

Democrazia e pluralismo da Weimar alla Repubblica Federale Tedesca*

Gustavo Gozzi

1. *La costituzione di Weimar: il principio della parità*

Nel 1932 intervenendo con una serie di articoli sulla rivista socialista «Die Gesellschaft», E. Fraenkel traccia un'acuta analisi della crisi di Weimar e avanza alcune ipotesi di riforma.

Al fondamento della costituzione del 1919 vi era stata, secondo Fraenkel, l'introduzione del principio della *parità* tra gli elementi contraddittori che dominavano la realtà tedesca dopo la fine del *Kaiserreich*: prussiani e non-prussiani, protestantesimo e cattolicesimo, lavoratori e imprenditori. Così, ad es., la complessa questione prussiana era stata risolta con gli articoli 61 e 63 che, assegnando la metà dei voti della Prussia nel *Reichsrat* ai rappresentanti delle province prussiane, impedivano la corrispondenza tra numero dei voti e numero degli abitanti e ottenevano il risultato di ridurre la preponderanza numerica della Prussia¹.

Ma il problema principale era rappresentato dalla mancata realizzazione della regola della parità nei rapporti tra lavoratori e imprenditori. L'articolo 165 aveva certamente superato il principio della democrazia formale, in quanto, come scrive Fraenkel, esso garantiva «alla classe (Schicht) dei lavoratori numericamente superiore, ma socialmente inferiore, la parità con la classe degli imprenditori socialmente superiore, ma numericamente inferiore»².

Tatarin-Tarneyden aveva osservato che, quando viene proclamata l'uguaglianza tra lavoratori e imprenditori in uno Stato che

* Il saggio è una rielaborazione della relazione presentata al convegno «Sistema politico e costituzione in Germania da Weimar alla Repubblica Federale Tedesca», Bologna, 3-4 maggio 1990.

¹ Cfr. E. FRAENKEL, *Abschied von Weimar?*, in *Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise*, Darmstadt 1968, p. 59.

² *Ibidem*, p. 61.

si basa sui principi della democrazia formale, l'uguaglianza può essere concepita solo come sociale. In realtà questa uguaglianza non si realizzò e il suo fallimento contribuì fortemente ad avviare la crisi politica di Weimar.

L'analisi che seguirà cercherà pertanto di mostrare come la crisi del progetto di uguaglianza sociale, che era al fondamento della costituzione di Weimar, sia stata all'origine della crisi politica.

Una breve considerazione della vicenda dei consigli e, soprattutto, del Consiglio dell'economia, può evidenziare ulteriormente le ragioni della crisi.

2. *Idea consiliare e rappresentanza degli interessi: sviluppo e crisi dell'idea di democrazia economica*

Alle origini della costituzione di Weimar sono riconoscibili, sul piano delle relazioni economiche, due linee di sviluppo: l'affermazione dell'idea consiliare e il riconoscimento del ruolo del sindacato.

Dopo la fine del *Kaiserreich* fu istituito un Comitato esecutivo, organo dei consigli degli operai e dei soldati, che si considerava la più alta espressione del potere legislativo. Le funzioni di governo furono invece assunte dal Consiglio dei rappresentanti del popolo³.

In seguito, il dibattito sul sistema dei consigli si trasferì all'interno della *Nationalversammlung*. Come è noto, l'idea di una repubblica dei consigli cedette il passo all'idea di una repubblica democratica, ma l'ipotesi di una repubblica consiliare trovò ugualmente un'espressione costituzionale. Infatti malgrado il primo governo presieduto dal socialdemocratico Scheidemann respingesse la soluzione consiliare, esso tuttavia finì con il presentarsi nell'aprile del 1919, sotto la spinta di uno sciopero generale, la proposta dell'inserimento nel progetto di costituzione del *Reich* tedesco di un articolo (il 34a), nel quale si affermava che i consigli dei lavoratori venivano riconosciuti come rappresentanza economica degli interessi e venivano assunti nella costituzione⁴. Così infatti avvenne. Nella costituzione dell'11 agosto 1919 l'art. 34a fu trasformato nell'art. 165 che riformulava l'idea consiliare nella forma di una rappresentanza economica.

³ Th. RAMM, *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Milano 1989, p. 77.

⁴ E. LIST, *Der Berufsständegedanke in der deutschen Verfassungsdiskussion seit 1919*, Leipzig 1930, p. 21. L'art. 34a recitava: «I lavoratori sono chiamati, congiuntamente agli imprenditori, alla regolamentazione delle condizioni salariali e lavorative, così come allo sviluppo economico complessivo delle forze produttive. Le due organizzazioni vengono riconosciute. Per la garanzia dei loro

La repubblica di Weimar rappresentò anche la graduale affermazione del ruolo dei sindacati. Con la *Gewerbeordnung* del 1869 era stato riconosciuto il diritto di coalizione che permise al movimento operaio di dar vita alle proprie organizzazioni sindacali durante gli anni del *Kaiserreich*. Ma mancava tuttavia una regolamentazione legislativa sia del contratto di lavoro, sia delle associazioni professionali.

Solo durante la prima guerra mondiale si verificò un progressivo riconoscimento dei sindacati. Ciò avvenne in particolare attraverso l'«*Hilfsdienstgesetz*» del 5 dicembre 1916, con il quale per la prima volta vennero nominati i sindacati, ossia «le organizzazioni economiche dei lavoratori», come rappresentanti degli interessi dei loro membri⁵.

Il riconoscimento dei sindacati ebbe un'ulteriore conferma nell'ottobre del 1918 quando il Rheinisch-Westfälische Zechenverband li riconobbe come rappresentanti dei lavoratori e, in seguito, quando il 5 e 6 novembre 1918 i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e dei sindacati pretesero la costituzione di un ufficio del *Reich* per la smobilitazione (*Demobilmachung*)⁶.

Infine con il noto accordo del 15 novembre 1918 tra Stinnes e Legien in rappresentanza delle diverse parti sociali, i sindacati vennero riconosciuti come i «rappresentanti professionali dei lavoratori». Questo accordo introduceva una rappresentanza paritetica degli interessi, che venne applicata nei comitati per la smobilitazione, negli uffici di collocamento, nei collegi arbitrali ecc. All'accordo seguì la creazione di una «comunità del lavoro» (*Arbeitsgemeinschaft*) cui venne attribuito come scopo «la soluzione comune di tutte le questioni sociali ed economiche riguardanti le industrie della Germania, così come di tutte le questioni legislative ed amministrative che ad esse si riferissero»⁷. Legien, che era presidente della commissione generale dei sindacati tedeschi, considerò l'accordo del 1918 come la «Magna Charta dei sindacati»⁸.

interessi sociali ed economici, i lavoratori conservano rappresentanze di legge ripartite secondo imprese e ambiti economici nei consigli dei lavoratori di impresa e di distretto e in un consiglio dei lavoratori del Reich ...», in *Verfassungsgebende deutsche Nationalversammlung*, Aktenstück, Nr.385, Bd.335, p. 228.

