

COSTANTINO MORTATI

LEZIONI SULLE FORME
DI GOVERNO



PADOVA
CEDAM - CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
1973

suoi rapporti col potere esecutivo. In primo luogo è da notare come il Capo dello Stato, benché anch'esso eletto dai membri delle due Camere riuniti a formare un organo speciale (l'Assemblea Nazionale; ma per una durata diversa da quella prevista per le due Camere), goda di poteri effettivi, tali da rappresentare un limite alla supremazia del Parlamento. Infatti il Presidente della Repubblica ha nei confronti delle leggi votate dal Parlamento un potere di veto sospensivo, potendo motivatamente rinviarle alle Camere per una nuova approvazione, che può avvenire o da parte di entrambe con la maggioranza assoluta dei loro membri, o da parte della sola Camera dei Deputati con voto nominale della maggioranza dei tre quinti dei suoi membri. Inoltre il Presidente ha il potere di sciogliere le Camere, senza altro limite che il divieto di usare tale potere negli ultimi sei mesi delle sue funzioni. Infine la costituzione cecoslovacca, secondo lo schema parlamentare « classico », attribuisce al Presidente il potere di nominare e congedare il Presidente del Consiglio e i Ministri (che sono però dichiarati politicamente responsabili di fronte al Parlamento, in quanto espressamente obbligati a dimettersi in seguito a voto di sfiducia delle Camere).

Anche la Costituzione cecoslovacca prevede il *referendum* popolare sulle leggi, ma stabilendo condizioni sostanzialmente opposte a quelle viste nella Cost. austriaca: la decisione di sottoporre a *referendum* le leggi votate dal Parlamento è infatti affidata alla deliberazione unanime del Governo; in tal modo questo si trova in possesso di un'arma per influire sulla politica legislativa del Parlamento.

La « razionalizzazione » del sistema parlamentare è particolarmente evidente considerando quanto la Cost. cecoslovacca dispone in merito alla procedura del voto di sfiducia (per la deliberazione sulle mozioni di sfiducia, che deve essere firmata da almeno 100 deputati e non può essere discussa prima di 8 giorni dalla sua presentazione, si esige la presenza della maggioranza assoluta dei Deputati e la maggioranza assoluta dei voti nominalmente espressi). In tal modo, per opera di una minuziosa e rigida disciplina costituzionale, si vuole assicurare stabilità al Governo salvandolo dagli improvvisi colpi di mano provocati da una maggioranza eterogenea e provvisoria, e si vuole cercare di ottenere risultati analoghi a quelli che in Inghilterra si erano ottenuti per merito di una sostanziale omogeneità della struttura sociale e per l'accordo fondamentale fra le forze politiche in lotta (presupposti indispensabili per un solido ed effi-

ciente bipartitismo). Ma nessuna regolamentazione giuridica, per quanto minuziosa, può rimpiazzare la mancanza di una solida struttura sociale di base nel conferire stabilità a determinati rapporti costituzionali naturalmente elastici e scarsamente definiti nei loro contorni; così la razionalizzazione del voto di sfiducia può servire ad evitare che avvengano crisi (di Governo) « parlamentari » troppo frequenti, ma non può evitare che tali crisi avvengano — con identici effetti quanto all'instabilità del Governo — in modo « extra-parlamentare », specie nel caso di governi di coalizione: questo è quanto l'esperienza costituzionale cecoslovacca, per prima, ci dimostra.

Per concludere la breve analisi della forma di governo cecoslovacca è interessante ricordare come la Costituzione preveda un apposito « Tribunale Costituzionale », ed attribuisca ad esso anche il potere di giudicare dei conflitti di attribuzione tra i « poteri » dello Stato: il che può essere interpretato come un'ulteriore conferma della tendenza all'equilibrio razionalizzato del quale tale costituzione rappresenta una significativa espressione.

§ 4 - LA FORMA DI GOVERNO NELLA GERMANIA DI WEIMAR

Sommario: 17. Cenni storici. Apparenza e realtà della sua concezione « dualistica ». — 18. Gli organi costituzionali: formazione e funzioni. — 19. I rapporti reciproci fra gli organi. — 20. Pluralismo ed indeterminazione di tendenze sul piano della costituzione « legale ». — 21. Contrapposizione e prevalenza tra due fondamentali centri d'autorità. — 22. L'influenza delle forze politiche.

17. — La Costituzione di Weimar (così chiamata dal luogo ove tenne i suoi lavori l'Assemblea Nazionale convocata in funzione costituente dopo la repressione della rivolta « spartachiana ») dell'agosto del 1919, rappresenta il primo importantissimo tentativo di instaurare in Germania un ordinamento veramente democratico (anche se tale tentativo si rivela al suo inizio imposto dagli eventi, cioè dal crollo bellico e civile della struttura imperiale, e dal pericolo del movimento sovversivo scoppiato nell'immediato dopoguerra). La precedente evoluzione politica tedesca era infatti caratterizzata per una netta prevalenza delle ideologie autoritarie di marca prus-

siana, così da rimanere sostanzialmente estranea all'influenza della rivoluzione liberale affermata nella maggior parte dell'Europa occidentale.

Se il primo problema dei costituenti di Weimar è quello di dare alla Germania una struttura democratica, il secondo problema era quello di conferire ad essa una efficiente struttura decentrata, che non fosse in contrasto col principio dell'unità dello Stato. Si trattava cioè di trovare una soluzione di equilibrio tra la decomposizione atomistica che caratterizzava la Germania nel periodo anteriore al 1871 ed il tipo di unificazione che Bismark aveva tentato di realizzare mediante l'affermazione dell'egemonia prussiana. Tale soluzione viene trovata riaffermando, da un lato, l'unità dello Stato in nome del principio democratico e della sovranità popolare (infatti nel preambolo della Costituzione questa è proclamata come il risultato della volontà del popolo tedesco « unito nelle sue stirpi »), e, dall'altro, prevedendo non un vero sistema federale rigorosamente inteso (formato da Stati-membri, ognuno dei quali conserva — in parte — la propria sovranità), ma un sistema di ampio decentramento regionale costituzionalmente garantito, fondato sull'autonomia dei singoli *Länder* [nome, con cui sono designati i singoli territori autonomi, che letteralmente vuol dire « paese », che si contrappone al nome di « stato » che prima si dava ai territori medesimi, così come il nome di « Reich » (impero) dato all'ordinamento complessivo si contrappone a quello precedente di « *Bund* », per indicare che non si tratta di uno Stato federale in senso proprio].

Per quanto riguarda specificamente la forma di governo della Cost. di Weimar, non ci soffermeremo ad analizzare la natura, gli orientamenti ed i rapporti reciproci tra le forze politiche che la promuovono. Convienne invece sottolineare l'influenza determinante esercitata sulla sua formulazione normativa da parte degli studiosi di diritto costituzionale: tra di essi, analogamente a quanto si è detto essere avvenuto in Austria per opera del Kelsen, primeggia la figura del Preuss. La concezione del regime parlamentare di tale studioso è sostanzialmente mutuata da quella del Redslob: nettamente favorevole quindi al tipo « dualistico » — fondato sui due centri d'autorità costituiti dal Capo dello Stato e dal Parlamento — che viene considerato l'unica vera espressione di tale regime. Si tratta di una concezione che respinge radicalmente ogni possibilità di evoluzione in senso « assembleare » e vuole invece fedelmente ispirarsi all'espe-

rienza inglese per quanto riguarda la soluzione del problema dei rapporti tra « legislativo » ed « esecutivo » e la conciliazione delle due fondamentali esigenze dello Stato contemporaneo. Ma si è detto che in Inghilterra tale soluzione è ottenuta abbandonando il regime « dualistico », ed adottando invece un regime « monistico » che consacra la decisa prevalenza dell'« esecutivo »; si è anche detto come ciò non sbocchi in un regime autoritario perché la struttura sociale ed il sistema dei partiti garantiscono un effettivo e reale controllo democratico. In Germania invece si crede che quello « dualistico » sia il regime ideale, e si vuole assicurare la permanenza, evitando ad un tempo i pericoli di un'evoluzione in senso « assembleare », col razionalizzare la struttura ed i rapporti fra i « poteri ». A tal fine si ritiene insufficiente la semplice razionalizzazione di alcuni istituti tipici dello schema parlamentare (ad esempio: le modalità del voto di sfiducia), ed invece si ritiene necessario prevedere una pluralità di organi posti reciprocamente in posizione di equilibrio tale da essere in grado di neutralizzarsi a vicenda nell'eventualità di abusi e di arbitri. Tale premessa implica il sostanziale abbandono dello stesso schema « dualistico », nel senso che diventa necessario prevedere non più soltanto due diversi centri d'autorità, ma invece prevederne una pluralità dotati di poteri che si intersechino in modo tale da offrire sempre ed in ogni caso la garanzia dell'equilibrio. I costituenti di Weimar credono che tale sistema non si risolveva in un meccanismo troppo complicato ed eterogeneo, perché tendono a congegnare i vari organi e procedimenti in modo che la prima e l'ultima parola possa sempre spettare alla volontà del popolo: questo — si afferma — deve costituire il vero fulcro e l'autorità suprema di tutto il sistema.

