riferimento sostanzialmente *retorico* per il centro-sinistra per significare alleanze alternative a quelle bipolarizzanti della seconda fase della Costituzione repubblicana.

In particolare ci si è soffermati sul tema del sistema elettorale tedesco e la sinistra, in precedenza tradizionalmente contraria a proporzionale personalizzata e soglia di esclusione, ha visto nello stesso una ancora di salvezza alternativa. Durante gli anni Novanta il *leit motiv* era quello della adozione del sistema elettorale uninominale a doppio turno con ballottaggio; successivamente vi è stato uno spostamento deciso verso il meccanismo tedesco, oramai abbandonato da tempo dagli istituzionalisti di Forza Italia e poi dal Popolo della libertà. D'altro canto le spinte centrifughe portano a guardare con favore gli esempi spagnolo e tedesco per il rapporto centro-periferia istaurato, nella prospettiva delle rispettive innovazioni incrementali.⁶⁴

La forma di governo del Cancelliere pare, d'altro canto, troppo debole per parte dei contendenti, che la considerano pericolosa proprio per la riproposizione della *große Koalition* nel settembre del 2005.

Più frequenti e meno sbandierati risultano, infine, i riferimenti per le modifiche incrementali del federalismo tedesco che si inseriscono nell'implementazione della riforma del rapporto centro-periferia evidenziato dalla recente legge sul federalismo fiscale.

VII-CONCLUSIONI: L'ULTIMO DECENNIO E L'INCUBO DI WEIMAR.

Parlare dell'ultimo decennio e del rapporto con Weimar e Bonn significa ripercorrere i dati della grande recessione post- 2009 che ha colpito tutto il mondo occidentale ma soprattutto l'Europa di Lisbona, e analizzare l'evolversi della crisi italiana. Benchè le opere su Weimar non siano state numerose⁶⁵, la

⁶⁴ v., nella copiosa produzione sull'argomento, M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in "Diritto pubblico e comparato europeo", 2001, n.3; F. LANCHESTER, *I modelli elettorali tedesco e spagnolo nel recente dibattito italiano*, in "Italianieuropei", 2008, n.1, pp.42 ss. ; M. LUCIANI, *Alcune osservazioni sul sistema elettorale tedesco*, in *idem*; e V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?*, in <http://www.forumcostituzionale.it/site/content/view/3/3/>.

⁶⁵ v. E. D. WEITZ, *La Germania di Weimar*, Milano, Mondadori, 2009; E. NOLTE, *Rivoluzione conservatrice nella Germania della Repubblica di Weimar*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2009; G. MAI, *La Repubblica di Weimar*, Bologna, Il Mulino, 2011; F. LANCHESTER – F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2011; C. AMIRANTE – S. GAMBINO (a cura di), *Weimar e la crisi europea: economia costituzione politica*, Cosenza, Periferia, 2013; A. SOMMA, *La Germania e l'economia sociale di mercato*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, 2014; L. TENTONI, *L'Italia di Weimar*, Tricase, Youcanprint, 2014; P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, 2016; O. KIRCHHEIMER, *Potere e conflitti: saggi sulla Costituzione di Weimar*, a cura di A. SCALONE, Modena, Mucchi, 2017; A. WIRSCHING, *Weimar, cent'anni dopo. La storia, l'eredità: bilancio di un'esperienza controversa*, pref. Angelo Bolaffi, Roma, Donzelli, 2019.

sensazione di un avvatarsi weimariano della situazione europea ed italiana è sempre più presente.

Si diceva all'inizio di queste pagine che la Germania di Bonn ha costruito la sua esperienza post-bellica sulla duplice impostazione di non ripercorrere né l'esperienza totalitaria, né quella weimariana. L'insicurezza di Weimar è rimasta presente per molto tempo in Germania e la *Wiedervereinigung* l'ha attenuata all'interno (anche se l'indebolimento della SPD e della CDU/CSU e il rafforzamento di AfD pone problemi), ma acuita verso l'esterno. Il recupero di sovranità, unità e democrazia ha rafforzato il senso di identità tedesca, ma ha anche contribuito ad indebolire la spinta sovranazionale rafforzando le tendenze ordoliberali rispetto a quelle dello Stato sociale⁶⁶. In particolare la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* nell'ultimo quarto di secolo può essere considerata un indicatore empirico di un sentimento che percorre gran parte della classe dirigente e che viene confermato dallo stesso elettorato. Già le sentenze su Maastricht e di Lisbona potevano essere considerate indicative nel lungo periodo per la loro evidenziazione di una ritrosia statalistica verso l'integrazione sovranazionale. In seguito quelle sul sistema elettorale per il Parlamento europeo (il caso della *Sperrklausel* 2011 e 2014)⁶⁷ e sulla NPD (*la sentenza sulla costituzionalità Nationaldemokratische Partei Deutschlands del 2017*)⁶⁸ hanno certificato come una parte della classe dirigente tedesca abbia perso dinamicità nei confronti del progetto europeo. L'Europa e le sue debolezze, cui ha contribuito anche la scarsa capacità egemonica tedesca, sono gli elementi che fanno pensare che Weimar si sia trasferita in Europa con la centrifugazione dei *pigs* prima e poi con l'apparire delle posizioni sovraniste dell'Est-europeo.⁶⁹

In questo quadro complesso, che tiene conto dello spostamento degli assi geopolitici, delle difficoltà economiche che provocano la crisi dello Stato sociale e della democrazia rappresentativa, la crisi del modello democratico si presenta particolarmente preoccupante per l'Italia, caratterizzata da *ipercinetismo elettorale* e tentativi falliti di grande riforma costituzionale. Il sistema elettorale in senso stretto è stato, infatti, modificato per ben otto

⁶⁶ v. su questo ampiamente A. SOMMA, *L'altra faccia della Germania: sinistra e democrazia economica nelle maglie del neoliberalismo*, Roma. DeriveApprodi, 2015.