⁵ F. NAPHTALI, *Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel*, Berlin 1928, p. 120.

⁶ *Ibidem*, p. 121.

⁷ P. UMBREIT, *Die Magna Charta der deutschen Gewerkschaften*, in «Recht und Wirtschaft», VIII, 1919, n. 1, p. 25.

⁸ *Ibidem*, p. 26.

Se con il patto stipulato tra imprenditori e sindacati si realizzò una fase di tregua e di pacificazione nelle relazioni industriali, con l'art. 165 della costituzione di Weimar si mirava ad istituzionalizzare ogni conflitto sociale e ad assorbito all'interno dello Stato⁹.

Esso prevedeva la creazione di una rappresentanza degli interessi articolata su diversi livelli: in realtà furono istituiti solo i *Betriebsräte* (consigli di azienda) con la legge del 4.2.1920 e il *Reichswirtschaftsrat* (Consiglio economico del Reich) con l'ordinanza del 4.5.1920. Non furono invece realizzati i *Bezirkswirtschaftsräte* (consigli di distretto) che l'art. 165 considerava il presupposto sul quale doveva costituirsi il Consiglio economico del Reich e la cui mancata realizzazione conferì al Consiglio, fino alla fine della repubblica, un carattere di provvisorietà¹⁰.

Estremamente vasta e complessa fu la discussione su questi organi rappresentativi degli interessi organizzati. G. Leibholz criticò l'art. 5 dell'ordinanza istitutiva del Consiglio economico, che considerava i membri del Consiglio come rappresentanti dell'intero popolo, ritenendo che esso introducesse una inammissibile confusione tra rappresentanza degli interessi e rappresentanza politica¹¹.

Vi fu chi considerò il Consiglio come una rappresentanza dell'economia¹² e chi giudicò che il *Reichswirtschaftsrat* rappresentasse una sorta di contropotere rispetto al parlamento e che, come espressione di un *Berufsprinzip* (principio professionale), rappresentasse l'avvio di una democrazia organica¹³.

Da parte socialdemocratica si rilevò invece come questa forma organizzativa rappresentasse la fondazione di una democrazia economica, intesa come la subordinazione degli interessi economici privati all'interesse sociale¹⁴.

⁹ Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 85.

¹⁰ Cfr. E. LIST, *Der Berufsständegedanke*, cit., p. 27.

¹¹ G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation* (1929), Berlin 1960, Zweite Auflage, p. 273. L'art. 5 dell'ordinanza del 4.5.1920 recitava: «I membri del Consiglio economico del Reich sono rappresentanti degli interessi economici dell'intero popolo. Essi sono sottoposti solo alla loro coscienza e non sono legati ad alcun incarico», in F. GLUM, *Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat*, Berlin 1929, p. 92.

¹² F. GLUM, *Der Deutsche*, cit., p. 19.

¹³ E. LIST, *Der Berufsständegedanke*, cit., p. 25.

¹⁴ Cfr. R. HILFERDING, *Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik, in Sozialdemokratische Parteitag 1927 in Kiel, Protokoll*, Berlin 1927, p. 171 e naturalmente F. NAPHTALI, *Wirtschaftdemokratie*, cit., pp. 7 ss.

In realtà i presupposti di quella democrazia erano assai fragili e contraddittori. In primo luogo, le relazioni all'interno della «comunità del lavoro» e quelle in seno al Consiglio economico del Reich rispondevano a due logiche diverse: mentre l'*Arbeitsgemeinschaft* si basava su di un accordo volontario, al contrario il *Reichswirtschaftsrat* era stato istituito per realizzare una integrazione, su base costituzionale, delle parti sociali. Con questi diversi presupposti si manifestò una inevitabile concorrenza tra il movimento sindacale e quello dei consigli¹⁵, che si risolse infine in una «sindacalizzazione» dei consigli da parte del sindacato¹⁶.

Occorre tuttavia andare più a fondo e osservare che quel sistema di integrazione attraverso l'incorporamento degli interessi nelle strutture amministrative della politica sociale e nelle strutture giudiziarie dei tribunali del lavoro, denominato da Fraenkel con il termine di «democrazia collettiva», rappresentava in realtà un compromesso instabile tra diversi interessi sociali, che mancava di un fondamento comune, ossia di una comune interpretazione dei principi costituzionali. Secondo O. Kahn-Freund infatti, a Weimar era stato creato un sistema collettivistico – fondato sul riconoscimento delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché della contrattazione collettiva – che aveva rappresentato il «tentativo diretto ad organizzare giuridicamente la lotta di classe e a farne un elemento essenziale dell'evoluzione del diritto positivo»¹⁷. Ma a Weimar ciò non avvenne perché mancò l'accettazione di una comune nozione di collettività¹⁸.

La vita della «comunità del lavoro», cui spettava la regolamentazione collettiva delle condizioni retributive e lavorative, non fu infatti di lunga durata.

Nel 1923 durante l'inflazione che indebolì il potere dei sindacati e contribuì a ridurre il numero degli iscritti, si intensificò l'attacco delle forze imprenditoriali contro il movimento operaio.

Lo scontro riguardò principalmente la politica sociale e, in particolare, il problema dell'orario di lavoro. Il fronte imprenditoriale risultò vincitore e ottenne un decreto sull'orario di lavoro

¹⁵ Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 85.

¹⁶ E. FRAENKEL, *Democrazia collettiva* (1929), in G. ARRIGO - G. VARDARO (edd), *Laboratorio Weimar*, Roma 1982, p. 97. In proposito cfr. anche A. BOLAFFI, *Dalla 'Kollektive Demokratie' al 'doppio Stato' nell'analisi di Ernst Fraenkel*, in «Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli» 1983/1984, p. 1076.

¹⁷ Cfr. O. KAHN-FREUND, *Il mutamento della funzione del diritto del lavoro* (1932), in G. ARRIGO - G. VARDARO (edd), *Laboratorio Weimar*, cit., pp. 221 ss., in particolare p. 253.

¹⁸ Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 104.

alla fine del 1923, che introdusse deroghe alla giornata di 8 ore, fissata in base all'accordo Stinnes-Legien, e stabilì il nuovo limite delle 10 ore.

La prosecuzione della «comunità del lavoro» divenne allora priva di senso e i liberi sindacati finirono con l'uscire dall'*Arbeitsgemeinschaft* il cui ufficio comune fu sciolto il 31 maggio 1924. La fine del compromesso sociale che era al fondamento della costituzione di Weimar influì profondamente anche sul funzionamento del Consiglio economico del *Reich*, la cui assemblea plenaria non fu più convocata a partire dal 1923: come scrive Th. Ramm, questi avvenimenti «testimoniavano del fallimento del sistema dei consigli di cui all'art. 165 WRV»¹⁹ e, al tempo stesso, rappresentavano la fine di ogni ipotesi di democrazia economica che pure la costituzione di Weimar consentiva legittimamente di formulare.

La fine del compromesso sociale incise dunque sulla possibilità di realizzare un processo di integrazione attraverso le strutture rappresentative previste dalla costituzione del 1919.