Ma in proposito può essere mosso un primo rilievo critico: un tale complesso di congegni e di poteri reciproci si rivela del tutto inutile se applicato ad una società sostanzialmente omogenea (come l'esperienza inglese abbondantemente ci dimostra); per altro verso, diventa pericoloso ed al limite contro-produttore in una società non omogenea. Se infatti i vari organi costituzionali hanno non soltanto un potere reciprocamente negativo (di freno), ma un potere di intervento positivo (in modo che l'organo che abusi della propria posizione possa forzatamente essere ricondotto sulla retta strada), se cioè hanno poteri reciproci qualitativamente analoghi, i congegni suddetti possono accentuare al massimo l'eterogeneità sociale fino al punto di provocare una radicale crisi del sistema. Sarà l'organo che,

per sua natura, e per la combinazione degli eventi, si troverà in grado di sfruttare al massimo i propri poteri, quello che riuscirà a controllare a proprio vantaggio la situazione, imponendosi autoritariamente su tutti gli altri e rompendo così un equilibrio tanto faticosamente costruito.

L'esattezza di tale considerazione è pienamente confermata da un'analisi del sistema costituzionale in esame e dell'evoluzione subita dai poteri in esso previsti. Convienne elencare brevemente i suddetti organi che sono: il Presidente del Reich, il Governo del Reich (composto del Cancelliere e dei Ministri), il Reichstag (formato dai deputati eletti direttamente dal popolo), il Reichsrat (assemblea rappresentativa dei vari Länder), il Tribunale Costituzionale ed il Consiglio Economico del Reich.

18. Per quanto riguarda il Presidente, la Costituzione dispone che esso sia eletto direttamente da tutto il popolo: ciò allo scopo di conferirgli una posizione rappresentativa capace di contrapporsi a quella del Parlamento, così da costruirlo come uno dei due fondamentali centri d'autorità nei quali si realizza il principio dualistico.

Già considerando il modo di preposizione alla carica del Capo dello Stato può dirsi che il sistema costituzionale di Weimar si rivela essere una contaminazione tra i principi ispiratori di due diversi regimi di governo (quello « presidenziale » e quello « assembleare »), nonostante che nell'intenzione dei costituenti una simile soluzione voglia rappresentare l'unico modo di realizzare il vero parlamentarismo. Che al Presidente si intendesse attribuire la posizione di autorità con forza pari e contrapposta alle assemblee rappresentative è anche indicato dal fatto che egli viene eletto per 7 anni (mentre il Parlamento lo è solo per 4) e nessun limite si pone alla sua rielezione. Sempre nell'intenzione dei costituenti, il Presidente è visto come un potere « neutro » (in analogia alla posizione del Re nel regime parlamentare che « regna ma non governa », nel senso che sta al di sopra delle forze politiche contendenti e si preoccupa soltanto di assicurare il rispetto della Costituzione senza farsi portatore di una propria concezione politica). Ma se si considera che l'elezione del presidente poteva avvenire anche con la sola maggioranza relativa e in collegamento con l'iniziativa dei partiti (essendo stata respinta una norma che prevedeva il « ballottaggio » qualora nessuno dei candidati avesse ottenuto la maggioranza assoluta, ed essendo stato stabilito che ogni

candidatura dovesse essere rappresentata con la sottoscrizione di almeno 20.000 elettori), si vede come il suddetto carattere « neutrale » venga meno: diventa Presidente solo colui che ha l'appoggio di una data forza politica, al cui orientamento non può che restare vincolato anche durante la sua permanenza in carica. Tale legame inoltre è accentuato dalla possibilità che il Presidente venga deposto dalla carica (prima dei 7 anni previsti) con deliberazione popolare presa su iniziativa del Reichstag (che deve deciderla a maggioranza dei due terzi): tale congegno funziona in modo che, ove la deliberazione sia favorevole al Presidente, questi si intende rieletto, mentre nel caso opposto si fa luogo all'automatico scioglimento del Reichstag. È ovvio che il Presidente, per difendersi dall'eventualità della deposizione, durante tutto il corso della sua carica, si appoggi ad una forza politica capace di volgere a suo vantaggio il voto popolare.

Tali elementi ci permettono di concludere come la vera intenzione del costituente fosse quella di creare un Presidente « forte », capace di sfruttare il consenso popolare eventualmente contro il Parlamento: ciò è anche confermato dal fatto che i suddetti congegni erano stati stabiliti per volontà delle forze politiche di destra contro quelle di sinistra (con l'astensione dei socialdemocratici). Ed in particolare possiamo rilevare come l'istituto della revoca del Presidente (congegnato nel modo sopraddetto) sia in radice contrario ai principi del vero regime parlamentare che sottolinea l'irresponsabilità politica del Capo dello Stato: la possibilità di revoca invece rende il Presidente politicamente responsabile, lo costringe a seguire gli umori popolari, e lo rende espressione della forza politica di maggioranza. Falliscono quindi anche le intenzioni di concepire il Presidente quale semplice « potere frenante » nei confronti del Parlamento.

Passando poi a considerare il Governo, è da sottolineare come esso sia composto di due organi ben distinti: il Cancelliere ed i Ministri. Ancora una volta è nell'intenzione dei costituenti di Weimar imitare l'esperienza inglese per ciò che riguarda la posizione di pre-dominio assunta dal Primo Ministro nei confronti dei suoi colleghi del Gabinetto. Ed è un risultato che si vuole ottenere razionalizzando i rapporti tra i due organi suddetti: un'apposita norma (l'art. 56) stabilisce che il Cancelliere *determina* le direttive politiche del Governo e ne assume la responsabilità di fronte al Reichstag, e che il singolo ministro ha un potere di direzione autonomo negli affari di propria competenza soltanto nell'ambito di tali direttive, assumendo

in tal caso anch'egli una propria responsabilità di fronte al *Reichstag*. In proposito bisogna prima di tutto osservare come tali disposizioni implicano una dissociazione della responsabilità politica tra il Cancelliere ed i singoli Ministri: non trattandosi più di una responsabilità unitaria quanto alla determinazione ed allo svolgimento dell'indirizzo politico, i singoli ministri possono essere obbligati a dimettersi mentre rimane in carica il Cancelliere. E' anche da notare però come tale dissociazione vada a vantaggio del Cancelliere, non solo per il suo potere di determinare le direttive politiche generali, ma anche per il suo potere di proporre al Presidente la revoca dei singoli Ministri. In secondo luogo bisogna osservare come da tale sistema di rapporti non risulti molto chiara quale sia la posizione e la funzione dell'organo collegiale del Governo (il Consiglio dei Ministri): a questo la Costituzione (art. 57) riserva la decisione su tutti i progetti di legge e sulle questioni previste dalla costituzione e dalle leggi, nonché sui conflitti di competenza fra i ministeri; ma sorgono possibilità di dubbio se si confrontano tali poteri (indubbiamente di indirizzo politico, specie quello che riguarda il programma legislativo del Governo) con l'altro potere di determinazione delle direttive politiche che — come si è visto — è attribuito in proprio al Cancelliere: il dubbio cioè riguarda se nell'ambito del Governo la posizione prevalente sia assunta dal Cancelliere od invece dal Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda la formazione del Governo è da sottolineare come spetti al Presidente del *Reich* la nomina del Cancelliere e — su proposta di questo — dei Ministri. Entrambi, per rimanere in carica, hanno bisogno della fiducia del *Reichstag*, e debbono dimettersi in seguito ad un'espressa deliberazione di sfiducia. Il significato di tale principio, squisitamente « parlamentare », è però complicato dal fatto che la Costituzione preveda il potere del Presidente di « licenziare » il Cancelliere e — su proposta di questo — i Ministri.

Considerando poi il Parlamento, è da ricordare che questo è a struttura bicamerale: non si tratta però di un bicameralismo « partitico » perché il solo *Reichstag* è posto in condizione di influire sull'indirizzo politico del governo; in proposito è per ora sufficiente ricordare che il Governo deve avere la fiducia del solo *Reichstag*, e non di entrambe le Camere.

