

1.2024

# La Costituzione italiana: un modello?



## Percorsi costituzionali

fMC

Fondazione Magna Carta

*Estratto*

PETER HILPOLD

## WEIMAR E LA COSTITUZIONE ITALIANA<sup>1</sup>

SOMMARIO: I. Osservazione preliminare. – II. L'essenza del modello costituzionale di Weimar – a confronto con la Costituzione italiana. – III. I singoli organi costituzionali: 1. Il Presidente della Repubblica – raffrontato con il *Reichspräsident*. – 2. La *Reichsregierung* (art. 52 ss. CRW) e il Governo italiano (art. 92 ss. CI). – 3. Il *Reichstag* (art. 20-40 CRW), il *Reichsrat* (art. 60-67) e il Parlamento italiano (art. 55-82 CI). – 4. La giurisdizione costituzionale nella Repubblica di Weimar e nell'ordinamento costituzionale democratico italiano. – 5. Protezione dei diritti fondamentali. – 6. Osservazioni conclusive.

### I. Osservazione preliminare

Se ci si propone di comparare la Costituzione italiana del 1948 con la Costituzione del Reich di Weimar (CRW) del 1919, alcune riserve devono essere poste già in anticipo, per escludere ogni possibile equivoco concettuale:

– A una tale comparazione non è sottintesa l'idea, anche soltanto implicita, di una influenza diretta della CRW sul processo costituzionale italiano. Un'influenza tale non può essere seriamente affermata. Infatti, ogni processo costituzionale è espressione di una realtà storica e culturale molto specifica (cfr. Häberle 1992). Allo stesso tempo, essa è – nella sua prospettiva esterna – regolarmente il risultato di una visione d'insieme più ampia che tiene conto di una moltitudine di esperienze e interrelazioni. In questo senso, il termine “laboratorio costituzionale”, che è stato spesso utilizzato nel contesto dei lavori sulla CRW, assume qui una connotazione molto specifica e forte.

– Una più ampia influenza diretta sui lavori dell'Assemblea costituente italiana da parte del documento costituzionale di Weimar

---

<sup>1</sup> Il presente contributo si basa su P. Hilpold, *Italien: die Verfassung vom 1. Januar 1948*, in R. Voigt (ed.), *Aufbruch zur Demokratie: die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik*, Baden-Baden, 2021, 923-936.

non è – per quanto è dato vedere – dimostrabile. Sebbene la dottrina del passato abbia ripetutamente fatto riferimento all'influenza formativa della CRW, che si esprimesse in molte disposizioni della Costituzione italiana (ad esempio Balladore Pallieri 1976, p. 150; Monaco 1986, p. 373), i relativi autori hanno fornito poche prove specifiche in merito.

– Ciò nonostante, si può ritenere che sia le deliberazioni sulla CRW sia la successiva esperienza acquisita con questo documento costituzionale abbiano avuto un'influenza decisiva sul pensiero costituzionale del secondo dopoguerra.

– Un confronto tra la CRW e la Costituzione italiana deve quindi – a parte i pochi riferimenti diretti ed espliciti storicamente verificabili – accontentarsi in un primo momento di una comparazione delle corrispondenze oggettivamente riconoscibili e anche delle divergenze manifeste – come risultato di un processo di un lento apprendimento storico. Si ritiene che quella che a prima vista può sembrare un'ambizione modesta possa sfoggiare, se realizzata in modo coerente, in una nuova visione di notevole valore conoscitivo. Anche se in un "laboratorio di scienze sociali" (e un processo di revisione costituzionale può certamente essere descritto come tale), a differenza di un laboratorio di scienze naturali, le relazioni causali non possono essere determinate in modo isolato e chiaramente separate l'una dall'altra, lo sforzo sarà comunque quello di dimostrare la plausibilità delle relazioni e dei rapporti affermati. Si aspira a promuovere un processo di apprendimento attraverso una comparazione di ordinamenti costituzionali, anche se la CRW ha esercitato la forza fecondatrice spesso in modo indiretto, attraverso Costituzioni di altri ordinamenti che poi di seguito hanno plasmato un intero 'cosmo' di esempi dai quali i padri e le madri della Costituzione italiana hanno potuto lasciarsi ispirare.

## II. *L'essenza del modello costituzionale di Weimar - a confronto con la Costituzione italiana*

Se si vuole utilizzare il modello costituzionale di Weimar come modello di riferimento per altri sistemi costituzionali democratici, lo si può fare sia in termini positivi (Weimar come modello) sia in termini negativi (Weimar come esempio ammonitore, come monito, come presagio).

Per quanto riguarda la prima opinione, è importante sottolineare le numerose innovazioni introdotte dalla CRW, che nel 1919 sembravano quasi rivoluzionarie. Ad esempio, l'art. 1 della CRW stabiliva che il Reich tedesco era una Repubblica in cui il potere statale proveniva dal popolo. In modo molto simile, l'art. 1 della Costituzione italiana del 1948 (CI) stabilisce che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, in cui la sovranità appartiene al popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione.

La CRW si caratterizzò anche per l'introduzione di un catalogo completo di diritti fondamentali e doveri fondamentali (seconda sezione principale, artt. 109-165). Questo ampio catalogo non solo conteneva i classici diritti fondamentali liberali, ma era anche innovativo nel senso che regolava i più numerosi diritti sociali ed economici. Mentre la parte del *Grundgesetz* (Legge Fondamentale, GG) del 1949 dedicata ai diritti fondamentali risulta essere, con 19 articoli, molto più corta (Frotscher/Pieroth 2019, margine n. 539), la CI segue un approccio molto simile alla CRW ("*lange Verfassung*", "Costituzione lunga") con un ampio catalogo di diritti e doveri fondamentali: ai "Principi fondamentali" (artt. 1-12 CI) segue la Parte I della CI, intitolata "Diritti e doveri dei cittadini". Questa è suddivisa in "Rapporti civili" (artt. 12 – 28), "Rapporti etico-sociali" (artt. 29- 34), "Rapporti economici" (artt. 35-47) e "Rapporti politici" (artt. 48-54).