Il Consiglio economico rimase un organo meramente consultivo, la cui importanza nel processo legislativo fu del tutto marginale.

3. Il problema dell'unità politica: un'eredità del secolo XIX

La mancata realizzazione della democrazia economica mise in luce, come osserva Fraenkel, l'impossibilità di coniugare, durante l'epoca di Weimar, l'ordinamento economico individualistico-liberale con l'ordinamento del lavoro collettivistico-democratico²⁰. Non fu infatti possibile conciliare gli opposti interessi all'interno della «comunità del lavoro» e delle istituzioni rappresentative degli interessi create dallo Stato.

Il terreno dello scontro, come abbiamo osservato, fu quello della politica sociale e ciò impedì di realizzare quella *omogeneità sociale*, ossia il graduale superamento delle disuguaglianze economiche che costituisce, secondo quanto sostenne Heller in un saggio del 1928, la condizione imprescindibile della *democrazia politica*²¹.

¹⁹ *Ibidem*, p. 90.

²⁰ E. FRAENKEL, *Abschied von Weimar?*, cit., p. 64 ed E. FRAENKEL, *Democrazia collettiva* (1929), cit., p. 100.

²¹ H. HELLER, *Democrazia politica ed omogeneità sociale* (1928), in «Quaderni Piacentini», 1989, n.10, soprattutto pp. 147 ss.

Il processo attraverso il quale si manifestò questa crisi della democrazia fu assai complesso e mise in luce tutti i limiti della costituzione del 1919.

Il conflitto degli interessi si espresse infatti, sul piano politico, attraverso l'impossibilità di creare maggioranze stabili e fini con l'imporre la centralità del ruolo esercitato dal Presidente del *Reich*.

Nel parlamento agli inizi degli anni trenta esistevano forze politiche capaci solo di determinare la caduta di un governo, ma incapaci di esprimere un'alternativa politica. Di qui derivò il crescente rilievo assunto dal Presidente che ricorse ripetutamente alla soluzione dello scioglimento del *Reichstag*.

Del resto questo esito era considerato inevitabile da parte della dottrina dell'epoca, in particolare da C. Schmitt il quale affermò che la costituzione consentiva ad un *Reichstag* capace di esprimere una maggioranza, tutti i diritti per operare come il fattore decisivo; ma se esso non era in grado di fare ciò non aveva «il diritto di chiedere che anche tutti gli altri uffici responsabili fossero incapaci di agire»²².

Fin dal 1932 Fraenkel propose la soluzione che fu poi adottata dalla Legge Fondamentale del 1949, cioè la via della riforma costituzionale per introdurre l'istituto della «sfiducia costruttiva». Occorreva modificare l'art. 54, egli scriveva, ossia l'articolo che rende le cariche del cancelliere del *Reich* e dei ministri dipendenti dalla fiducia del *Reichstag*. Questo articolo doveva essere modificato, stabilendo che il cancelliere o il ministro dovevano dimettersi solo se la rappresentanza parlamentare legava la sfiducia alla presentazione al Presidente della proposta di nominare una personalità politica a capo di un nuovo governo²³.

In realtà questa ipotesi di riforma costituzionale di cui, a giudizio di Fraenkel, avrebbe dovuto farsi portatrice la socialdemocrazia, urtava contro la concezione giuridica e politica che era al fondamento della costituzione di Weimar.

Riprendendo infatti alla fine degli anni sessanta l'analisi della costituzione del 1919, Fraenkel osservava che l'idea dominante, quasi l'ossessione, dei padri costituenti, in particolare di H. Preuss, era stata costituita dal tentativo di evitare l'assolutismo del parlamento²⁴. Per questo alla componente parlamentare-rappre-

²² C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), Milano 1981, p. 198.

²³ E. FRAENKEL, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, cit., p. 97.

²⁴ E. FRAENKEL, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, p. 113.

sentativa venne contrapposta quella parlamentare-plebiscitaria, e non fu considerata l'ipotesi che, in caso di non funzionamento del sistema di governo parlamentare, esso potesse essere esautorato dal Presidente attraverso il ricorso all'«Ausnahmestand», al caso di eccezione.

«Nell'ora della sua nascita – commenta Fraenkel – la repubblica di Weimar si era riconosciuta in un tipo plebiscitario di democrazia; nell'ora della sua fine essa ne pagò il conto»²⁵.

Molto forte era stata l'influenza esercitata sui costituenti del 1919 da un libro di R. Redslob apparso nel 1918, nel quale si individuava la forma del parlamentarismo puro nella realtà costituzionale inglese, all'interno della quale si attribuiva erroneamente al sovrano il potere di sciogliere il parlamento²⁶. In realtà – come sottolinea Fraenkel – Redslob, a sua volta, aveva assunto acriticamente l'interpretazione della costituzione inglese che era stata elaborata dai monarchici francesi, in particolare da Prévost-Paradol²⁷.

Senza addentrarci ulteriormente in queste ricostruzioni genealogiche, che pur sono importanti per comprendere l'origine delle dottrine, occorre soffermarci ancora brevemente sugli esiti cui giungono i costituenti di Weimar.

La contrapposizione dell'elemento plebiscitario all'elemento rappresentativo riporta anche nella nuova realtà costituzionale l'eredità del vecchio *Kaiserreich*.

Per H. Preuss il parlamento era solo un riflesso della volontà popolare empirica e il deputato non era un rappresentante del popolo, ma solo un «Volksbote» (portavoce del popolo). In tal modo si finiva con l'attribuire la rappresentanza al solo Presidente, con il farne cioè il simbolo dell'unità politica e il garante dell'interesse generale.

Nella *Denkschrift* del 1919 H. Preuss aveva affermato che le esigenze della politica di un grande Stato spingevano alla rappresentanza (*Repräsentation*) della unità politica attraverso una personalità, un capo di Stato repubblicano²⁸.

²⁵ *Ibidem*, p. 115.

²⁶ Redslob attribuisce al capo dello Stato due competenze che gli consentono di dispiegare una libera iniziativa: la formazione del ministero e la decisione di sciogliere le camere, in R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen 1918, p. 5.

²⁷ Su Prévost-Paradol cfr. W. HASBACH, *Die moderne Demokratie*, Jena 1912, pp. 110 ss.

²⁸ H. PREUSS, *Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919*, in *Staat, Recht, Freiheit*, Hildesheim 1964, p. 385.

Preuss pensava ad una forma di governo democratico-parlamentare, ritenendo che democrazia e parlamentarismo fossero tra loro compatibili. Egli affermava che la Germania aveva bisogno della democrazia politica che rappresentava, a suo giudizio, il fondamento di un'educazione politica da realizzarsi attraverso lo scambio tra governo e rappresentanza popolare all'interno del sistema parlamentare.

Le alternative che si erano presentate dopo la caduta del *Kaiserreich* erano state rappresentate dal sistema dualistico e dal sistema parlamentare. Il primo – consistente in un modello politico in cui il presidente è a capo di un governo nel quale i ministri sono responsabili politicamente nei suoi confronti e non di fronte alla rappresentanza popolare – era ormai stato definitivamente respinto dal passato storico della Germania.