⁶⁷ v. Sent. del 9 novembre 2011 e Sent. del 26 febbraio 2014 in cui il Bundesverfassungsgericht ha messo in evidenza che la discrezionalità attribuita dall'Atto di Bruxelles relativo all'elezione diretta dei rappresentanti del Parlamento europeo deve conformarsi al diritto costituzionale nazionale. Sul dibattito v. G. HARTMANN, *Organklage gegen die neue 3 %-Sperrklausel Das Salz in der Suppe* e H. H. von ARNIM, *„Argumentation des Prozessbevollmächtigten „Jede Sperrklausel ist verfassungswidrig“*, *Oekologie Politik*, 2014, N.161, pp.31 ss, ma già D. MURSWIEK, *Die Verfassungswidrigkeit der 5%-Sperrklausel im Europawahlgesetz*, in *Juristenzeitung*, 1979, pp. 48- 53, con richieste che oramai si allargano M. L. FREMUTH, *Die Verfassung kennt sie nicht und die Demokratie bedarf ihrer nicht - Zur Notwendigkeit der Revision bei der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Recht zur Wahl des Deutschen Bundestages*, in *Juristenzeitung*, 2018, 1, pp. 13-22.

⁶⁸ v. A. ZEI, *La nuova giurisprudenza del Bundesverfassungsgericht sull'incostituzionalità dei partiti politici: a volte la democrazia non si difende*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2017, pp. 518 ss. A. GATTI, *Il Parteiverbot e la nuova incostituzionalità a geometria variabile nell'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, 2017, n.3.

⁶⁹ v. in senso conforme A. WIRSCHING, *Weimar, cent'anni dopo. La storia, l'eredità: bilancio di un'esperienza controversa*, cit., p.135.

volte dal 1993 in modo intenso sia dal legislatore che dalla Corte costituzionale, mentre sia nel 2006 che nel 2016 il Corpo elettorale ha respinto innovazioni costituzionali molto rilevanti. Un PIL pro-capite in decrescita, un debito pubblico sempre più pesante, correlati con decremento demografico e disoccupazione giovanile, aggravano i problemi che colpiscono gli altri ordinamenti europei.

Per quanto riguarda l'Italia l'indebolimento dei partiti delle tradizionali famiglie politiche europee ha, infatti, portato nel 2011 -2013 all'ibernazione del circuito partitico-parlamentare e poi al personalismo plebiscitario fino ad arrivare alla fase attuale del *bipopulismo di Governo*. Due formazioni considerate tradizionalmente antisistema ed antitetiche fra loro hanno costituito una coalizione di Governo sulla base di un *contratto*, che ovviamente risente di continue tensioni⁷⁰. Il Movimento 5 Stelle rappresenta il populismo tradizionale che protesta contro le inefficienze del ceto politico rappresentativo ed è affetto da scarsa strutturazione, mentre la Lega di Matteo Salvini rappresenta il nazional-populismo che unisce i movimenti sovranisti europei. Ciò ci dice che siamo oltre Weimar e quindi in un territorio sconosciuto, ma tuttavia pericoloso. Due populismi si sono incontrati e tentano di coprire l'intero alveo elettorale. Sarà lo sviluppo della crisi economica a dirci quali saranno gli sviluppi di una situazione che rimane preoccupante e piena di pericoli.

Dal punto di vista costituzionalistico risulta evidente la costante azione di supplenza degli organi di garanzia interna ed esterna (Capo dello Stato e Corte costituzionale), che vigilano in maniera coordinata sulla situazione. Ma come al solito, non si può richiedere troppo alle istituzioni di garanzia, che a differenza di quanto capitò a Weimar, per adesso in Italia paiono muoversi in maniera coordinata e parallela per la difesa dei valori costituzionali, come ha dimostrato, ad es., il recente caso scaturito dall'approvazione della legge di bilancio a fine dicembre 2018. Gli organi di garanzia interna (il Presidente della Repubblica) ed esterna (la Corte costituzionale) hanno infatti operato in questi anni al fine di controbilanciare prima l'ibernazione del circuito partitico parlamentare nel 2011 e oggi i debordamenti del *bipopulismo di Governo*. Il contrasto Schmitt e Kelsen sul *custode della Costituzione* che come ricordato- venne evocato agli inizi degli anni Novanta in Italia, vede oggi gli stessi organi di garanzia invece uniti come sostegno dell'ordinamento, ma permane il dubbio sulla loro capacità di resistenza se le tensioni dovessero persistere o peggio aggravarsi.

Fecha de envío / Submission date: 18/04/2019

Fecha de aceptación / Acceptance date: 7/05/2019

⁷⁰ Sulle differenze tra il *Koalitionvertrag* 2018 tra CDU-CSU e SPD , tedesco ed il *contratto* M5S e Lega si può discutere, ma è sempre bene fare riferimento all'opera di P. A. CAPOTOSTI , *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, su cui di recente v. R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di governo*, in *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulla forma di governo: atti del Convegno*, Roma, 19 marzo 2015 / a cura di Giuliano Amato e Fulco Lanchester, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 37 ss.