Tuttavia, importanti garanzie nel contesto dei diritti fondamentali si trovano anche nei "Principi fondamentali" (artt. 1-12), come il diritto al lavoro (art. 4), la protezione delle minoranze (art. 6) e la libertà di religione (art. 7).

La CI regola pure i doveri dei cittadini, anche se in misura molto minore. Ad esempio, l'art. 4 comma 2 fa riferimento ad un "dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (che risulta essere però una norma programmatica o *lex imperfecta*), così come l'art. 53 regola l'obbligo di "concorrere alle spese pubbliche in ragione della [...] capacità contributiva" (Hilpold 2022, p. 59 ss.).

La CRW è considerata particolarmente innovativa per quanto riguarda la regolamentazione della parità di trattamento tra uomini e donne (art. 109 CRW). L'ordinamento italiano ha recuperato terreno in questo senso solo nel 1948 con la garanzia generale dell'u-

guaglianza dei cittadini all'art. 3 della CI e all'art. 37 della CI, che prevede la parità di trattamento delle donne sul posto di lavoro, compresa la retribuzione. Tuttavia, come si vedrà in seguito, la realtà costituzionale di Weimar era molto meno progressista di quanto l'art. 109 CRW lasci intendere.

Infine, va sottolineata l'introduzione della giurisdizione costituzionale, in particolare attraverso il *Staatsgerichtshof* (art. 108 CRW e *Gesetz über den Staatsgerichtshof* del 9 luglio 1921, RGBl. 905). Nella Costituzione italiana del 1948, la Corte costituzionale (CC) rappresenta un pilastro centrale dell'intero ordinamento costituzionale. Attivata solo nel 1956, la Corte costituzionale ha poi contribuito in modo significativo all'attuazione pratica e alla realizzazione delle ampie disposizioni programmatiche della Costituzione italiana. Come si vedrà, tuttavia, la giurisdizione costituzionale italiana è strutturata in modo molto diverso da quella della Repubblica di Weimar. La forza della giurisdizione costituzionale italiana si è rivelata un fattore centrale di stabilizzazione dell'ordine costituzionale italiano, mentre l'opposto era vero per l'ordine costituzionale di Weimar.

Questo ci porta alle principali differenze tra i due sistemi costituzionali, che alla fine hanno contribuito in modo significativo al crollo dell'ordine costituzionale di Weimar.

In definitiva, la ponderazione e il bilanciamento dei poteri degli organi costituzionali, il "*check and balances*", è di importanza decisiva per la stabilità di un ordine costituzionale. La concezione dell'ordinamento costituzionale di Weimar come democrazia presidenziale ha conferito al *Reichspräsident* un ruolo preponderante sulla *Reichsregierung* e sul *Reichstag*, il che – a condizione che il *Reichspräsident* fosse disposto a farlo – avrebbe potuto portare, in ultima analisi, al rovesciamento del sistema democratico. Nel sistema costituzionale italiano, questo pericolo è stato scongiurato limitando fortemente le funzioni del Presidente e prevedendo notevoli contrappesi e controlli.

### III. *I singoli organi costituzionali*

#### 1. *Il Presidente della Repubblica - raffrontato con il Reichspräsident*

Il ruolo dominante del *Reichspräsident* sotto la CRW con poteri quasi dittatoriali (Frotscher/Pieroth 2019, par. 532) era già

stato aspramente criticato dai commentatori contemporanei e dopo la fine della Repubblica di Weimar – in particolare a causa della gestione dei poteri presidenziali da parte del Presidente Hindenburg – è stato anche regolarmente identificato come una delle cause principali del fallimento della Repubblica di Weimar.

Se la dottrina (Gusy 2018, p. 177) ha qualificato come decisivi per il successivo sviluppo costituzionale negativo della CRW essenzialmente tre diritti del Capo dello Stato, ovvero il diritto di nominare il *Reichskanzler* (art. 53 CRW), il diritto di sciogliere il *Reichstag* (art. 25 CRW) e i poteri di emergenza (art. 48 CRW), in concreto era piuttosto la forma particolare di questi diritti ad essere problematica, in quanto questi ultimi di per sé non erano affatto atipici per i cataloghi dei poteri dei Capi di Stato negli ordinamenti democratici del XX secolo. Ciò è dimostrato molto chiaramente dal confronto con i poteri del Presidente italiano, che a prima vista mostrano paralleli in alcuni ambiti con quelli del Presidente del Reich della Repubblica di Weimar, ma che nella loro attuazione specifica e nel loro rapporto reciproco con i poteri degli altri organi costituzionali erano di natura completamente diversa e nel complesso hanno agito non come un fattore dirompente ma come elementi di stabilizzazione dell'ordine costituzionale (italiano).

La posizione di forza del *Reichspräsident* era già giustificata dalla sua elezione diretta da parte dell'intero popolo tedesco – allo stesso modo del *Reichstag* (art. 41 CRW). L'Assemblea Costituente italiana, invece, ha deciso di non provvedere ad un'elezione diretta proprio per evitare un eccessivo rafforzamento del Capo dello Stato (Barile/Cheli/Grassi 2018, p. 161). Il Presidente italiano viene quindi eletto dal Parlamento in seduta comune delle due Camere, con la partecipazione di tre delegati regionali (Aosta ha un solo delegato) per scrutinio segreto (art. 83 CI).

I poteri del Presidente italiano sono relativamente limitati; la sua funzione principale è quella di garantire la stabilità dell'ordine costituzionale (Barbera/Fusaro 2012, p. 368).

Per quanto riguarda il diritto di sciogliere il Parlamento da parte del Capo dello Stato, le basi giuridiche pertinenti nella WVR (art. 25) e nell'CI (art. 88) sono brevi e poco differenziate. La dottrina del diritto costituzionale italiano – seguita dalla prassi – parte dal presupposto che lo scioglimento di una o di entrambe le Camere sia solo un rimedio straordinario non standardizzabile per i

singoli casi di applicazione e utilizzabile solo in caso di gravi conflitti tra il Parlamento e altri organi costituzionali o in caso di gravi disfunzioni del Parlamento (Barile/Cheli/Grassi 2018, p. 267).