Preuss pensava invece ad un sistema di *parlamentarismo perfetto* nel quale esistessero due alti organi dello Stato tra loro paritetici²⁹. Non si trattava dunque nè del parlamentarismo imperfetto della Terza Repubblica francese, in cui il presidente era scelto dal parlamento, nè del sistema dualistico – come era stata la forma di governo dell'epoca del *Kaiserreich* – caratterizzato dalla nomina del governo da parte del *Kaiser* e dal contrasto tra i più alti organi dello Stato. Al contrario ora, nel progetto di Preuss, il governo parlamentare doveva costituire il loro interno legame, anche se il presidente e il parlamento erano due organi indipendenti: «Nella democrazia parlamentare – affermava Preuss – in cui tutto il potere politico scaturisce dalla volontà popolare, il presidente ottiene una posizione pari alla rappresentanza popolare scelta direttamente dal popolo, solo se egli viene eletto direttamente non dalla rappresentanza, bensì dal popolo»³⁰.

L'elezione diretta doveva costituire il fondamento della rappresentanza dell'unità politica da parte del presidente del *Reich*, ed era proprio questa idea dell'unità politica che rappresentava l'eredità più gravosa dell'esperienza costituzionale del *Kaiserreich* e del metodo giuridico ottocentesco inaugurato da Gerber e da

²⁹ *Ibidem*, p. 387.

³⁰ Preuss formula questa concezione in più di un'occasione: «D'altra parte, egli (il presidente) non ha nessun altro organo sopra di sé; egli appartiene come il parlamento ai più alti organi del Reich ...», in *Verhandlungen der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, Aktenstück Nr. 391, Bd. 336, p. 237. Anche altrove Preuss sottolinea il ruolo del presidente, cui spetta il compito di prendere una decisione politica «quando egli è convinto di un contrasto tra la maggioranza del Reichstag e l'orientamento prevalente della volontà popolare», in *Verfassung des Freistaates Preussen vom 30. November 1920*, in «Jahrbuch des Öffentlichen Rechts», X, 1921, p. 266.

Laband: una concezione che impediva di accettare il pieno dispiegarsi di una realtà *pluralistica* e che, anzi, vedeva in essa solo un pericolo per l'integrità dello Stato.

Solo nel secondo dopoguerra e proprio in seguito al fallimento di Weimar, si doveva giungere a risolvere l'idea di Stato nel *sistema del pluralismo*.

A Weimar invece, come osservò L. Wittmayer, la non comprensione per il compito rappresentativo del parlamento, condusse ad elaborare una costituzione plebiscitario-autoritaria; e Fraenkel commenta: «la sedicente costituzione più democratica del mondo fu il prodotto di un pensiero autoritario»³¹.

Gli ultimi anni di Weimar furono segnati dalla affermazione di una *democrazia autoritaria* in cui cominciò ad imporsi la concezione della necessità di un interprete della volontà nazionale unitaria.

Non si realizzò invece quella *democrazia dialettica*, ossia un modello pluralistico di composizione e compromesso tra gli opposti interessi, che pur era una delle possibilità previste dalla costituzione del 1919. Il suo presupposto avrebbe dovuto essere il riconoscimento di un settore non controverso della vita politica che Fraenkel, riprendendo le tesi espresse dal *Reichsgericht*, individuava nella seconda parte della costituzione («I diritti e i doveri fondamentali dei tedeschi»)³².

Su questa base sarebbe stato possibile raggiungere quell'*omogeneità sociale* che, come abbiamo osservato, costituiva il fondamento della *democrazia politica* (H. Heller). Al contrario le diverse fasi della crisi economica (la grande inflazione del 1922-23 e, successivamente, la diffusa disoccupazione a partire dal 1926), in assenza di principi costituzionali condivisi, furono all'origine della crisi della politica sociale e produssero altresì la pauperizzazione del ceto medio, che si orientò verso destra alla ricerca di una rinascita della grandezza nazionale.

Infine, sul piano politico, gli effetti della crisi economica, in presenza della frammentazione dei partiti, resero difficile, a partire dal 1923, la formazione di stabili maggioranze parlamentari (con l'eccezione della grande coalizione dal 1928 al 1930): la paralisi della vita parlamentare si tradusse così in una supremazia del-

³¹ E. FRAENKEL, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, cit., p. 115.

³² E. FRAENKEL, *Um die Verfassung* (1932), in *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, cit., p. 84. In un altro saggio del 1932, riflettendo sul destino della costituzione di Weimar, Fraenkel ne individuava la possibilità di sopravvivenza nella difesa dei principi dello Stato di diritto, cfr. E. FRAENKEL, *Abschied von Weimar?*, cit., p. 72.

l'esecutivo sul legislativo e, da ultimo, nella formazione di «governi presidenziali» che rappresentarono, come è stato osservato, la premessa del nazionalsocialismo³³. La democrazia di Weimar fu dunque un esempio di *pluralismo imperfetto*.

4. Dopo Weimar: la Legge Fondamentale di Bonn e il problema della «sopra-legalità»

L'eredità che ci ha consegnato Weimar consiste nella domanda circa le condizioni di possibilità del pluralismo.

Verso la fine degli anni venti R. Smend aveva osservato che una comunità politica può sussistere solo se i cittadini si riconoscono nei principi costituzionali in cui si esprimono i valori propri di una tradizione nazionale³⁴. In questa prospettiva il fallimento di Weimar può essere ricondotto all'impossibilità di porre principi comuni come fondamento della convivenza politica.

Dopo il 1945 si ripropose l'interrogativo sulle condizioni di possibilità del pluralismo, ma la riflessione teorica assunse una diversa prospettiva a partire da una realtà costituzionale profondamente modificata.

Il positivismo giuridico era stato l'approccio seguito dalla dottrina giuridica dello Stato che, formatasi durante l'epoca del *Kaiserreich* si era protratta, come abbiamo visto, pur con le necessarie differenziazioni, fino all'epoca di Weimar. Essa concepiva lo Stato come una sorta di ipostasi ideale – l'idea di Stato – che trovava i propri rappresentanti in precisi organi costituzionali.

C. Schmitt concepiva, ad es., lo Stato come «status dell'unità politica» di un popolo, mentre la costituzione rappresentava la «forma e (il) tipo dell'unità politica». In realtà quell'unità era una «finzione» di cui Schmitt individuava il rappresentante nella figura del presidente del *Reich*. Questo tipo di risultato teorico era possibile perchè nella costituzione di Weimar le componenti plebiscitarie coesistevano, come abbiamo visto, con le componenti rappresentative³⁵.

Il superamento di questa ambiguità nella Legge Fondamentale del 23 maggio 1949 ha consentito il pieno dispiegarsi di una realtà pluralistica, rispetto alla quale la riflessione teorica del secondo dopoguerra ha posto domande diverse da quelle cui aveva

³³ K.D. BRACHER, *Parteienstaat, Präsidialregime, Notstand*, in G. JASPERS (ed), *Von Weimar zu Hitler 1930-33*, Köln-Berlin 1968, pp. 69 ss. In proposito cfr. H. SCHULZE, *La repubblica di Weimar*, Bologna 1987, pp. 510-511.