Per quanto riguarda il *Reichstag*, una caratteristica della massima importanza è che per la sua elezione la Costituzione prevede (art. 22) il sistema proporzionale. A differenza di quanto solitamente

avviene nelle Costituzioni contemporanee (anche in quelle del secondo dopoguerra), la Costituzione di Weimar irrigidisce quindi il sistema elettorale, impedendo che con la legge ordinaria si stabilisca un sistema diverso da quello proporzionale. La novità è evidente se si considera come anche la nostra attuale Costituzione niente espressamente disponga sulla scelta del sistema elettorale (il sistema proporzionale è stato indicato in un apposito ordine del giorno in sede di Assemblea Costituente, come il solo sistema da adottare per la elezione della Camera dei Deputati, ma tale determinazione può considerarsi efficace su un piano politico, non già rigidamente vincolante sul piano giuridico).

Lo costituzionalizzazione del sistema proporzionale è stata additata da alcuni come una delle principali cause della crisi subita dal regime di Weimar. In primo luogo si è negato che il sistema proporzionale sia coesistente al regime parlamentare, adducendo come prova l'Inghilterra nella quale il consolidamento dei principi parlamentari è avvenuto anche per merito dell'adozione del sistema maggioritario uninominale. In secondo luogo si è indicato nel sistema proporzionale la principale causa di quella moltiplicazione dei partiti che costituirebbe un elemento tale da rendere difficile — e addirittura impossibile — un retto funzionamento del regime parlamentare.

Tali considerazioni meritano di essere valutate criticamente. Sebbene sia formalmente esatto che il sistema proporzionale non è coesistente al regime parlamentare, la conclusione può cambiare se si esamina la questione sotto il profilo sostanziale. In particolare, molto dipende dalla struttura della realtà sociale. Se questa non è omogenea, l'adozione del sistema proporzionale rappresenta uno dei modi mediante i quali è possibile conservare la democrazia. Infatti un sistema maggioritario avrebbe sì l'effetto di ridurre nel numero i partiti, (in particolare eliminando le forze politiche più deboli, cioè quelle intermedie), ma perciò stesso avrebbe l'effetto di lasciare in gioco le due sole posizioni politiche che — per ragioni opposte e contrapposte — riscuotono la maggioranza dei consensi popolari. Tali forze politiche, espressione di una società non omogenea, non possono che essere se non nettamente contrastanti e tale contrasto non potrebbe che risultarne radicalizzato agli estremi. In definitiva la loro lotta non potrebbe che tendere alla reciproca sopraffazione, e per ognuna di esse elemento determinante sarebbe la conquista del potere politico al fine di sfruttare gli strumenti di governo senza

esclusione di colpi. Ne risulta che invece di aversi un governo maggioritario (fondato sul principio dell'alternativa democratica) si avrebbe l'instaurazione di un « regime » in cui la forza rimasta in minoranza non avrebbe più — di fatto o di diritto — possibilità d'azione.

Bisogna perciò concludere che il sistema proporzionale, in sostanza, si rivela come una delle garanzie cui è affidata la conservazione dell'ordinamento democratico in una società non omogenea. Essa ha tanto più valore quanto più, nello Stato contemporaneo, diminuisce il valore effettivo di altre garanzie: in particolare quanto più in esso si verifica una progressiva tendenza alla « confusione » fra i poteri ed una corrispondente attenuazione del principio della « separazione », cioè di quel principio sul quale i teorici dell'ottocento volevano fondare la garanzia dello « Stato di diritto ». Anzi può dirsi che il sistema proporzionale, in quanto assicura l'effettivo permanere di minoranze operanti capaci di svolgere un reale ruolo oppositivo, ed in quanto impedisce il consolidarsi dello strapotere della maggioranza, rappresenta la più importante garanzia della struttura democratica di molti Stati contemporanei (come vedremo, però, ciò non significa che esso assicura la soluzione di altri fondamentali problemi tipici dello Stato contemporaneo).

Convien ora ritornare all'ordinamento di Weimar, e considerare la sua seconda Camera: il *Reichsrat*. Si tratta di un organo che rappresenta i *Länder* nella legislazione ed amministrazione del *Reich*. Non ha però una rilevanza politica paragonabile a quella del *Reichstag*: in primo luogo perché, come si è detto, non conferisce né revoca la fiducia al Governo; in secondo luogo perché non è eletto direttamente dal popolo, bensì è formato dai rappresentanti dei membri dei Governi dei *Länder* (ognuno di essi ha un numero di rappresentanti variabili a seconda della entità della sua popolazione): in terzo luogo perché molte ridotte sono le sue funzioni in ordine all'attività legislativa. Infatti non gode di iniziativa legislativa, ed ha soltanto un potere di veto sospensivo nei confronti delle leggi votate dal *Reichstag* (tale veto s'inserisce in un complesso congegno — previsto dal 3° comma dell'art. 74 Cost. — che affida la decisione definitiva, quando il Presidente del *Reich* lo ritenga opportuno, al voto popolare: ancora una volta si tratta di un congegno molto significativo perché tende a realizzare il principio dell'intervento popolare su iniziativa del Presidente).

Considerando il Parlamento di Weimar nel suo complesso, è

interessante rilevare la posizione riconosciuta nell'ambito delle Camere alle minoranze. Particolarmente importante è la disposizione dell'art. 34, che attribuisce ad un quinto dei membri del *Reichstag* il potere di esigere la costituzione di una « commissione d'inchiesta » (cioè che assume notevole valore, dati i poteri attribuiti a tali commissioni, che nelle loro indagini non incontrano neppure il limite rappresentato dal « segreto d'ufficio »). Egualmente importante è il potere di almeno un terzo dei membri del *Reichstag* di richiedere la sospensione per due mesi dalla pubblicazione di una legge (in tal caso la legge è sottoposta a votazione popolare quando un ventesimo degli elettori lo richieda).

Per concludere la rapida rassegna degli organi principali previsti dalla costituzione di Weimar, occorre accennare al « Tribunale Costituzionale », che oltre alla competenza relativa alle controversie tra i diversi *Länder* e fra un *Land* ed il *Reich* — ha anche quella di giudicare il Presidente, il Cancelliere ed i Ministri accusati dal *Reichstag* per colpevole violazione della Costituzione. Occorre anche accennare al « Consiglio Economico del *Reich* » che la Costituzione (all'art. 165) prevede con il compito di dare parere obbligatorio sui più importanti progetti di legge in materia sociale ed economica, e con il diritto d'iniziativa legislativa nella materia stessa (in tal caso il Governo è obbligato a presentare al *Reichstag* il progetto del Consiglio Economico anche se non consenta ad esso, ed il Consiglio può incaricare uno dei suoi membri di sostenerlo innanzi ad esso).

19. Tracciato così un quadro generale dei vari organi nei loro caratteri essenziali, cerchiamo di considerare quali siano i loro rapporti reciproci. In primo luogo, per quanto riguarda i rapporti tra le due Camere, si è detto come il *Reichstag* prevalga nettamente sul *Reichsrat*. Perciò, per analizzare i rapporti tra i « poteri », bisogna concentrare l'attenzione da un lato sul *Reichstag* e dall'altro sul Presidente mediante la pronunzia popolare da esso provocata, dall'altro lato il Presidente, nei confronti del *Reichstag*, ha una serie di poteri che sostanzialmente non possono essere considerati di semplice arresto. In primo luogo, per quanto riguarda l'attività legislativa, il presidente non ha un potere di « sanzione », ma ne ha uno, in ultima analisi, più determinante: quello di sottoporre a referendum popolare, entro un mese dalla sua approvazione, ogni legge votata dal *Reichstag*, e perciò anche la legge di bilancio e le leggi di imposta:

(anzi su tali leggi il *referendum* può avvenire solo per iniziativa del Presidente). Ci si può chiedere, a proposito di tale congegno, quanto in precedenza si è chiesto per il congegno relativo alla deposizione del Presidente, se cioè esso sia compatibile con la logica del sistema parlamentare. Prima di tutto occorre rilevare che si tratta non di un semplice *referendum* « abrogativo » (così come è previsto dalla nostra attuale Costituzione), ma invece di un *referendum* « approvativo » (quindi condizione di efficacia dell'atto legislativo); inoltre esso è provocato dal diretto intervento di un organo — il Presidente — anch'esso eletto dal popolo e che, come si è visto, diventa espressione di una determinata forza o corrente politica. Si tratta quindi di un congegno che, lungi dall'essere solamente di freno o di arresto esterno, limita positivamente nel contenuto il potere legislativo del *Reichstag*. Si può anche osservare come sussistano dubbi sulla compatibilità col regime parlamentare del *referendum* legislativo in se stesso considerato: infatti principio tipico di tale regime dovrebbe essere quello di garantire all'assemblea rappresentativa del popolo di decidere in maniera organica e continuativa sull'indirizzo politico, di cui è portatore il gruppo dei partiti di maggioranza, specie attraverso l'approvazione di quel complesso di leggi che di tale indirizzo siano l'unitaria espressione. I dubbi si superano solo in considerazione del fatto che il *referendum* riguarda singole leggi (e non l'indirizzo politico nel complesso della sua attuazione legislativa) ed in considerazione del fatto che, in sostanza, si tratta di un istituto che mira a difendere le forze politiche di minoranza del Parlamento contro gli abusi di potere della maggioranza parlamentare. Il *referendum* legislativo può essere consentaneo al regime parlamentare solo ove esso valga come rimedio di eccezione, e non come regola, ciò perché in occasione del medesimo diventa facile la formazione di maggioranze provvisorie e spesso fortuite, non politicamente qualificate e sensibilizzate, e talvolta facile preda di suggestioni politiche estremiste (e questo impedisce lo svolgimento armonico dell'indirizzo politico affidato alla maggioranza, che di esso deve assumere la responsabilità). Ciò considerato, può concludersi che il *referendum* legislativo provocato dal diretto intervento del Presidente non è conforme al regime parlamentare: in tal caso infatti, il ricorso ad esso dipende dalla volontà di una sola persona (e non dalla volontà di una notevole percentuale di elettori, nel quale caso si ha l'intervento di una forza politica stabilmente organizzata, che è da presupporre prenda iniziative di tal genere,