Nella prassi costituzionale di Weimar, il diritto di scioglimento da parte del *Reichspräsident* – anch'esso non definito normativamente in modo dettagliato – fu trasformato in un diritto di scioglimento illimitato e, di fatto, da un lato, in un mezzo di pressione del *Reichspräsident* sul *Reichstag* per assicurarsi la fiducia dei nuovi governi e impedire le mozioni di sfiducia nei confronti dei governi in carica e, dall'altro, persino abusato come strumento per bloccare iniziative rivolte ad ottenere l'annullamento di decreti d'emergenza da lui emanati (Gusy 2018, p. 195).

Anche per quanto riguarda la nomina e la revoca del *Reichskanzler* e dei ministri del Reich, la CRW e l'CI presentano a prima vista numerosi parallelismi, anche se un'analisi più approfondita delle norme pertinenti nel contesto e nella pratica effettiva rivela differenze fondamentali.

Quindi, se secondo la CRW il *Reichskanzler* e i singoli ministri (del Reich) avevano bisogno della fiducia del *Reichstag*, secondo la CI anche il Primo Ministro italiano ha bisogno della fiducia da parte del Parlamento (art. 54 CRW e art. 94 CI). Tuttavia, secondo la CRW, il *Reichspräsident* poteva, insieme alla *Reichsregierung*, impedire un voto di sfiducia sciogliendo il Parlamento e mantenendo così in vita “governi di combattimento” (“*Kampfregerungen*”) senza maggioranza parlamentare (Gusy 2018, p. 195 s.), mentre una possibilità analoga non esiste nel diritto costituzionale italiano (art. 94 CI).

Gli ampi poteri del *Reichspräsident* di nominare e revocare il governo del Reich, i mezzi diretti e indiretti per esercitare pressioni sul *Reichstag* in questo contesto e gli ampi poteri di emergenza che poteva utilizzare in conformità con l'art. 48 della Costituzione tedesca (CRW) spianavano la strada alla dittatura nel caso in cui fosse sorta una corrispondente organizzazione politica estrema, come in effetti avvenne nel 1933. I padri della Costituzione italiana avevano previsto tali difetti e vulnerabilità sistemiche. In particolare, la Costituzione italiana non contiene una disciplina di emergenza paragonabile a quella della Costituzione di Weimar (art. 48 CRW).

Nel complesso, l'art. 48 CRW si riferiva a un sistema di poteri presidenziali che conferiva al *Reichspräsident* un ruolo dominante,

soprattutto in situazioni di crisi, e che sarebbe stato completamente incompatibile con l'ordinamento costituzionale italiano secondo la CI 1948. Ad esempio, l'art. 48 comma 1 CRW prevedeva la cosiddetta *Reichsexekution* ("esecuzione del Reich"), cioè l'uso della *bewaffneten Macht* (cioè dell'esercito della Repubblica di Weimar) nel caso in cui un Paese non avesse adempiuto ai propri obblighi nei confronti del Reich. L'art. 48 comma 1 CRW autorizzava inoltre il *Reichspräsident* a ricorrere all'esercito per ripristinare la sicurezza e l'ordine pubblico se questi erano gravemente turbati o messi in pericolo. Infine, l'art. 48 comma 2 prevedeva un "decreto di emergenza" ("*Notverordnungsrecht*") o "*Diktaturgewalt*" per le stesse situazioni di disturbo o pericolo, con il quale potevano essere sospesi numerosi diritti fondamentali (quelli citati negli artt. 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153) (Kotulla 2008, p. 592 s.). Sebbene tutti gli "ordini e decreti" del Presidente del Reich ai sensi dell'art. 50 CRW richiedessero la controfirma del governo, l'assenza di tale controfirma non comportava la nullità delle misure menzionate, ma apriva solo la strada a sanzioni e contromisure, che tuttavia erano soggette a ostacoli elevati e quindi spesso inadatte a funzionare come deterrente forte.

In base alla CI, la situazione nell'ordinamento italiano è completamente diversa. Poteri del Presidente della Repubblica paragonabili a quelli sopra descritti sono completamente estranei alla CI. Il Presidente della Repubblica italiana ha infatti il comando delle Forze armate (art. 87 c. 9).

Tuttavia, ciò non implica un potere di disposizione sulle forze armate, che è prerogativa esclusiva dell'esecutivo, ma piuttosto la funzione di garantire l'imparzialità politica e la conformità costituzionale delle forze armate (Barile/Cheli/Grassi 2018, p. 265). Altrettanto escluso è un "diritto di emanare decreti di emergenza" ("*Notverordnungsrecht*") – sia come diritto di intervenire nelle prerogative del Parlamento, sia come potere di sospendere i diritti fondamentali. L'assenza di controfirma su un atto presidenziale – laddove richiesta – comporta l'invalidità dell'atto in questione (art. 89 CI).

La Costituzione italiana prevede il diritto del governo di emanare decreti d'urgenza, che esercita attraverso decreti legge, di cui all'art. 77 della CI, il cui esercizio è soggetto a chiare condizioni e restrizioni: ad esempio, deve sussistere una situazione di straordinaria necessità e urgenza, il decreto in questione deve essere presentato



alle Camere per la conversione nello stesso giorno e inoltre i decreti perdono efficacia sin dall'inizio (quindi *ex tunc*), se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione.

2. La Reichsregierung (art. 52 ss. CRW) e il Governo italiano (art. 92 ss. CI)

La Repubblica di Weimar era una Repubblica parlamentare ed anche quella italiana lo è. In entrambe le democrazie, il governo dipendeva (art. 54 CRW) o dipende (art. 94 CI) dalla fiducia del Parlamento. Sviluppi politici estremi e le maggioranze instabili devono quindi inevitabilmente avere un impatto sul governo. E in effetti, la breve durata dei gabinetti è caratterizzante per entrambi i sistemi costituzionali: per la Repubblica di Weimar, è stata di soli 7 mesi e mezzo nei 14 anni della sua esistenza (Berkemann 2019, p. 584), mentre non è molto più alta in Italia (attualmente 1 anno e 2 mesi; prima dell'arrivo al potere di Silvio Berlusconi, è stata di 9 mesi per un lungo periodo).