³⁴ R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München - Leipzig 1928.

³⁵ E. FRAENKEL, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, cit., p. 112 ss.

cercato di rispondere la dottrina giuridica dello Stato durante l'epoca weimariana.

Il problema che è stato affrontato sia dalla scienza giuridica che dalla scienza politica dopo il 1945 non è più consistito infatti nella domanda: «chi ha il potere politico?», bensì nella domanda: «come viene esercitato il potere politico?»³⁶. Al centro della riflessione non è più stata la questione dell'«unità politica» o dell'«interesse dello Stato», bensì piuttosto il problema del potere concepito come un processo di formazione della volontà politica nel contesto di una realtà pluralistica³⁷.

In questa prospettiva Denninger ha affrontato il problema delle condizioni di possibilità del pluralismo e ha ritenuto di individuarle:

- nella capacità degli interessi di organizzarsi in forme associative;
- nell'equilibrio di potere e nell'uguaglianza delle possibilità per tutti gli interessi;
- nell'apertura del sistema ai nuovi interessi che emergono;
- in un consenso di base sulle «regole del gioco»³⁸.

Anche Fraenkel, sviluppando la sua concezione della democrazia collettiva, ha individuato le condizioni del pluralismo in un consenso che riguarda i diritti fondamentali, le istituzioni e le procedure politiche e in un codice di valori (Wertkodex) la cui accettazione impedisce che i compromessi tra i partiti e tra i gruppi si traducano in un aperto contrasto con i principi morali e politici della nazione³⁹.

Affiora qui un possibile fondamento assiologico del pluralismo; parrebbe cioè che esso non si risolva solo nelle istituzioni e nelle procedure di formazione della volontà politica, ma postuli invece il fondamento di una sorta di sopra-legalità, ossia un preciso

³⁶ B. BLANKE - U. JÜRGENS - H. KASTENDIEK, *Kritik der politischen Wissenschaft*, I, Frankfurt a. Main 1975, p. 190.

³⁷ In proposito Naschold ha posto il problema del rapporto che si instaura tra il livello di partecipazione di un sistema politico democratico e le prestazioni che questa organizzazione politica può produrre in presenza dei problemi che emergono nell'ambiente sociale, in F. NASCHOLD, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969, p. 52.

³⁸ E. DENNINGER, *Staatsrecht*, I, Hamburg 1973, p. 43.

³⁹ E. FRAENKEL, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, cit., p. 42. Anche altrove Fraenkel menziona un settore non controverso della politica nel quale sussiste il consenso di tutti su di un codice di valori: cfr. E. FRAENKEL, *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, in E. FRAENKEL - K. SONTHEIMER - B. CRICK, *Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie*, Bonn 1969, p. 14.

sistema di valori (Wertsystem), come si è espresso U.K. Preuss.

In verità egli afferma che il *Grundgesetz* racchiude non una, bensì due ipotesi di costituzione; è sufficiente infatti considerare l'art. 20 dove si legge che la Repubblica Federale è «uno Stato federale democratico e sociale» per comprendere che, a giudizio di Preuss, la Legge Fondamentale del 1949 ammette, oltre al tradizionale riconoscimento dei diritti di libertà, anche la possibilità dell'assunzione di funzioni economiche e sociali da parte dello Stato in grado di limitare la libertà del cittadino.

Tuttavia in numerose sentenze la Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) ha stabilito la centralità della «freiheitliche demokratische Grundordnung» (ossia dell'«ordinamento fondamentale democratico e liberale», di cui agli artt. 18, 21, comma 2, 91), concependolo come l'ordinamento di una «democrazia liberale» («freiheitliche Demokratie») e affermando, in questo modo, che esistono principi costituzionali e decisioni fondamentali che fondano nel *Grundgesetz* un preciso sistema valutativo⁴⁰.

Per la difesa di questo ordinamento e con riferimento all'art. 21, comma 2 che prevede l'incostituzionalità dei partiti che attentino all'ordinamento democratico-liberale, la Corte costituzionale ha sostenuto che l'art. 21 esprime il concetto di una «streitbare Demokratie» («democrazia militante, che si difende») ⁴².

A giudizio di Preuss, la Corte costituzionale ha stabilito la centralità di un sistema di valori fondato sugli elementi della libertà e del possesso individualistico. Egli giunge così alla conclusione che, secondo l'odierna prassi costituzionale, esiste una costituzione su due livelli: da una parte, una decisione valutativa per l'«ordinamento democratico-liberale» e, dall'altra, la Legge Fondamentale positiva⁴³.

Anche altri autori condividono questa interpretazione di Preuss: la Corte costituzionale contribuirebbe a stabilire una gerarchia di valori e opererebbe, invece che come custode della costituzione, come l'«autonomo produttore di un sistema di valori»⁴⁴.

⁴⁰ Cfr. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht*, Bd. 5, Tübingen 1956, in E. DENNINGER (ed), *Freiheitliche demokratische Grundordnung*, I, Frankfurt a. Main, p. 123.

⁴¹ Cfr. U.K. PREUSS, *Legalität und Pluralismus*, Frankfurt a. Main 1973, p. 25.

⁴² *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht*, Bd. 5, cit., p. 124. Si tratta della sentenza del 17 agosto 1956 che riguardava la posizione costituzionale della KPD.

⁴³ Cfr. U.K. PREUSS, *Legalität und Pluralismus*, cit., p. 26.

⁴⁴ J. SEIFERT, *Grundgesetz und Restauration*, Neuwied - Darmstadt 1977, p. 64. Altri autori osservano che nella prassi della Corte costituzionale la cate-

In altri termini, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, i diritti fondamentali non sono solo delle garanzie soggettive contro l'invadenza del potere politico, bensì racchiudono anche decisioni valutative (*Wertentscheidungen*)⁴⁵. Ma in questo modo il riconoscimento di un sistema di valori racchiusi nella costituzione introduce una nuova fonte di legittimazione distinta dal processo democratico di formazione della volontà politica. Essa si fonda infatti non sul volere popolare che dà forma al diritto, bensì sull'evidenza di valori sociali⁴⁶. (Preuss osserva in proposito che la distinzione introdotta da Schmitt tra legalità e legittimità consente di evidenziare l'odierna tendenza verso una *legalità su due livelli*).

La giurisprudenza della Corte costituzionale finisce dunque con l'insinuare l'idea che le giuste decisioni politiche sulle questioni della vita sociale possano darsi solo sulla base di valori costituzionali e che la formazione democratica della volontà sia solo il riconoscimento di una gerarchia di valori posti costituzionalmente.

A queste posizioni è stata opposta, soprattutto da parte di giuristi⁴⁷ e politologi di sinistra, una ripresa della concezione dello Stato di diritto in senso formale. Secondo questa prospettiva, in uno Stato di diritto emancipato da legami materiali, la giustizia e l'amministrazione sono obbligate al rispetto della legge e il legislatore può intervenire sulla struttura sociale e formarla secondo la sua volontà.