allorché si agitano questioni talmente gravi da sensibilizzare effettivamente l'opinione pubblica), che può decidere senza limitazioni di tempo e di contenuto (sotto quest'ultimo profilo è estremamente significativo che si conceda al Presidente il potere di sottoporre a *referendum* anche la legge di bilancio, cioè un atto normalmente affidato alla esclusiva competenza del Parlamento e del Governo per il suo carattere di indirizzo politico e per la preparazione tecnica che il suo esame richiede), e che di conseguenza può servirsi come di un'arma per piegare il Parlamento ai suoi orientamenti politici o per sottrargli, a proprio vantaggio, la fiducia popolare.

Consideriamo ora gli altri poteri dei quali il Presidente gode nei confronti del *Reichstag*. L'art. 25 della Cost. prevede che il Presidente possa scioglierlo, con il solo limite che l'esercizio di tale potere può avvenire una sola volta per lo stesso motivo; si tratta però di un limite che si presta ad essere facilmente eluso, perché la suddetta disposizione non chiarisce se si riferisca ad un motivo « obiettivo », od invece lasci alla piena discrezionalità del Presidente lo stabilire la « novità » o meno del motivo. Nella seconda ipotesi il limite avrebbe un valore meramente platonico, ma anche nella prima il suo valore sarebbe molto scarso perché lo stesso motivo potrebbe essere formalmente presentato dal Presidente sotto una fattispecie volutamente diversa (il motivo dello scioglimento non può, per sua natura, che fare riferimento a fatti suscettibili di una valutazione elastica ed approssimativa).

In ultimo bisogna considerare i poteri che sia il *Reichstag* che il Presidente esercitano l'uno sull'altro indirettamente, attraverso l'organo costituzionale che nella Cost. di Weimar può considerarsi fra essi intermedio, cioè attraverso il Governo. Nei confronti del Presidente il Governo, vincolato dalla fiducia del *Reichstag*, esercita il potere di controfirmare gli atti. Si tratta di un istituto tipico del regime parlamentare che, nella precedente evoluzione, come si è visto, ha il significato di sottrarre al Capo dello Stato la responsabilità politica per l'azione di Governo, affidandola invece all'assemblea rappresentativa alla quale viene così consentito di vincolare in ogni atto l'azione del Presidente. Ma, d'altra parte, bisogna ricordare che i membri del Governo non solo vengono nominati dal Presidente, ma anche da lui possono essere licenziati, pur se continuano a godere della fiducia del *Reichstag*. Ed ancora più indicativo è il fatto che il Presidente possa licenziare i singoli Ministri separatamente dal Can-

celliere, il che può permettergli, con l'appoggio di un Cancelliere delle sue stesse tendenze politiche, di eliminare i membri di un Governo di coalizione a lui ostile e di manipolare una nuova compagine di Governo.

Facendo un bilancio dei reciproci poteri da ultimo considerati, sembra possa dirsi che esso volga, tutto sommato, a vantaggio del Presidente, che può usare lo scioglimento non più come strumento « arbitrario » per sollecitare la decisione del popolo su contrasti sorti fra Governo e Parlamento, ma invece usarlo ripetutamente ed in continuazione fino ad ottenere un orientamento elettorale favorevole alla sua politica, e che può, altresì, valersi della facoltà di licenziare i membri del Governo per neutralizzare l'arma della controfirma rinnovata dalla maggioranza del *Reichstag*. Su tale conclusione scarsamente incide il fatto che il *Reichstag* abbia il potere di accusare il Presidente davanti al Tribunale Costituzionale, trattandosi di un potere che vale soltanto in casi del tutto eccezionali, e che è andato sempre più perdendo di valore nel corso dell'evoluzione costituzionale.

E se le precedenti considerazioni non bastassero conviene dire che il Presidente gode di un ultimo ed importantissimo potere il quale, senza agire direttamente nei rapporti con gli altri organi costituzionali, pure giova ad aumentare notevolmente la sua posizione di forza. Si vuole accennare al potere previsto dall'art. 48 Cost., secondo il quale il Presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica quando essi siano gravemente minacciati, ed a tal fine può anche sospendere i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. È vero che tali provvedimenti debbono essere revocati su richiesta del *Reichstag*, ma in tal caso il contrasto tende a risolversi in una prova di forza reciproca in cui a favore dell'una o dell'altra parte giocano gli altri poteri precedentemente descritti.

Un'analisi, che tutto sommato esula da quella relativa ai rapporti reciproci fra gli organi costituzionali di influire sull'indirizzo politico, è quella relativa alla natura ed alle funzioni del Consiglio Economico. Essa merita però una rapida attenzione perché riguarda il primo istituto del genere che appare nello Stato contemporaneo, e rappresenta un elemento indicativo della fase degli stabili interventi statali nel campo dei rapporti economici e sociali al fine di realizzare la cosiddetta « democrazia sociale ». Anche dai brevi cenni che ne abbiamo dato in precedenza appare chiaro come il Consiglio Econo-

mico di Weimar rientri in quella concezione « organicistica » — tipicamente tedesca — cui i costituenti si ispirarono. La struttura costituzionale dello Stato è vista come un insieme di forze e di modi di rappresentanza « organica »; il *Reichstag* è concepito come la rappresentanza del popolo suddiviso in partiti; il *Reichsrat* è visto come la rappresentanza del popolo suddiviso nelle varie comunità locali dotate di autonomia costituzionalmente garantita; anche il Presidente è visto come il rappresentante del popolo unito nelle sue stirpi. Analogamente si ritiene necessario che debba sussistere una rappresentanza del popolo nella sua suddivisione fra le varie categorie produttive e, in ultima analisi, nella sua suddivisione fra imprenditori-capitalisti e forze del lavoro.

Conviene anche ricordare che l'art. 165 per la formazione del Consiglio Economico prevede una rappresentanza legale degli operai ed impiegati nei « consigli operai di azienda » e nei « consigli operai di distretto », i quali, insieme alla rappresentanza degli imprenditori, confluiscono nei « consigli economici di distretto » e formano così la base del « Consiglio Economico del Reich ». Le ragioni politiche di questa complessa struttura sono da ricercarsi nel desiderio di concedere qualcosa alle tendenze espresse dalla classe operaia e soprattutto alla repressione della rivolta « spartachiana » (che si proponeva di creare uno Stato fondato su consigli operai di tipo bolscevico). Tali concessioni avvengono a condizione del mantenimento del regime di proprietà privata (garantita costituzionalmente, ma della quale si stabilisce anche la « funzionalizzazione », rivolta al conseguimento del bene comune), ed alla luce del principio di collaborazione che si vuole instaurare nell'ambito aziendale tra datori di lavoro e lavoratori (tale principio è appositamente e specificamente stabilito nel primo comma dell'articolo 165).

La complessità delle ragioni giuridico-politiche e delle strutture organizzative, su cui il Consiglio Economico del Reich si basa, spiega le dispute avvenute relativamente alle funzioni da assegnare ad esso: da una parte si tendeva ad attribuirgli poteri analoghi a quelli del *Reichsrat* (cioè veto sospensivo sulle leggi in materia economica e sociale), e addirittura si voleva porlo in posizione di perfetta parità con il *Reichstag*; altri invece tendevano a depotenziarlo al massimo attribuendogli soltanto funzioni genericamente decorative. Nell'art. 165 prevale la soluzione più vicina alla seconda tesi: il Consiglio Economico ha solo funzioni consultive e poteri di iniziativa legisla-

tiva. Ma il compromesso dal quale ha origine impedisce in seguito che esso venga realizzato in pratica con le strutture e le funzioni costituzionalmente previste. Infatti l'accordo iniziale vien meno quando si è di fronte al problema di costituire i consigli economici che ne debbono rappresentare la base; perciò si dà ad esso soltanto una attuazione provvisoria, regolandola con apposita ordinanza. Le funzioni che ne risultano sono notevolmente inferiori a quelle costituzionalmente previste, specie perché non viene riconosciuto al Consiglio il potere di inviare propri rappresentanti per appoggiare di fronte al *Reichstag* le proposte di legge presentate, con l'effetto che esse, ove non abbiano il consenso del Governo, hanno scarse possibilità di essere prese in seria considerazione dal *Reichstag*, ed in tal modo praticamente vien meno quel diritto d'iniziativa che nell'intenzione dei Costituenti doveva rappresentare il più importante potere riconosciuto al Consiglio.