Come nel sistema di Weimar (art. 54 CRW), il voto di sfiducia in Italia è un voto di sfiducia distruttivo. Secondo l'art. 94 comma 4 della CI, una mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei membri di una Camera. Non è necessario (e in particolare non è previsto) proporre un gabinetto alternativo con la mozione di censura, cioè fare un tentativo costruttivo da parte del Parlamento per rimediare immediatamente al vuoto creato ai massimi livelli dell'esecutivo dalla mozione di censura (che ha avuto successo) e insediare pertanto un governo alternativo. In considerazione dell'instabilità che ne derivava all'interno del sistema della Repubblica di Weimar, il voto di sfiducia distruttivo fu ripetutamente criticato dai principali giuristi costituzionali tedeschi negli anni Venti (ad esempio da *Carl Schmitt* e *Carl Anschütz*), senza tuttavia avere conseguenze concrete. In realtà, il voto di sfiducia distruttivo può essere giustificato anche in termini di politica giuridica, in particolare con l'argomento che rafforza la sovranità parlamentare. Legare un voto di sfiducia alla contemporanea nomina di un governo successivo ne limita notevolmente l'applicazione concreta.

Le esperienze negative fatte con il voto di sfiducia distruttivo durante la Repubblica di Weimar sono state anche il motivo per cui i padri della Legge fondamentale tedesca hanno deciso di optare

per il modello opposto del “voto di sfiducia costruttivo”. L’articolo 67 della Legge fondamentale recita come segue:

“1) Il Bundestag può votare la sfiducia al Cancelliere federale solo eleggendo un successore a maggioranza dei suoi membri e chiedendo al Presidente federale di licenziare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve soddisfare la richiesta e nominare la persona eletta.

(2) Tra la richiesta e l’elezione devono trascorrere quarantotto ore”.

La previsione di un voto di sfiducia distruttivo è presente in numerosi sistemi costituzionali di tutto il mondo, senza che ciò comporti necessariamente situazioni di governo instabili. Ad esempio, anche il sistema costituzionale austriaco prevede un voto di sfiducia distruttivo, che però finora ha portato alla caduta di un governo solo una volta (nel 2019 alla caduta del governo ÖVP-FPÖ in seguito al “caso Ibiza”). In definitiva, il fattore decisivo è la misura in cui il sistema politico in un ordinamento costituzionale si è già polarizzato e, in particolare, la misura in cui i gruppi scissionisti estremi sono riusciti ad affermarsi ai margini del sistema politico. Finché continueranno a esistere forti maggioranze a favore della Costituzione, il cambiamento delle maggioranze non rappresenterà una minaccia per l’ordine. Tuttavia, come già affermato da *Carl Schmitt* nell’ambito della CRW, il concetto di voto di sfiducia distruttivo viene messo in discussione quando i governi falliscono a causa dell’opposizione di gruppi che si fronteggiano l’uno all’altro in termini di contenuto e la cui opposizione all’operato del governo dovrebbe quindi almeno parzialmente annullarsi in termini di contenuto (*Schmitt* 1928, p. 345). Tuttavia, ciò solleva una questione di legittimità – che può essere interpretata in molti modi – e non di legalità.

L’istituto del voto di sfiducia distruttivo non può quindi essere considerato isolatamente come una delle cause centrali della caduta della Repubblica di Weimar. Lo dimostra direttamente anche il confronto con l’ordinamento costituzionale italiano dopo il 1948.

Nonostante l’analoga instabilità dei governi – dovuta anche alla già citata possibilità di un voto di sfiducia distruttivo – ciò non ha comportato affatto lo stesso grado di instabilità dell’ordine costituzionale. Sebbene le crisi politiche siano state frequenti anche in

Italia, le controversie non hanno raggiunto il livello di intensità della Repubblica di Weimar. Inoltre, lo strumento del voto distruttivo di sfiducia deve essere sempre visto nel contesto degli altri strumenti disponibili per bilanciare i conflitti costituzionali. In particolare, è stato il diritto illimitato di sciogliere il *Reichstag* da parte del *Reichspräsident* ai sensi dell'art. 25 CRW, unito al diritto di emanare decreti d'urgenza concessogli ai sensi dell'art. 48 par. 2 CRW, che, insieme al voto di sfiducia distruttivo, ha aperto la possibilità di un conflitto continuo tra i poteri dello Stato con la relativa instabilità. Come dimostrato, la Costituzione italiana è strutturata in modo completamente diverso in questo contesto, motivo per cui il voto di sfiducia distruttivo non può rappresentare una minaccia per la stabilità dell'ordine costituzionale in questa prospettiva. L'instaurazione di governi presidenziali contro la volontà del Parlamento, soprattutto in concomitanza con una dittatura presidenziale, non sarebbe possibile nel sistema costituzionale italiano. Molto più decisivo per la stabilità dell'ordine costituzionale italiano, tuttavia, è stato il fatto che la Costituzione – e quindi l'impegno fondamentale per la democrazia parlamentare – ha trovato costantemente un ampio sostegno tra la popolazione. Ciò si è riflesso in particolare nel comportamento elettorale, rendendo il Parlamento – a differenza della Repubblica di Weimar – il fattore centrale di stabilità.

3. *Il Reichstag (art. 20-40 CRW), il Reichsrat (art. 60-67) e il Parlamento italiano (art. 55-82 CI).*

Il *Reichstag* fu concepito come il cuore dell'ordine democratico della democrazia di Weimar, la “democrazia più democratica del mondo”, secondo un proclama del Ministro degli Interni del Reich *Eduard David* (1863-1930) del 31 luglio 1919. Il progetto di una rottura radicale con il sistema autoritario della monarchia plasmò visibilmente la concezione complessiva del *Reichstag*. Per questo motivo, fu creato un sistema elettorale puramente proporzionale, che non prevedeva una soglia percentuale minima per l'ingresso nel *Reichstag*. Il risultato fu una forte frammentazione del panorama partitico (Kotulla 2008, p. 594 s.), spesso ritenuta in gran parte responsabile del fallimento della Repubblica di Weimar.