In questa concezione la democrazia viene identificata con l'illimitata libertà di un legislatore sottratto ad ogni vincolo da parte di un'istanza superiore, come quella rappresentata dalla Corte costituzionale. La formalizzazione dello Stato di diritto corrisponderebbe così alla sua democratizzazione.

goria di *Wertordnung* assume un ruolo centrale: cfr. F. HASE - K.-H. LADEUR, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Politisches System*, Frankfurt a. Main 1980, p. 262.

⁴⁵ Preuss fornisce alcuni esempi del sistema di valori individuati dalla Corte costituzionale. Così, ad es., la sentenza con la quale fu stabilito che la sicurezza delle forze armate dovesse avere la precedenza rispetto alla libertà dell'obiettore di coscienza (28, pp. 243 ss.), o la sentenza con la quale fu stabilito che la proprietà del locatore dovesse avere la precedenza rispetto alla libertà di opinione dell'affittuario (si trattava del caso in cui un inquilino aveva affisso all'abitazione un cartello elettorale) (7, pp. 230 ss.). Su queste considerazioni cfr. U.K. PREUSS, *Die Internalisierung des Subjekts*, Frankfurt a. Main 1979, p. 148.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 152.

⁴⁷ Sono le posizioni di U.K. Preuss, Abendroth, Seifert, Maus ecc. Cfr. in proposito D. GRIMM, *Reformalisierung des Rechtsstaates als Demokratiepostulat?*, in «JuS», 1980, Heft 10, p. 706.

A questa concezione D. Grimm obietta che in realtà una legalità su due livelli non è in contrasto con la democrazia, ma che, al contrario, essa è semplicemente sinonimo di costituzione⁴⁸. Quando infatti vennero meno i modelli di legittimazione giuridicalistica e il diritto fu fondato sull'autorità (invece che sulla verità), si impose la necessità di regole che stabilissero chi doveva porre il diritto e quali procedure dovessero essere seguite. Queste regole dovevano necessariamente essere poste *al di sopra* del diritto prodotto.

In breve: in una costituzione nata democraticamente – scrive Grimm – le condizioni di produzione del diritto sono il frutto di una decisione democratica che si basa su di un consenso più vasto delle decisioni del semplice legislatore⁴⁹. Il problema dunque, a giudizio di Grimm, non è tanto quello dell'ingerenza nell'ambito del legislativo da parte della Corte costituzionale, quanto piuttosto quello dei *contenuti*⁵⁰ della costituzione, di fronte ai quali si arresta anche il *Bundesverfassungsgericht*.

In realtà si potrebbe obiettare a D. Grimm che anche i contenuti della costituzione vengono interpretati, come mostra il vasto dibattito intorno ai principi dello Stato di diritto e dello Stato sociale. Riprendiamo pertanto queste interpretazioni per formulare le possibili definizioni della democrazia pluralistica posta dalla Legge Fondamentale del '49.

5. *La Repubblica Federale Tedesca come modello di democrazia pluralistica: Stato sociale, rappresentanza, democratizzazione*

L'art. 79⁵¹ del *Grundgesetz* stabilisce che non è possibile modificare gli artt. 1 e 20 con una legge federale. Si tratta dell'articolo che riconosce «i diritti dell'uomo come fondamento di ogni comunità

⁴⁸ *Ibidem*, p. 708.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 709.

⁵⁰ È stato osservato come, a partire dagli inizi degli anni ottanta, non compaia quasi più il riferimento ai valori nella giurisprudenza della Corte. Si veda, ad es., la sentenza del 16.6.1981 sulle trasmissioni radiofoniche: la sentenza ha considerato il problema soprattutto in una dimensione oggettiva, ponendo la necessità di un ordinamento che consenta la libera espressione delle opinioni, in K. CHRYSOGONOS, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung*, Berlin 1987, p. 157.

⁵¹ Art. 79: «La Legge fondamentale può essere modificata solo da una legge che modifichi o integri espressamente il testo della Legge fondamentale stessa ... (III) Non è ammissibile una modifica della presente Legge fondamentale che tocchi l'articolazione del Bund in Länder, la partecipazione, in via di massima, dei Länder alla legislazione o i principi enunciati negli artt. 1 e 20».

umana» (art. 1) e dell'articolo che definisce la Repubblica Federale Tedesca come «Stato federale democratico e sociale» (art. 20).

Questi articoli appartengono – a giudizio di Fraenkel⁵² – ad un codice valutativo generale, ossia ad un «settore non controverso», come scriveva già nel 1932⁵³, posto a fondamento dello Stato federale.

In particolare, tra i diritti fondamentali compare l'art. 9⁵⁴ che garantisce il diritto di associazione e si pone in continuità con gli artt. 159 e 165 della costituzione di Weimar. Esso deve essere considerato nella duplice accezione di diritto individuale di libertà e di diritto collettivo di azione. Si tratta dunque di un diritto che contribuisce a porre la Repubblica Federale come democrazia pluralistica dove le associazioni degli interessi contribuiscono, al pari dei partiti (riconosciuti dall'art. 21), al processo di formazione della volontà politica.

In verità alla concezione espressa dal *Grundgesetz* non corrisponde la realtà del sistema politico. Come è stato infatti osservato⁵⁵, nell'evoluzione del sistema politico della Repubblica Federale si è passati da una concezione «pluralistica» ad una «integrazioneistica». A questo risultato hanno contribuito sia il processo di assorbimento delle formazioni politiche minori nei due maggiori partiti, sia la legge elettorale del 1956 che ha introdotto la nota soglia del 5% dei voti per ottenere l'ammissione di una rappresentanza al *Bundestag*.

A livello politico si è imposto un «oligopolio dei partiti»⁵⁶, così come sul piano delle relazioni economiche esiste una concentrazione della rappresentanza sindacale degli interessi, in particolare attraverso il DGB, ossia la confederazione dei sindacati tedeschi⁵⁷, e un processo di integrazione sia a livello di impresa, sia a livello di politica economica, come avvenne soprattutto at-

⁵² E. FRAENKEL, *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, in «Aus Politik und Zeitgeschichte», B 49/69, 6 Dez.1969, p. 25.

⁵³ Cfr. *supra*, nota 32.

⁵⁴ Art. 9: «Tutti i tedeschi hanno il diritto di formare unioni e società ... (III) Il diritto di formare associazioni per la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni economiche e del lavoro è garantito ad ognuno e ad ogni professione».

⁵⁵ E. COLLOTTI, *Esempio Germania*, Milano 1977, p. 9.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 39.

⁵⁷ Sulla struttura dei sindacati tedeschi cfr. W. MÜLLER-JENTSCH - H.-J. SPERLING, *Sviluppo economico, conflitti di lavoro e relazioni industriali nella RFT dal 1966 al 1974*, in C. CROUCH - A. PIZZORNO (edd), *Conflitti in Europa*, Milano 1977.

traverso la «Konzertierte Aktion» (azione concertata) introdotta alla fine degli anni '60.