La constatazione dell'evoluzione negativa subita dal Consiglio Economico, oltre ad essere indicativa dei contrasti che travagliano la base sociale sulla quale la Costituzione di Weimar si fonda, serve a reintrodurci nel corso specifico della nostra analisi perché ci indica già quel contrasto tra intenzioni e risultato che caratterizza la dinamica della forma di governo in Weimar.

20. — Dall'analisi precedentemente svolta, sia riguardo ai caratteri dei singoli organi, sia riguardo ai loro rapporti reciproci, risulta chiaro che tale forma di governo solo in senso lato può essere definita « parlamentare ». O meglio si tratta di un regime « parlamentare » che contiene volutamente elementi di tutte le sottospecie nelle quali un simile regime può concretamente orientarsi: sistema « assembleare », sistema « del primo ministro », sistema « di gabinetto », sistema « presidenziale ». La Costituzione di Weimar introduce congegni tali da poter condurre all'affermazione di uno dei sistemi suddetti, a seconda che singoli istituti riescano a prevalere sugli altri. Inoltre un tale meccanismo, già di per se stesso complesso, è ulteriormente complicato dall'introduzione di elementi tipici del regime di « democrazia diretta » che, almeno nel suo nucleo essenziale, esorbita anche teoricamente dallo schema parlamentare. L'evoluzione in un senso piuttosto che in un altro è lasciata allo svolgimento dei fatti, ai rapporti di forza tra i più importanti organi costituzionali, senza che un così troppo complesso sistema di freni e contrappesi possa

garantire la conservazione di un equilibrio costituzionale, di per sé fondamentalmente instabile. Tale evoluzione può quindi condurre a trasformazioni sostanziali (della forma di governo) di notevole gravità, pur nell'osservanza (come ha giustamente sottolineato lo SCHMITT) della formale legalità costituzionale.

Che tutti i suddetti sistemi siano presenti nella forma di governo costruita dalla Costituzione di Weimar, lo dimostra una breve rassegna. Esistono gli elementi essenziali del sistema « assembleare » in quanto la Camera rappresentativa di tutto il popolo ha il potere di dare e di togliere la fiducia al Governo, obbligandolo alle dimissioni, vincola il Capo dello Stato attraverso l'istituto della controfirma, ed ha il potere d'accusa contro il Presidente, il Cancelliere ed i Ministri. Tipico invece del sistema a « primo-ministro », è il fatto che al Cancelliere sia attribuita una posizione nettamente preminente sui Ministri, dato che a lui spetta di *determinare* le direttive politiche, oltre che di dirigerne l'attività secondo quanto disposto da apposito regolamento (v. artt. 55 e 56 Cost.). Non mancano d'altra parte elementi del sistema « di Gabinetto ». Sebbene, come si è detto, all'organo collegiale siano espressamente attribuite competenze limitate che sembrano riguardare non l'indirizzo politico nella sua determinazione unitaria ed iniziale, ma solo singoli suoi svolgimenti e specificazioni, e sebbene lo stesso principio « collegiale » risulti attenuato dal fatto che, in caso di parità di voti nelle sue deliberazioni, decide il voto del Cancelliere, pure permane un margine di elasticità tale che il Consiglio dei Ministri può trovarsi in condizioni di vincolare alla sua volontà l'azione del medesimo, e quindi assumere di fatto la preminenza anche su di lui (è questa ipotesi facile a verificarsi nel caso di governi di coalizione, in cui l'azione di governo è condizionata al preventivo accordo fra i rappresentanti dei partiti che alla coalizione partecipano, accordo che si mantiene e si perfeziona attraverso le deliberazioni collegiali del Consiglio dei Ministri). Che nel regime di Weimar sia possibile anche l'affermazione del sistema « di Gabinetto » lo dimostra il fatto che, nel suo primo periodo di vita, l'effettiva direzione politica sia assunta dal Consiglio dei Ministri, appunto in seguito alla necessaria formazione di governi di coalizione. E poi quasi superfluo soffermarsi a dimostrare come siano in larga misura presenti tutti gli elementi necessari alla instaurazione del sistema « presidenziale » dato il modo di elezione a base popolare ed il complesso dei poteri già elencati. Infine sussistono

anche elementi del regime di « democrazia diretta », non solo perché il popolo è in condizioni di intervenire nell'attività legislativa attraverso l'iniziativa ed il *referendum* (possibile, quest'ultimo, in un notevole numero di casi), ma anche perché gli è attribuito il sommo potere di decisione nell'ipotesi di contrasti politici tra il *Reichstag* da un lato e il Presidente ed il Governo dall'altro (quando il *Reichstag* chiede la deposizione del Presidente, e quando il Presidente effettua lo scioglimento del *Reichstag*).

21. — Data tale varietà di elementi diversi in uno stesso ordinamento costituzionale, e dato che la prevalenza dell'uno sugli altri è lasciata volutamente impregiudicata, diventa della massima importanza analizzare quale sia stata l'evoluzione subita in pratica dalla Costituzione di Weimar. In effetti le direzioni in cui tale evoluzione poteva avvenire erano solamente due, nonostante che astrattamente — come si è visto — potessero essere molte di più. Infatti anche nell'analisi precedentemente svolta risulta come in definitiva il sistema si articolasse su due fondamentali centri d'autorità: il *Reichstag* ed il Presidente. Erano quindi sostanzialmente sbagliate le previsioni che indicavano un'evoluzione favorevole alla preminenza del Governo, perché gli unici organi posti in condizione di risolvere a proprio vantaggio il problema della prevalenza erano soltanto i due ora detti, essenzialmente ed in primo luogo per la loro diretta derivazione dalla volontà popolare. Inoltre era anche sbagliata la previsione che i due suddetti organi avrebbero continuato a bilanciarsi reciprocamente senza rompere l'equilibrio voluto dai costituenti. Ciò sarebbe stato possibile solo se il Presidente avesse sempre continuato ad essere esclusivamente il « garante della Costituzione », cioè l'espressione di un potere neutrale ed imparziale, al di sopra dei gruppi e delle lotte politiche. Ma come poteva limitarsi ad essere tale un Presidente che vantava e contava sul diretto appoggio popolare, o meglio sull'appoggio di una maggioranza popolare di parte? Anche l'esperienza degli Stati Uniti d'America ci dimostra (come meglio si vedrà in seguito) l'illusorietà di mantenere un vero equilibrio dualistico — fra Parlamento e Capo dello Stato — quando la figura del Presidente sia congegnata in modo da divenire la diretta espressione di una data forza o tendenza politica.

Nella Germania di Weimar inoltre sussistevano a favore di una evoluzione in senso presidenziale non solo elementi analoghi a quelli

ora indicati per gli U.S.A., ma anche e principalmente la notevole eterogeneità della struttura sociale e l'immediato riflesso che questa aveva sul sistema dei partiti: esistevano ali estreme tendenti a contrapporsi radicalmente nel quadro di una pluralità di partiti nessuno dei quali era in condizione di conquistare una maggioranza capace di assicurare un governo stabile: erano possibili soltanto maggioranze di coalizione, ed anzi, ben presto, diventa impossibile anche la formazione di coalizioni sufficientemente omogenee. In questa situazione era inevitabile che il Presidente, influenzato e condizionato da tendenze politiche di parte, fosse spinto a far prevalere la propria volontà contro quella del Parlamento e dello stesso Governo, attraverso l'uso degli ampi poteri che la Costituzione gli riconosceva. In primo luogo gioca a favore del Presidente il potere di nominare e revocare i Ministri; in proposito bisognerebbe ricordare che la logica del sistema parlamentare richiederebbe due distinte deliberazioni del Parlamento: una prima per accordare la fiducia al Governo non appena che i suoi membri siano nominati dal Capo dello Stato, una seconda per privarlo di tale fiducia e quindi per obbligarlo a dimettersi. Nel regime di Weimar invece (anche perché la specifica disposizione costituzionale non esige espressamente — come invece fa ad esempio la nostra attuale Costituzione — che il Governo entro breve tempo si presenti alle Camere per averne la fiducia, ma stabilisce soltanto genericamente che « il Cancelliere e i Ministri per rimanere in carica hanno bisogno della fiducia del *Reichstag* ») si instaura la prassi in base alla quale il nuovo Governo si presenta alle Camere senza chiedere la fiducia, e questa si intende tacitamente accordata ove il *Reichstag* non voti una espressa mozione di sfiducia. Ciò rende possibile la formazione di Governi di minoranza, che il *Reichstag* tollera e subisce quando — e ciò avviene piuttosto di sovente — esso non è in condizioni di esprimere una maggioranza capace di dar vita ad un Governo diverso. Tenuto conto della prassi dei governi di minoranza, anche l'istituto dell'espressione del voto di sfiducia (appositamente richiesto, come si è detto, dalla Costituzione, e specificamente disciplinato dal Regolamento del *Reichstag*), non riesce a rappresentare uno strumento sufficiente per vincolare il Presidente alla volontà del *Reichstag* per ciò che riguarda la nomina e la revoca dei Ministri: tale voto di sfiducia nella maggior parte dei casi diventa infatti l'espressione di un atteggiamento puramente negativo, senza che in esso sia implicita la volontà positiva di una maggioranza decisa