In Italia, la rottura con la tradizione costituzionale del passato dopo il 1945 non è stata meno radicale e nella democrazia parla-

mentare istituita con la Costituzione del 1948, anche il Parlamento ha svolto un ruolo centrale.

Questo ruolo è caratterizzato dalle dimensioni del Parlamento italiano. Con 400 deputati e 200 senatori (dal 2022, prima la Camera dei deputati si componeva addirittura di 630 deputati, il Senato di 315), il Parlamento italiano è uno dei più grandi al mondo. In particolare, si colloca al sesto posto dopo il Parlamento della Cina (2897 deputati), il *Bundestag* tedesco (attualmente con 709 deputati), il Parlamento indonesiano con 692 deputati, il Parlamento della Corea del Nord con 687 deputati e il Parlamento della Gran Bretagna con 650 deputati. Secondo le idee originarie dell'Assemblea Costituente, la seconda Camera, il Senato, doveva dare una rappresentanza speciale, tra gli altri, all'elemento regionale (si veda, come reliquia di fatto insignificante di queste idee, l'art. 57 – "Elezioni del Senato su base regionale"), ma il Senato non ha potuto realizzare questa idea nella sua originaria concezione (Balladore Pallieri 1976, p. 220). La Camera alta italiana è allora composta da 200 senatori e da un numero variabile di senatori a vita (i Presidenti possono nominare fino a 5 senatori di questa categoria).

Il Senato ha le stesse funzioni della Camera dei Deputati, motivo per cui il numero dei membri di questo organo rappresentativo può essere conteggiato insieme a quello della Camera dei Deputati nel presente contesto. L'Italia aveva optato per questa forma di sistema bicamerale perfetto, unica in Europa, proprio perché è stata vista come un'ulteriore salvaguardia contro gli sviluppi totalitari, come avvenuto in Italia nel periodo tra le due guerre sotto il fascismo e in Germania dopo la fine della Repubblica di Weimar (Caretto/De Siervo 2012, p. 168). In questo senso, si può ipotizzare, almeno indirettamente, che le esperienze di Weimar continuino ad avere un effetto.

A differenza del Senato italiano, il *Reichsrat* della Repubblica di Weimar fu concepito come organo di "rappresentanza dei Länder nel procedimento legislativo" (art. 60 CRW) e funzionò effettivamente in questa veste. A differenza del Senato italiano, i componenti del *Reichsrat* non erano eletti direttamente, ma delegati dagli Stati membri. Rispetto al *Reichstag*, il Consiglio imperiale aveva un ruolo subordinato: le leggi imperiali venivano approvate solo dal *Reichstag* (art. 68 comma 2 CRW). Sebbene il *Reichsrat* potesse presentare un veto a queste leggi, il *Reichstag* poteva comunque ap-

provare una risoluzione tesa a superare il veto con una maggioranza di due terzi (art. 74 CRW).

È controverso se l'introduzione di clausole di percentuale minima (clausole di sbarramento) rafforzi effettivamente l'esistenza di organi rappresentativi parlamentari e, in particolare, possa anche prevenire sviluppi estremisti che mettono a rischio la democrazia. Di certo, clausole di questo tipo possono impedire ai gruppi estremisti di entrare in Parlamento, privandoli così di una piattaforma per promuovere le loro idee in modo particolarmente efficace.

D'altra parte, la rappresentatività di questo organo e il pluralismo delle opinioni risentono certamente di tali restrizioni. In ultima analisi, tali regole possono anche allontanare parti della popolazione dai processi democratici, contribuendo così a minare una democrazia. Come confermato da molti autori che hanno studiato a fondo la Repubblica di Weimar, è probabilmente troppo miope attribuire una responsabilità significativa del fallimento della Repubblica di Weimar alla mancanza di ostacoli percentuali minimi. Piuttosto, è stato il caso che ampie fasce della popolazione non si siano identificate con questa Repubblica.

In Italia, considerazioni simili a quelle di Weimar portarono il legislatore del dopoguerra a rinunciare a questi sbarramenti percentuali minimi: l'impegno deciso per la democrazia e la volontà di rompere radicalmente con il passato andavano in senso contrario.

La legge elettorale per la Camera dei Deputati (5 febbraio 1948 n. 26) prevedeva un sistema di rappresentanza puramente proporzionale, mentre quella per il Senato (6 febbraio 1948 n. 28) era di principio mista (il collegio andava al candidato con una maggioranza del 65%); se questa soglia non veniva raggiunta (e quindi per il caso normale), si applicava nuovamente un sistema di rappresentanza proporzionale su base regionale. Questo sistema rimase in uso fino al 1993, quando – in risposta a un referendum – le leggi 276 e 277 (la cosiddetta "*Legge Mattarella*") vollero dare al sistema elettorale maggioritario una portata più ampia. La ragione immediata è stata la volontà di dare maggiore stabilità al sistema politico italiano, fino ad allora caratterizzato da continui cambi di governo. Successivamente, la legislazione elettorale è stata continuamente riformata, con due sentenze della Corte costituzionale (1/2014 e 35/2017) che hanno chiesto che il sistema elettorale sia rappresentativo e che continui ad applicarsi il principio dell'uguaglianza del

voto, sebbene la Consulta abbia generalmente confermato l'ammissibilità del sistema elettorale maggioritario e del premio di maggioranza. La legge elettorale del 2005 (n. 270/2005, nota anche come legge "*Calderoli*" o "*Porcellum*") prevedeva il ritorno al sistema di rappresentanza proporzionale con "liste bloccate" (cioè senza la possibilità di influenzare la graduatoria attraverso voti di preferenza), con premio di maggioranza e con clausole di sbarramento. Con la sentenza n. 1/2014, la Corte ha dichiarato incostituzionali alcune parti di questa legge (abolizione del premio di maggioranza e autorizzazione ai voti di preferenza). Il giudice delle leggi ha così generato di fatto una legge elettorale vera e propria, che non è mai stata applicata dal momento che nel 2017 è stata raggiunta una maggioranza parlamentare a favore di una nuova legge elettorale. Al termine di questa evoluzione (che ha avuto anche altre tappe intermedie, come l'"*Italicum*", legge n. 52/2015), si colloca il "*Rosatellum-bis*" (legge n. 165/2017). Questo stabilisce un sistema elettorale misto, in base al quale il 61% dei seggi viene assegnato secondo il sistema di rappresentanza proporzionale, il 37% secondo un sistema elettorale maggioritario e il 2% agli italiani all'estero. Il sistema elettorale prevede inoltre diverse clausole di sbarramento per promuovere la stabilità:

- 3% in Italia per l'assegnazione dei seggi secondo il sistema di rappresentanza proporzionale;
- 20% per le minoranze nelle rispettive regioni;
- 10% per le coalizioni, per cui almeno una delle liste della coalizione deve superare la soglia del 3%. Se la coalizione non raggiunge la soglia del 10%, il partito della lista che ha superato la soglia del 3% entra comunque in Parlamento.
- Un candidato di un partito che non ha raggiunto la percentuale minima entrerà comunque in Parlamento se vince in una circoscrizione maggioritaria.

Complessivamente, in Italia le considerazioni sulla stabilità hanno portato a un allontanamento di gran lunga dal sistema elettorale puramente proporzionale e sono state accettate anche clausole di sbarramento percentuale. Queste norme – che sono oggetto di un'accesa polemica politica, in quanto i partiti sono sempre interessati a formulare leggi elettorali a loro favorevoli – sono attentamente monitorate dalla Corte costituzionale, che concede al legislatore ordinario un ampio margine di manovra nella formulazione di

queste leggi, ma vuole comunque che siano rispettati i principi centrali della democrazia parlamentare.

Nella Repubblica di Weimar (che ha avuto una vita molto più breve) mancavano sia la volontà di sperimentare sia un organo che potesse esercitare un controllo così capillare e formativo sulla legislazione elettorale. Lo *Staatsgerichtshof* (Corte di Stato) non poteva svolgere tale compito.

Nella Repubblica Federale Tedesca, invece, le conseguenze dell'esperienza di Weimar sono state considerate fin dall'inizio, con una clausola di sbarramento sotto forma di una soglia del 5% inserita nella legislazione elettorale (cfr. sezioni 1, 6 (6) B WahlG).

#### 4. *La giurisdizione costituzionale nella Repubblica di Weimar e nell'ordinamento costituzionale democratico italiano*

Nella Repubblica di Weimar, la giurisdizione costituzionale spettava in primo luogo (anche se non esclusivamente) alla Corte costituzionale, prevista dall'art. 108 CRW e disciplinata in dettaglio dalla Legge del 9 luglio 1921 (RGBl. 905). Anche la Corte costituzionale italiana trova il suo fondamento nella Costituzione stessa (artt. 134-137 CI), ma ha richiesto ulteriori disposizioni costituzionali (legge cost. n. 1/1953) e di legge ordinaria (n. 87/1953) per la sua concreta attivazione, cosicché la Corte costituzionale italiana ha potuto essere istituita solo nel 1955 e iniziare la sua attività nel 1956.

Rispetto al giudice delle leggi italiano, la Corte costituzionale [di Weimar] aveva una competenza molto limitata. In sostanza, era competente, ai sensi dell'art. 19 CRW, per le cosiddette controversie federali, cioè per le controversie costituzionali all'interno di un Paese in cui non esiste un tribunale che le risolva, per le controversie di natura non privatistica tra diversi Paesi o tra il Reich e un *Land* (cfr. anche Frotscher/Pieroth, par. 537).

Oltre a questo controllo astratto delle norme, limitato alle leggi statali, esisteva anche un controllo costituzionale diffuso delle norme da parte dei tribunali ordinari, mentre non esisteva la possibilità di un ricorso costituzionale individuale (Dreier 2019, p. 609 s.). Il potere dei tribunali di controllare e respingere le leggi imperiali era controverso e non veniva quasi mai esercitato (*Ibid.*, p. 613). Questa portata fortemente limitata della giurisdizione costitu-

zionale di Weimar ha portato diversi commentatori a negare del tutto l'esistenza di una giurisdizione costituzionale nella Repubblica di Weimar, ma è stato giustamente sottolineato che questo punto di vista è fuorviante, in quanto non esiste fundamentalmente un modello di giurisdizione costituzionale universalmente valido (Íbid., p. 610). Anche nella giurisdizione costituzionale italiana – che è molto ampia – non esiste la possibilità di un ricorso costituzionale individuale in via principale (diretto). Gli individui possono avviare un controllo astratto delle norme solo incidentalmente nei procedimenti giudiziari in corso e la loro istanza dipende dalla disponibilità dei tribunali a rimettere la questione alla Corte.

Per quanto riguarda l'ambito concreto della giurisdizione costituzionale italiana, la Corte costituzionale italiana (la Cort.Cost.it), si differenzia notevolmente dallo *Staatsgerichtshof* e fundamentalmente non aveva veri e propri modelli di riferimento quando è stata istituita (cfr. Stern 2007, p. 1011).

Il giudice delle leggi italiano gode di ampi poteri di controllo costituzionale e di decisione, non solo per quanto riguarda le controversie territoriali nei conflitti di competenza tra Stato, Regioni e Province autonome, ma anche per quanto riguarda la revisione specifica delle norme attraverso un ricorso costituzionale indiretto, se la questione della costituzionalità di una legge è sollevata in un procedimento pendente davanti a un giudice. Se la Corte costituzionale dichiara illegittima una disposizione di legge, questa perde la sua efficacia retroattivamente (*ex tunc*).