Tuttavia il problema di una democrazia pluralistica non è rappresentato solo dalla dialettica politica posta dalle concentrazioni del potere politico e degli interessi economici. Occorre invece considerare – come avverte E. Fraenkel – anche le condizioni della sua stabilità che dipendono dalla diversità delle posizioni dei membri dei raggruppamenti politici ed economici, ossia dalla disuguaglianza delle loro differenti posizioni sociali⁵⁸.

L'analisi delle condizioni della democrazia pluralistica deve pertanto estendersi fino a comprendere quei principi di giustizia materiale, la cui realizzazione dipende dalla piena affermazione dello Stato sociale di diritto previsto dalla Legge Fondamentale (con gli artt. 20 e 28).

In questa ripresa degli elementi dello Stato di diritto e dello Stato sociale consiste una significativa continuità con la costituzione di Weimar.

La costituzione del 1919 aveva accolto sia i diritti fondamentali di libertà, sia una serie di diritti (ad es. gli artt. 161 e 163, comma 2)⁵⁹ in cui si esprimeva il principio dello Stato sociale, malgrado il concetto di «Stato sociale di diritto» non fosse menzionato espressamente.

Anche la Legge fondamentale del 1949 accoglie, in continuità con la costituzione di Weimar, i principi dello Stato sociale (denominato «Stato democratico e sociale» agli artt. 20 e 28) e quelli dello Stato di diritto (oltre all'enunciazione dei diritti fondamentali compare agli artt. 18, 21 e 91, come abbiamo visto, la denominazione di «ordinamento fondamentale liberale e democratico») e pone tra di essi un rapporto preciso. Occorre approfondire questa complessa problematica.

Abendroth ritiene che gli artt. 9 (sul diritto di associazione)⁶⁰ e 15 (sulla socializzazione e sulla possibilità di istituire forme di economia collettiva) siano una esplicitazione del principio dello

⁵⁸ E. FRAENKEL, *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, cit., p. 26.

⁵⁹ L'art. 161 recita: «Il Reich organizza con la partecipazione degli assicurati, un unitario sistema assicurativo, allo scopo di tutelare la salute e la capacità di lavoro ...». All'art. 163 si legge: «... Ad ogni tedesco deve essere data la possibilità di potere provvedere al proprio sostentamento con il suo lavoro produttivo. Ove non gli si possa procurare una occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto è necessario al suo sostentamento ...».

⁶⁰ Th. Ramm individua nell'art. 9 e nell'art. 14 (sulla possibilità di espropriazione «per il bene della collettività») alcuni degli elementi di una costituzione del lavoro, di cui egli vede una continuità con la costituzione di Weimar e con la precedente costituzione del *Kaiserreich*. In proposito egli commenta: «La co-

Stato sociale concepito come estensione del processo di democratizzazione⁶¹. La democratizzazione è, a suo giudizio, la realizzazione di un processo di formazione democratica della volontà, sia a livello politico che a livello economico: è la nozione di democrazia fondata sul conseguimento di una «omogeneità sociale» che egli riprende dall'opera di H. Heller⁶².

Contro le tesi di E. Forsthoﬀ che aveva sottolineato la costante resistenza dello Stato di diritto ad accogliere i principi dello Stato sociale e aveva definito lo Stato sociale di diritto solo una «formula di compromesso», Abendroth lo considera, al contrario, un processo di democratizzazione della società per raggiungere quella «omogeneità sociale» (H. Heller) che renda reale l'uguaglianza formale proclamata dalla Legge Fondamentale all'art. 3 (I). In realtà – rileva ancora Abendroth – la realizzazione dello Stato sociale, contrariamente a quanto viene proclamato dalla Legge Fondamentale del 1949, sembra aver perduto il rapporto necessario con il concetto di democrazia⁶³. Questa relazione deve essere meglio precisata.

In numerose sentenze la Corte costituzionale federale ha stabilito una chiara relazione tra Stato sociale e diritti fondamentali attraverso il principio democratico. Nel concetto di Stato sociale è stata infatti inclusa anche una estensione della rappresentanza, e dunque della democrazia, a garanzia dei diritti fondamentali. Così nella sentenza del 26.5.1970 si legge: «Le norme della legge sulla rappresentanza personale⁶⁴ ... sono un mezzo importante per la garanzia dei diritti dell'uomo... Esse sono radicate nell'idea dello Stato sociale e rinviano alle concezioni che sono al

stituzione del lavoro oggi esistente nella Repubblica Federale si basa, nei punti essenziali, sulla costituzione del lavoro dello Stato imperiale, che la costituzione di Weimar ha sviluppato ulteriormente», in Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 134.

⁶¹ W. ABENDROTH, *Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag*, in M. TOHIDIPUR, *Der bürgerliche Rechtsstaat*, Frankfurt a. Main 1978, I, p. 274. Di diverso avviso è invece Menzel che ritiene che l'art. 15 (come pure l'art. 14 sugli obblighi sociali della proprietà privata) rappresentino soltanto delle regole particolari che non rientrano nella clausola dello Stato sociale, in E. MENZEL, *Die Sozialstaatlichkeit als Verfassungsprinzip der Bundesrepublik*, in M. TOHIDIPUR, *Der bürgerliche Rechtsstaat*, cit., p. 316.

⁶² Sul rapporto tra Abendroth ed Heller, cfr. I. MAUS, *Hermann Heller und die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik*, in Ch. MÜLLER - I. STAFF, *Staatslehre in der Weimarer Republik*, Frankfurt a. Main 1985, p. 207.

⁶³ W. ABENDROTH, *Der demokratische*, cit., p. 277.

⁶⁴ Si tratta della legge del 5.8.1955 che contiene una normativa sul servizio pubblico. Una nuova legge sulla rappresentanza personale è stata introdotta il 1.4.1974. Cfr. A. SÖLLNER, *Grundriss des Arbeitsrechts*, München 1987, p. 158.

fondamento delle garanzie dei diritti fondamentali agli artt. 1, 2 e 5, comma 1»⁶⁵. Emerge così con chiarezza il modello di democrazia pluralistica posto dalla Legge fondamentale (nell'interpretazione della Corte costituzionale federale): esso consiste nella realizzazione dell'idea di Stato sociale, ossia nella estensione di un processo di democratizzazione concepito come diffusione delle forme della rappresentanza, a garanzia dei diritti fondamentali.

Pur non essendo contenuta nella Legge Fondamentale, contrariamente alla costituzione di Weimar, alcuna determinazione dei diritti sociali⁶⁶, il principio della *Sozialstaatlichkeit* viene inteso sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tanto come tutela delle posizioni sociali più deboli⁶⁷, quanto come estensione della rappresentanza e della partecipazione.

In realtà questo risultato non appare pienamente raggiunto. È sufficiente pensare, ad es., alla introduzione, in base alla legge del 1976, della *Mitbestimmung*, che la Corte costituzionale federale considera un'applicazione dello Stato sociale⁶⁸ e che parte della dottrina giuslavoristica interpreta come un elemento determinante della «costituzione del lavoro»⁶⁹.