a dar vita ad un nuovo governo. Il voto di sfiducia assume quindi un significato equivoco, frutto della momentanea convergenza di tendenze opposte che agiscono per motivi contrastanti, e perciò è incapace di vincolare il Presidente al momento della scelta del nuovo Governo. Il Presidente perciò acquista un'ampissima libertà di scelta: o di nominare un Governo di minoranza, o di sciogliere il *Reichstag* in considerazione dell'impossibilità di questo di esprimere una maggioranza positiva. Inoltre, ed in connessione di quanto ora detto, il potere di scioglimento tende a diventare di esclusiva sostanziale spettanza del Presidente: si afferma infatti il principio che anche un membro del Governo dimissionario può controfirmare l'atto presidenziale di scioglimento (inizialmente alcuni escludono decisamente tale possibilità, negando che il Governo dimissionario sia competente a controfirmare un atto — quale quello di scioglimento — sicuramente eccedente l'« ordinaria amministrazione »; ma in seguito tale possibilità è ammessa richiamandosi a ragioni analoghe a quelle per cui si ammette la possibilità di Governi di minoranza, la competenza dei quali non è limitata ai soli atti di « ordinaria amministrazione »). Il potere di scioglimento risulta così attribuito al Presidente in modo sostanzialmente privo di limiti: non vale infatti come un vero limite l'obbligo della controfirma, dato che è possibile per il Presidente ottenere questa da un governo non vincolato al *Reichstag* dal rapporto di fiducia (o un Governo minoritario che non abbia chiesto la fiducia, o addirittura un governo dimissionario in seguito a voto di sfiducia), né vale effettivamente il limite previsto dall'art. 25 (impossibilità di ripetere lo scioglimento per lo stesso motivo) per le ragioni a suo tempo analizzate.

Sebbene si delinea così fin dall'inizio la figura dello scioglimento « presidenziale », ciò non significa necessariamente che esso sia usato dal Presidente di Weimar per imporre la propria volontà politica contro quella del *Reichstag*. Nel primo periodo di vita del sistema infatti i Presidenti (Ebert, che lo usò nel 1924, e per un periodo abbastanza lungo anche Hindenburg) usano del potere di scioglimento nell'ambito dei principi del regime parlamentare; ma purtuttavia ciò significa che fin dall'inizio esiste la possibilità che il potere di scioglimento venga usato dal Presidente per imporre la propria volontà politica contro il Parlamento: è quanto si verifica nel 1930, quando Hindenburg scioglie — come aveva in precedenza minacciato — il *Reichstag* perché questi aveva abrogato le ordinanze di necessità ema-

nate in forza dell'art. 48 Cost. per dare forza di legge ai progetti in materia finanziaria presentati dal Governo. Ciò mostra come il potere del Parlamento, che era stato congegnato come limite agli interventi straordinari del Presidente, riesce ad essere superato attraverso l'uso dell'arma dello scioglimento. Altro mezzo per frustrare la funzione del limite era il prendere le misure ex art. 48 quando il *Reichstag* non fosse convocato o fosse già stato sciolto, e quindi non potesse intervenire tempestivamente. In proposito occorre ricordare come la Costituzione prevedesse la possibilità di far valere il suddetto limite anche in caso di non convocazione o di scioglimento del *Reichstag*: infatti il secondo comma dell'art. 35 stabiliva la formazione di una « Commissione permanente » del *Reichstag* « a garanzia del diritto della rappresentanza popolare di fronte al Governo nel periodo intermedio fra le sessioni e dopo la dissoluzione dell'assemblea... fino alla convocazione della nuova ». Appunto a tale Commissione vennero una volta sottoposte le ordinanze di necessità prese dal Presidente perché se ne chiedesse la revoca in nome del *Reichstag*, ma essa si dichiarò incompetente a decidere e rimise la questione al *plenum* dell'assemblea.

Dalla precedente analisi è chiaramente visibile come il meccanismo dei principali poteri costituzionali giochi tutto a favore del Presidente nel senso di affermarne progressivamente la supremazia politica contro il *Reichstag*. L'indebolimento di questo — oltre e principalmente che per la eterogeneità e la frammentarietà delle forze politiche che lo compongono — derivava dalla difficoltà di riunirle tempestivamente in determinate occasioni; ed infine dagli ostacoli di notevole gravità che si frapponavano all'uso di quell'unico potere che poteva permettergli di contrapporsi direttamente al Presidente, cioè il potere di proporre al voto popolare la sua deposizione. Quest'ultima iniziativa poteva avere in determinati momenti un'efficacia sostanziale, perché in seguito ad essa, ed in attesa del verdetto popolare, la Costituzione disponeva che il Presidente fosse automaticamente sospeso dall'esercizio del suo ufficio: ma il primo ostacolo era costituito dal fatto che l'iniziativa del *Reichstag* dovesse essere adottata con la maggioranza dei due terzi (difficile a conseguirsi nell'ambito di un'assemblea frazionata e non omogenea), ed il secondo ostacolo — ancora più grave — era costituito dalla prospettiva di un voto popolare favorevole al Presidente, che come conseguenza implicava, oltre alla automatica rielezione del Presidente in carica,

l'automatico scioglimento del *Reichstag*, sicché la prospettiva di tale conseguenza era dunque sufficiente a consigliare quest'ultimo dal richiedere la deposizione del Presidente.

22. — Convienne ora considerare la forma di governo di Weimar sotto il profilo della influenza esplicata dalle forze politiche. Essa ha una vita breve, che può essere suddivisa in tre periodi: un primo dal 1919 al 1920, un secondo dal '20 al '30, ed un terzo dal '30 all'inizio del '33 (segue poi una fase puramente transitoria prima dell'avvento della rivoluzione « nazional-socialista » la cui conclusione, coincidente con la fine del regime di Weimar, è segnata dalla legge del 1° agosto 1934 la quale unifica, a beneficio di Hitler, le figure del Cancelliere e del Presidente attribuendo al primo tutti i poteri prima spettanti al secondo).

Il primo periodo, tutto sommato, è quello in cui più felicemente si realizzano gli istituti previsti dalla Costituzione. La forza politica che ne rappresenta la base è la così detta « coalizione di Weimar », capace di dar vita a governi rispettosi della volontà del Parlamento. Tale coalizione è composta dei tre massimi partiti tedeschi: i « social-democratici », il « centro » ed i « democratici ». I social-democratici si ispirano all'ideologia, di origine lassalliana, del socialismo di Stato, contrapponendosi in ciò sia al democraticismo di tradizione occidentale che al socialismo bolscevico dei « soviet »; la loro base sociale è composta essenzialmente dagli operai dell'industria, interessati principalmente ad ottenere concessioni economiche dalla classe padronale mercé l'intervento dello Stato, ma debolmente fiduciosi negli ideali democratici. Il « centro » è il partito tradizionalmente cattolico (infatti in seguito assume il nome di *Christliche Volkspartei*), formato dall'alta nobiltà slesiana, da alcuni ceti industriali e soprattutto dagli operai bavaresi. Il suo interesse maggiore è quello di ottenere dallo Stato vantaggi e riconoscimenti per la Chiesa, ed a tal fine è disposto a scendere a compromessi con le altre forze politiche: cosicché neppure tale partito può rappresentare un saldo sostegno per il regime. I « democratici » sono gli unici veramente ispirati agli ideali repubblicani e fiduciosi in una forma di governo incentrata in un sistema di freni e contrappesi: la loro base sociale è composta da esponenti dell'alta finanza, ma specialmente dalla piccola e media borghesia industriale e commerciale (è il partito cui partecipano in maggior misura gli israeliti), prepugnano ideali laici ed anti-confessionali e

tentano di rappresentare l'alleanza tra borghesia e socialismo moderato.