Grazie ai suoi ampi poteri, la Corte costituzionale è stata in grado di influenzare in modo duraturo la forma del sistema giuridico italiano. Ciò è avvenuto non solo annullando le disposizioni incostituzionali, ma anche integrando l'ordinamento giuridico con le cosiddette decisioni additive. Tuttavia, non si può accusare la Consulta di aver interferito ampiamente con i poteri legislativi del Parlamento (Dogliani/Pinelli 2007, p. 295 e ss., con un elenco di casi significativi in cui la Corte costituzionale è intervenuta con conseguenze importanti). Il giudice italiano delle leggi ha dimostrato un gran senso di responsabilità in aree sensibili, dove c'era il rischio di maggiori oneri finanziari aggiuntivi per lo Stato in caso di intervento, e si è limitato invitando il legislatore ad agire. Ciò è valso in particolare per il settore del diritto tributario (Hilpold 2022, p. 68 e ss.). La Corte costituzionale italiana è stata in grado di trasfor-



marsi in un importante garante della stabilità dell'ordine costituzionale e dello Stato di diritto, assumendo così un ruolo molto più importante dello *Staatsgerichtshof*. Non c'è dubbio, tuttavia, che le Corti costituzionali forti (e questo include certamente la Corte costituzionale italiana) siano una caratteristica generale della realtà costituzionale dell'Europa post-1945. Anche a questo proposito, si può presumere che i redattori della Costituzione post-1945 abbiano imparato dall'esperienza di Weimar.

### 5. *Protezione dei diritti fondamentali*

I diritti e i doveri fondamentali nella seconda parte principale della CRW sono tra gli elementi più innovativi di questa Costituzione e hanno avuto effetti che andavano ben oltre questo periodo (secondo Gusy 2018, p. 236). Il catalogo dei diritti fondamentali è un “catalogo lungo” che comprende non solo i classici diritti difensivi liberali, ma anche i diritti economici e sociali, cosicché questa Costituzione anticipa già ciò che è stato poi espresso nella “dottrina delle tre generazioni” (Karel Vasak, 1929-2015): i diritti difensivi costituzionali (prima generazione) si trovano accanto ai diritti economico-sociali (seconda generazione) e alle garanzie politico-partecipative (terza generazione).

Si può essere dell'opinione che queste promesse, in anticipo rispetto agli sviluppi internazionali, siano rimaste in ultima analisi non mantenute: la dottrina nazionale dei diritti fondamentali era ancora troppo poco sviluppata perché queste promesse potessero essere effettivamente realizzate nella pratica (Groh 2019, p. 601 ss.). Inoltre, non esisteva una tutela internazionale dei diritti fondamentali che sostenesse in modo decisivo i cataloghi dei diritti fondamentali delle Costituzioni dopo il 1945. Inoltre, l'efficacia della tutela dei diritti fondamentali risentiva delle carenze della giurisdizione costituzionale della Repubblica di Weimar: una competenza centrale di revisione e rifiuto sarebbe stata molto utile per concretizzare la portata di queste garanzie; la competenza di controllo diffusa si è rivelata inefficace – in una giurisdizione che era ancora fortemente orientata verso la monarchia in termini di personale e idee ed era in larga misura ostile alla democrazia (Groh 2019, p. 608).

Ciò nonostante, questo catalogo di diritti fondamentali è indubbiamente servito da modello e ha influenzato il dibattito sui di-

ritti fondamentali a livello internazionale. Come già accennato nell'introduzione, è difficile individuare fattori esterni diretti determinanti per lo sviluppo di una Costituzione nazionale attraverso un semplice confronto costituzionale. Tuttavia, è plausibile ipotizzare che la concezione innovativa del catalogo dei diritti fondamentali nella CRW abbia creato uno standard che, in ultima analisi, ha avuto una notevole influenza anche sul dibattito relativo ai diritti fondamentali nell'Assemblea Costituente italiana.

Ciò vale in particolare per i diritti sociali, la cui inclusione nella CRW ha conferito a questo documento una particolare originalità. Anche la Costituzione italiana contiene un ampio catalogo di diritti sociali e la conflittualità economico-sociale che ha portato all'inserimento di questo catalogo di diritti nella Costituzione italiana è stata per molti versi paragonabile a quella della Repubblica di Weimar. Tuttavia, la formulazione precisa di questi diritti riflette ancora una volta la realtà costituzionale italiana in particolare. Ciò vale, ad esempio, per gli obblighi sociali inerenti al diritto della proprietà (artt. 41 e ss. CI), che permetteva un ampio intervento nell'economia, pur attenendosi fermamente al sistema dell'economia di mercato. L'espropriazione senza indennizzo non è possibile ai sensi dell'art. 42, comma 3, a differenza di quanto era consentito dalla CRW (Kühne 2019, p. 580, con riferimento all'art. 153, comma 2, frase 2). L'art. 40 della CI riconosce esplicitamente un diritto di sciopero, che inizialmente è stato interpretato in modo estensivo dalla Corte costituzionale italiana per includere un diritto allo "sciopero politico" e che è stato sottoposto a ulteriori restrizioni solo a partire dal 1990 per garantire i "servizi essenziali" (Barile/Cheli/Grassi 2017, p. 562 ss.). Molte delle disposizioni sociali della CI erano inizialmente di natura piuttosto programmatica, ma sono state gradualmente riempite di contenuti, per cui la Corte costituzionale italiana ha cercato sempre di garantire un equilibrio di interessi e allo stesso tempo un forte Stato sociale.

Per quanto riguarda l'uguaglianza tra uomini e donne, la CI contiene diverse disposizioni che affrontano direttamente la questione (art. 29, par. 2: uguaglianza tra uomini e donne nel matrimonio; art. 37: diritti delle donne lavoratrici; art. 3: uguaglianza nel diritto di voto, art. 51: uguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche, art. 117, comma 7: garanzia della piena parità di trattamento a livello regionale). La realizzazione del principio della parità di trat-

tamento è stata poi fortemente promossa dall'UE, dove va sottolineato in particolare il ruolo dell'art. 157 TFUE e ora anche dell'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali. La disciplina italiana sulla parità di trattamento –, il decreto legislativo n. 198/2006, fortemente influenzato dai dettami dell'UE – contiene ora una normativa dettagliata in materia (*Ibid.*, p. 498 s.).