La coalizione composta dai tre suddetti partiti è quella che dà vita alla Costituzione, ma attraverso una serie di compromessi reciproci (visibili specialmente nella parte riguardante i diritti ed i doveri individuali), resi necessari dalle divergenze esistenti su alcuni aspetti della concezione dello Stato. Comunque sul piano della struttura costituzionale tale coalizione riesce a raggiungere l'accordo per l'affermazione di un principio di federalismo attuato principalmente al fine di indebolire la preminenza accentratrice della Prussia, e sul piano politico realizza l'accordo nel desiderio di opporsi alla destra conservatrice ed alla sinistra rivoluzionaria. I partiti che formano la coalizione di Weimar si contrappongono ai tre altri i quali completano (escludendo i gruppi marginali e privi di vera consistenza politica) lo schieramento politico; ci si riferisce in primo luogo ai « tedesco-nazionali », che raccolgono grandi proprietari ed industriali, ma specialmente gli esponenti delle alte gerarchie militari e burocratiche; essi sono decisamente razzisti (in senso anti-semita) e nazionalisti e, quanto alla forma di governo, sostengono la necessità di limitare i poteri del Parlamento specialmente attraverso un Presidente « forte » dotato di poteri che si ispirano a quelli del monarca. In secondo luogo, ancora alla destra dello schieramento politico si situano i « populistici », formati dai rappresentanti della grande industria e commercio ed espressione della borghesia laica ed imperialista che s'ispira alla *Realpolitik* bismarkiana. Alla sinistra dello schieramento invece stanno gli « indipendenti », che rappresentano l'ala più moderata staccata dagli « spartachiani » in quanto ammettono la possibilità di utilizzare — almeno temporaneamente — il metodo democratico.

Come si vede, nessuno dei partiti suddetti può rappresentare una solida e sincera base del sistema: neppure i partiti della coalizione di Weimar, uniti reciprocamente non già da un concreto fine positivo, ma solo dal fine negativo di contrapporsi all'estrema destra ed all'estrema sinistra, e sostanzialmente privi (almeno per quanto riguarda i socialdemocratici ed il centro) di vera fiducia negli istituti democratici.

Si spiega quindi perché nel 1920 la coalizione di Weimar si rompa, in seguito alle elezioni che segnano un progresso dei « tedesco-nazionali » e degli « indipendenti » e un progresso dei « socialdemocratici ». Inizia dunque la seconda fase di vita del sistema, durante

La quale, dopo alcuni brevi tentativi di realizzare governi formati dalla coalizione di Weimar con l'appoggio esterno dei « populisti », tende a formarsi una nuova coalizione dalla quale escono i socialdemocratici e nella quale invece entrano i « populisti ». Tale coalizione, sia pure con fasi alterne, riesce a controllare la vita politica sino al 1928; in tale anno, in seguito alle nuove elezioni (provocate dallo scioglimento del Parlamento), salgono nuovamente alla ribalta i social-democratici, che tentano di ripristinare la coalizione di Weimar (ma anche con la partecipazione dei populisti). Con il gabinetto Müller, tale governo dura circa due anni (è il più lungo di tutta la storia di Weimar) ma alla fine, corroso da profondi contrasti interni, è costretto a dare le dimissioni. Nel 1930 il Presidente Hindenburg conferisce l'incarico di formare un nuovo governo a Brüning (del « centro ») sollecitandolo a non appoggiarsi su alcuna determinata coalizione: inizia così la serie dei « gabinetti presidenziali », e con essi la terza ed ultima fase dell'evoluzione di Weimar che segna la decisiva decadenza del regime parlamentare. Per quanto riguarda i « gabinetti presidenziali » occorre notare come essi siano caratterizzati dal fatto di essere formati al di fuori o addirittura contro la volontà dei partiti rappresentati nel *Reichstag*, e di essere invece fondati essenzialmente sulla fiducia del Presidente, con la conseguenza che la loro esistenza e la loro attività rimane condizionata alla volontà di tale organo, l'unico che possa assicurarne l'attività legislativa mediante l'uso regolare dei poteri, che avrebbero dovuto essere eccezionali, previsti dall'art. 48 Cost. Anche nella fase precedente si erano avuti gabinetti formati da persona di fiducia del Presidente; ma si era trattato di soluzioni di ripiego cui si era giunti nell'impossibilità di raggiungere un accordo fra le « fazioni » (gruppi parlamentari) del *Reichstag*, e che avevano sempre ottenuto il tacito consenso di tale organo perché i partiti avevano convenienza a non impegnarsi politicamente nell'adozione di provvedimenti necessari ma impopolari (è quanto si verifica in particolare in occasione della crisi economica del 1924, o quando la Germania è costretta ad accettare le dure condizioni inflittele dal trattato di pace). Dal 1930 invece i « gabinetti presidenziali » diventano la formula normale di governo, all'infuori e indipendentemente da qualsiasi specie di consenso del *Reichstag*; essi corrispondono perfettamente alla premienza politica assunta dal Presidente, che se ne serve per governare secondo le proprie opinioni e convinzioni. Il tipo « puro » di gabinetto presidenziale

si afferma definitivamente, dopo le dimissioni del secondo gabinetto Brüning, con il gabinetto Von Papen, formato per intero da membri estranei al *Reichstag*, e considerato non già come un gabinetto di transizione ma come una creazione durevole capace di contrapporsi solidamente ad un Parlamento dilaniato dai contrasti fra le fazioni. Oltre a ciò, elemento molto indicativo del pieno controllo del Presidente sul gabinetto Von Papen, è dato dal fatto che ad esso Hindenburg concede quello scioglimento del *Reichstag* prima rifiutato al gabinetto Brüning. In seguito alle nuove elezioni, che segnano una netta radicalizzazione della lotta politica a favore delle ali più estreme (i nazionalsocialisti di Hitler da un lato, ed i comunisti dall'altro), il Gabinetto Von Papen cade nel tentativo di assicurarsi una maggioranza parlamentare di « facciata » destinata ad approvare passivamente tutte le misure decise dal governo; succede il gabinetto del Generale Schleicher, costretto a seguire la linea ormai affermata con quello di Von Papen (è identico a questo anche nella sua composizione, perché un solo ministro è sostituito). Dato che tale gabinetto urta contro la radicale opposizione dei tedesco-nazionali e suscita le preoccupazioni della grande industria (che paventa le idee personali di Schleicher riguardo all'azione sociale dello Stato), il Presidente capisce che esso non può durare a lungo e quindi prende accordi segreti con Hitler accettando le condizioni che questo gli pone per la formazione di un nuovo gabinetto. All'inizio del '33 Schleicher chiede lo scioglimento del *Reichstag*, ed è costretto a dare le dimissioni in seguito al rifiuto del Presidente. Si giunge così al gabinetto Hitler, ed immediatamente dopo ad un nuovo scioglimento del *Reichstag*, e, con esso, alla fine della democrazia di Weimar.

Da tale evoluzione risulta evidente come la crisi finale abbia origine dalla mancanza di attaccamento verso gli istituti democratici che contraddistingue la stragrande maggioranza dei partiti, e dalla tendenza di ognuno di questi a vedere nei suddetti istituti soltanto gli strumenti per far valere interessi settoriali ed egoistici. Inoltre alla democrazia di Weimar manca una vera base sociale: la borghesia tedesca, che avrebbe potuto costituire tale base, oscilla da un partito all'altro, compromettendo in radice la possibilità di governi stabili e l'espressione di un organico indirizzo politico. Nel periodo finale poi viene a mancare completamente l'appoggio della piccola e media borghesia che, danneggiata più di ogni altra classe dalla crisi economica e dall'inflazione (perché fornita soltanto di redditi fissi), abban-

La quale, dopo alcuni brevi tentativi di realizzare governi formati dalla coalizione di Weimar con l'appoggio esterno dei « populistis », tende a formarsi una nuova coalizione dalla quale escono i socialdemocratici e nella quale invece entrano i « populistis ». Tale coalizione, sia pure con fasi alterne, riesce a controllare la vita politica sino al 1928; in tale anno, in seguito alle nuove elezioni (provocate dallo scioglimento del Parlamento), salgono nuovamente alla ribalta i social-democratici, che tentano di ripristinare la coalizione di Weimar (ma anche con la partecipazione dei populistis). Con il gabinetto Müller, tale governo dura circa due anni (è il più lungo di tutta la storia di Weimar) ma alla fine, corso da profondi contrasti interni, è costretto a dare le dimissioni. Nel 1930 il Presidente Hindenburg conferisce l'incarico di formare un nuovo governo a Brüning (del « centro ») sollecitandolo a non appoggiarsi su alcuna determinata coalizione: inizia così la serie dei « gabinetti presidenziali », e con essi la terza ed ultima fase dell'evoluzione di Weimar che segna la decisiva decadenza del regime parlamentare. Per quanto riguarda i « gabinetti presidenziali » occorre notare come essi siano caratterizzati dal fatto di essere formati al di fuori o addirittura contro la volontà dei partiti rappresentati nel *Reichstag*, e di essere invece fondati essenzialmente sulla fiducia del Presidente, con la conseguenza che la loro esistenza e la loro attività rimane condizionata alla volontà di tale organo, l'unico che possa assicurarne l'attività legislativa mediante l'uso regolare dei poteri, che avrebbero dovuti essere eccezionali, previsti dall'art. 48 Cost. Anche nella fase precedente, si erano avuti gabinetti formati da persona di fiducia del Presidente; ma si era trattato di soluzioni di ripiego cui si era giunti nell'impossibilità di raggiungere un accordo fra le « fazioni » (gruppi parlamentari) del *Reichstag*, e che avevano sempre ottenuto il tacito consenso di tale organo perché i partiti avevano convenienza a non impegnarsi politicamente nell'adozione di provvedimenti necessari ma impopolari (è quanto si verifica in particolare in occasione della crisi economica del 1924, o quando la Germania è costretta ad accettare le dure condizioni inflittele dal trattato di pace). Dal 1930 invece i « gabinetti presidenziali » diventano la formula normale di governo, all'infuori e indipendentemente da qualsiasi specie di consenso del *Reichstag*; essi corrispondono perfettamente alla preminenza politica assurta dal Presidente, che se ne serve per governare secondo le proprie opinioni e convinzioni. Il tipo « puro » di gabinetto presidenziale

si afferma definitivamente, dopo le dimissioni del secondo gabinetto Brüning, con il gabinetto Von Papen, formato per intero da membri estranei al *Reichstag*, e considerato non già come un gabinetto di transizione ma come una creazione durevole capace di contrapporsi solidamente ad un Parlamento dilaniato dai contrasti fra le fazioni. Oltre a ciò, elemento molto indicativo del pieno controllo del Presidente sul gabinetto Von Papen, è dato dal fatto che ad esso Hindenburg concede quello scioglimento del *Reichstag* prima rifiutato al gabinetto Brüning. In seguito alle nuove elezioni, che segnano una netta radicalizzazione della lotta politica a favore delle ali più estreme (i nazionalsocialisti di Hitler da un lato, ed i comunisti dall'altro), il Gabinetto Von Papen cade nel tentativo di assicurarsi una maggioranza parlamentare di « facciata » destinata ad approvare passivamente tutte le misure decise dal governo; succede il gabinetto del Generale Schleicher, costretto a seguire la linea ormai affermatasi con quello di Von Papen (è identico a questo anche nella sua composizione, perché un solo ministro è sostituito). Dato che tale gabinetto urta contro la radicale opposizione dei tedesco-nazionali e suscita le preoccupazioni della grande industria (che paventa le idee personali di Schleicher riguardo all'azione sociale dello Stato), il Presidente capisce che esso non può durare a lungo e quindi prende accordi segreti con Hitler accettando le condizioni che questo gli pone per la formazione di un nuovo gabinetto. All'inizio del '33 Schleicher chiede lo scioglimento del *Reichstag*, ed è costretto a dare le dimissioni in seguito al rifiuto del Presidente. Si giunge così al gabinetto Hitler, ed immediatamente dopo ad un nuovo scioglimento del *Reichstag*, e, con esso, alla fine della democrazia di Weimar.

Da tale evoluzione risulta evidente come la crisi finale abbia origine dalla mancanza di attaccamento verso gli istituti democratici che contraddistingue la stragrande maggioranza dei partiti, e dalla tendenza di ognuno di questi a vedere nei suddetti istituti soltanto gli strumenti per far valere interessi settoriali ed egoistici. Inoltre alla democrazia di Weimar manca una vera base sociale: la borghesia tedesca, che avrebbe potuto costituire tale base, oscilla da un partito all'altro, compromettendo in radice la possibilità di governi stabili e l'espressione di un organico indirizzo politico. Nel periodo finale poi viene a mancare completamente l'appoggio della piccola e media borghesia che, danneggiata più di ogni altra classe dalla crisi economica e dall'inflazione (perché fornita soltanto di redditi fissi), abban-

dona il momentaneo accordo con il socialismo operaio e si lascia suggestionare dai miraggi di grandezza nazionale e di rinnovamento integrale dello Stato prospettati dalla estrema destra.

§ 5 - GENNI GENERALI SULLE FORME DI GOVERNO PARLAMENTARI DEL SECONDO DOPOGUERRA

Sommario: 23. Orientamenti costituzionali della « resistenza ». Le tendenze alla « razionalizzazione » dei poteri. — 24. Segue: aspetti problematici di tali tendenze.

23. — La fine della democrazia di Weimar coincide con la crisi della maggior parte dei regimi liberali europei, in un periodo che copre l'intervallo tra le due guerre mondiali e che si conclude nella seconda di queste. Ad un certo momento le uniche democrazie occidentali che resistono sono, oltre a quella inglese, quelle dei Paesi Bassi, degli Stati scandinavi, e della Svizzera. Le tradizioni di libertà e la fiducia negli istituti rappresentativi, fondate su una base sociale sufficientemente omogenea, proprie di questi paesi, sono troppo radicate per essere scosse dai rivolgimenti sociali o dal turbine della nuova drammatica guerra.

Negli Stati assoggettati ai regimi totalitari il problema di una forma di governo democratico sorge nuovamente nel cuore dei movimenti di « resistenza » sviluppatasi in coincidenza della guerra contro l'oppressione nazista e fascista. Tale problema si propone come un esame di coscienza sulle cause della debolezza dei regimi democratici precedenti, e sui rimedi necessari ad ovviare a tali cause. Non può dirsi però che nelle idee politiche della « resistenza » si affermino principi veramente nuovi rispetto a quelli della precedente esperienza parlamentare. Anche nell'ambito della « Resistenza » francese, la più sensibile al problema e che gode della situazione più adatta per affrontarlo, è caratteristica tale mancanza di novità: il Comitato di Liberazione di Algeri si dedicò a studiare piani ed a preordinare proposte per il futuro assetto costituzionale della Francia libera, sempre però essenzialmente nel quadro degli schemi parlamentari di tradizione francese: la maggioranza delle opinioni fu in senso decisamente contrario all'abbandono del regime parlamentare

e all'adozione della forma presidenziale o di quella « direttoriale ». Gli uomini politici della « Resistenza », posti di fronte alla scelta fra un regime — quello parlamentare — che presentava (come la precedente esperienza aveva dimostrato) gravi rischi d'instabilità, e regimi che avevano sì assicurato il mantenimento della democrazia ma in situazioni ambientali e sociali profondamente diverse e che difficilmente potevano essere riprodotte (come si vedrà, questo vale in particolar modo per il regime presidenziale nord-americano), optarono per la prima soluzione. In proposito si affermò che il regime parlamentare era l'unico che potesse garantire quel coordinamento fra i « poteri » necessari all'ampiezza dei compiti dello Stato contemporaneo, e si rimproverò al regime presidenziale la dissociazione rigida tra « potere legislativo » e « potere esecutivo », ed a sua volta al regime direttoriale l'impossibilità di garantire uno sviluppo lineare dell'indirizzo politico (tale rimprovero, però, avrebbe potuto valere a maggior ragione per un certo modo di intendere il regime parlamentare). Adottato tale punto di partenza, ci si propone di perfezionare il meccanismo del regime parlamentare prospettando una serie di congegni adatti a garantire risultati analoghi a quelli che, nell'esperienza inglese, erano stati ottenuti per merito di un efficiente sistema bipartitico.

Il problema del regime parlamentare nelle costituzioni europee del secondo dopoguerra viene così impostato ancora una volta su una linea « razionalizzatrice ». Tale razionalizzazione però differisce in parte da quella affermata nella precedente esperienza, perché viene scartata ogni soluzione di tipo weimeriano (« pluralistica » nel suo aspetto formale, ma in realtà « dualistica », e che si era risolta nella prevalenza autoritaria del Capo dello Stato sul Parlamento). Essa infatti tende a realizzarsi non già con la creazione di distinti e contrapposti centri d'autorità, ma invece con la predisposizione di congegni che, nell'ambito del normale rapporto parlamentare tra organo rappresentativo e governo, siano capaci di assicurare a quest'ultimo una maggiore stabilità ostacolandone le crisi troppo frequenti ed improvvise. Tali congegni perciò riguardano principalmente la formazione del governo nel suo procedimento di investitura o di nomina, e specialmente la disciplina del voto di sfiducia. Neppure in tal caso però si tratta di soluzioni veramente nuove, perché anche in precedenza si erano avuti esempi di simili congegni. Tipico, ad esempio, era quello previsto dalla Costituzione cecoslovacca che, come si è