La Costituzione di Weimar, invece, fece un passo coerente verso la parità di diritti tra uomo e donna molto prima, assumendo così un ruolo pionieristico a livello internazionale. Tuttavia, in assenza di una tutela internazionale (e soprattutto europea) del principio di parità di trattamento, la realtà costituzionale della Repubblica di Weimar rimase comunque indietro rispetto all'esigenza programmatica; pertanto, l'attuazione di quel principio fu frammentaria e non sarebbe stata in grado di soddisfare i requisiti odierni (Cancik 2018).

## 6. Osservazioni conclusive

La CRW era “una buona Costituzione in tempi difficili”? (Gusy 2018). Forse. Sicuramente è stata pionieristica sotto molti aspetti, ad esempio per quanto riguarda lo sviluppo di una protezione completa dei diritti fondamentali, della parità di trattamento tra uomini e donne e della moderna democrazia rappresentativa. Tuttavia, questi sforzi si sono spesso fermati a metà strada o sono stati vanificati da altre debolezze della CRW, come la posizione troppo forte del *Reichspräsident* o il suo diritto troppo ampio di governare con decreti d'emergenza. I redattori della Costituzione in tempi successivi hanno certamente imparato dai vantaggi e dalle debolezze della CRW, come ha fatto l'Italia. Tuttavia, l'esperienza della CRW ha plasmato anche gli strumenti di diritto internazionale che sono emersi dal 1945 in poi. La CRW è stata quindi in grado di influenzare la formazione della CI sotto molti aspetti (Wiederin 2018, p. 58). – Pertanto, come già accennato all'inizio, sebbene sia difficile dimostrare un nesso causale nei singoli casi, si può comunque sostenere in modo convincente che la realtà costituzionale europea e internazionale (e quindi anche quella italiana) è stata plasmata in modo decisivo da Weimar.

*Peter Hilpold, Innsbruck*

*Letteratura*

- Balladore Pallieri (1976), *Diritto costituzionale*, Milano.
- Barbera, Augusto/Fusaro, Carlo (2012), *Corso di diritto costituzionale*, Bologna.
- Barile, Paolo/Cheli, Enzo/Grassi, Stefano (2018), *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano.
- Berkemann, Jörg (2019), „Das Deutsche Reich ist eine Republik“, in *DÖV*, 15/2019, 584-598.
- Cancik, Pascale (2018), *Der Kampf um die Gleichberechtigung als Voraussetzung der demokratischen Republik*, in H. Dreier/Ch. Waldhoff (eds.), *Das Wagnis der Demokratie - Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, 2018, 151-174.
- Caretti, Paolo/De Siervo, Ugo (2012), *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Torino.
- Dogliani, Mario/Pinelli, Cesare (2007), *Grundlagen und Grundzüge staatlicher Verfassungsrecht: Italien*, in A. v. Bogdandy et al. (eds.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, 2007, 273-325.
- Dreier, Horst (2019), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Weimar*, in *DÖV*, 15/2019, 609-621.
- Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo (2019), *Verfassungsgeschichte*, Monaco di Baviera.
- Groh, Kathrin (2019), *Zu den Grundrechten der Weimarer Reichsverfassung*, in *DÖV*, 15/2019, 598-609.
- Gusy, Christoph (2018), *100 Jahre Weimarer Verfassung*, Tübingen.
- Häberle, Peter (1992), *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, Berlino.
- Hilpold, Peter (2022), *Italienisches Steuerrecht, Allgemeiner Teil*, 3<sup>a</sup> ed. Vienna
- Kotulla, Michael (2008), *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Berlino/Heidelberg.
- Kühne, Jörg-Detlef (2019), *Zur Entstehung der Weimarer Reichsverfassung*, in *DÖV*, 15/2019, 573-583.
- Monaco, Luciano (1986), *Italien*, in E. Grabitz (a cura di), *Fundamental Rights in Europe and the USA*, Vol. I, Structures of National States, 1986, 363-436.
- Schmitt, Carl (1928), *Verfassungslehre*, Berlino.
- Stern, Klaus (2007), *Die italienische und die deutsche Verfassung am Vorabend ihres 60jährigen Jubiläums – eine vergleichende Betrachtung*, in R. Grote et al. (eds.), *Die Ordnung der Freiheit*, FS Christian Starck, 2007, 1005-1018.
- Wiederin, Ewald (2018), *Die Weimarer Reichsverfassung im internationalen Kontext*, in H. Dreier/Ch. Waldhoff (eds.), *Wagnis Demokratie*, 2018, 45-64.

*Abstract*

La Costituzione di Weimar del 1919 è riconosciuta a livello internazionale come un modello di riferimento. Segnò un allontanamento radicale dall'autoritarismo del passato e l'istituzione di un sistema democratico capace di attirare una grande attenzione internazionale. Alla fine, però, la "democrazia più democratica del mondo" (Eduard David) non è riuscita ad affermarsi. La Costituzione di Weimar è stata quindi un esperimento sia lodato che criticato.

In che misura la Costituzione di Weimar ha influenzato la formazione della Costituzione italiana del 1948? L'influenza c'è stata senza dubbio, anche se i suoi effetti sono stati spesso indiretti. La Costituzione di Weimar fu un documento innovativo che ebbe un impatto duraturo sul dibattito costituzionale e politico mondiale e quindi anche – direttamente ed indirettamente – sulla Assemblea Costituente italiana.

The Weimar Constitution of 1919 is internationally recognised as a model. It represented a radical departure from the authoritarianism of the past and the establishment of a democratic system that received great international attention. Ultimately, however, the 'most democratic democracy in the world' (Eduard David) was unable to assert itself. The Weimar Constitution was thus an experiment that has received both praise and criticism.

To what extent did the Weimar Constitution influence the shape of the Italian Constitution of 1948? Such an influence was undoubtedly present, even if it often followed an indirect path. The Weimar Constitution was a groundbreaking document that had a lasting impact on the constitutional and the political discussion worldwide and therefore also – directly and indirectly – on the Italian constitutional process.