La legge del 1976 stabilisce infatti che il consiglio di amministrazione delle aziende con più di 2000 addetti sia composto per metà da rappresentanti degli azionisti e, per l'altra metà, da rappresentanti dei lavoratori. Tuttavia il presidente del consiglio di amministrazione, eletto con una maggioranza dei 2/3 oppure, qualora questa maggioranza non sia raggiunta, dai soli rappresentanti della proprietà, dispone di due voti che può far valere in caso di parità tra i rappresentanti degli azionisti e i rappresentanti dei lavoratori. La *Mitbestimmung* rappresenta dunque un'istituzione che favorisce un processo di integrazione e di «controllo sociale», proprio mentre avrebbe dovuto realizzare, secondo le parole di W. Brandt, «più democrazia»⁷⁰.

⁶⁵ Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, Bv. 26.5.1970, E. 28, 314, 328. Art. 1: «La dignità dell'uomo è intangibile ...»; art. 2: «Ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità»; art. 5: «Ognuno ha diritto di esprimere e diffondere liberamente le sue opinioni ...».

⁶⁶ Cfr. E. MENZEL, *Die Sozialstaatlichkeit*, cit., p. 324.

⁶⁷ Cfr. quanto dichiara la Corte costituzionale (27.5.1970, E. 28, 324, 328) a proposito della assicurazione sociale: «Essa serve alla sicurezza sociale ..., ossia alla tutela della esistenza sociale contro le alterne vicende della vita».

⁶⁸ Cfr. E. MENZEL, *Die Sozialstaatlichkeit*, cit., p. 333.

⁶⁹ Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 173.

⁷⁰ E. COLLOTTI, *Esempio Germania*, cit., p. 123. Anche Th. Ramm, conferma: «i lavoratori, attraverso i loro rappresentanti, vengono completamente integrati nelle aziende», in Th. RAMM, *Per una storia*, cit., p. 147.

Occorre trarre alcune conclusioni. La presenza delle rappresentanze degli interessi a livello economico consente di parlare dell'avvio di una «democrazia economica». La sua realizzazione appare tuttavia ancora largamente incompiuta: per questo motivo, ad es., il programma fondamentale della SPD del 20.12.1989 le riserva tanto spazio. «La democrazia economica – vi si legge – è di per sé stessa uno scopo, giacché garantisce e completa la democrazia politica»⁷¹. Essa può svilupparsi solo «attraverso una riforma della costituzione dell'impresa per il rafforzamento dei diritti di controllo e di decisione degli organi della *Mitbestimmung*»⁷².

Al di là dell'incompiutezza della democrazia economica, occorre tuttavia sottolineare la vastità, nella Repubblica Federale, di un processo di *democratizzazione* che consiste in una diffusa presenza delle associazioni degli interessi e delle loro rappresentanze sia a livello economico, sia all'interno dei processi di formazione della volontà politica.

In particolare Böckenförde ha messo in luce come queste organizzazioni degli interessi esercitino non solo un'*influenza* sulla formazione della volontà politica, ma partecipino anche al processo di formazione della *decisione* politica⁷³. Così che si può affermare che la capacità di decisione del governo federale non dipende solo dalle maggioranze parlamentari, ma anche dalla lealtà delle organizzazioni e, in particolare, dei sindacati. Böckenförde ricorda come nel settembre del 1975 il governo di H. Schmidt sottoponesse in prima istanza il proprio programma economico al DGB. In questi sviluppi egli intravede un'efficace forma di *decentramento*⁷⁴ del potere di decisione. Recenti studi politologici hanno messo in luce come queste mutate condizioni politiche comportino la trasformazione della cosiddetta «democrazia del cancelliere» (inaugurata dall'era di Adenauer) in una «democrazia della coordinazione» (*Koordinationsdemokratie*)⁷⁵. In particolare J.H. Kaiser ha sottolineato le possibilità previste dal

⁷¹ *Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschland*, Berlin, 20. Dezember 1989, p. 41.

⁷² *Ibidem*, p. 44.

⁷³ E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie*, in «Der Staat», XV, 1976, p. 462.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 473.

⁷⁵ W. JÄGER, *Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie*, in «Zeitschrift für Politik», XXXV, 1988, soprattutto p. 31. In proposito cfr. A. MISSIROLI, *I «governi» dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca*, in G. PASQUINO (ed), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Bari 1990, p. 126.

regolamento del Bundestag (par. 73 GOBT) e dal regolamento del Bundesrat (par. 4 GOBR) di ascoltare pubblicamente nelle rispettive commissioni i rappresentanti degli interessi⁷⁶.

Negli studi politologici di alcuni anni fa veniva individuata l'esistenza di due blocchi di interessi: SPD-DGB, da una parte, e CDU-CSU – unioni imprenditoriali (BDA) – ceti medio – associazioni di profughi, dall'altra⁷⁷.

È noto tuttavia come questo modello pluralistico non abbia garantito la stabilità, bensì abbia finito con il produrre conflitti, la cui ragione deve essere rintracciata nell'esistenza di interessi esclusi dai processi decisionali: qui si deve ritrovare infatti l'origine di fenomeni sociali che suscitavano una vasta attenzione negli anni scorsi, come le *Bürgerinitiativen* e, successivamente, i movimenti sociali.

Dal confronto tra questi diversi interessi è emersa una cultura che si è espressa nell'idea di una «crescita qualitativa»⁷⁸, in cui avessero spazio i cosiddetti «valori postmaterialistici» e, da ultimo, nella proposta di «un'economia responsabile» (come si legge nel programma fondamentale della SPD del dicembre 1989).

Occorre pertanto definire in modo più adeguato il modello di democrazia pluralistica che si è affermato nella Repubblica Federale Tedesca. A tal fine può essere utile un confronto tra la democrazia di Weimar e il modello pluralistico costruito in base alla Legge fondamentale del '49.

A Weimar la crisi economica rappresentò la condizione in seguito alla quale venne meno il sistema dei compromessi tra gli opposti interessi e, in assenza di principi costituzionali condivisi, si rese impossibile la formazione di maggioranze parlamentari stabili e si impose la soluzione dei governi presidenziali.

Al contrario nella RFT, sulla base della Legge fondamentale, si è potuto sviluppare, sul fondamento di principi costituzionali condivisi, un sistema di interessi che partecipano anche al processo di formazione della *decisione* politica (E.W. Böckenförde) e contribuiscono alla *legittimazione* del governo federale. Si trat-

⁷⁶ J.H. KAISER, *Verbände*, in J. ISENSEE - P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 1987, p. 164. In una sentenza della Corte si legge che «anche i singoli cittadini e soprattutto unioni, gruppi e associazioni partecipano al processo di formazione dell'opinione e della volontà», in *Bundesverfassungsgericht*, 20, 56 (114).

⁷⁷ R. HEINZE, *Verbandepolitik und Neokorporatismus*, Opladen 1981, p. 101.

⁷⁸ L'idea di una crescita economica qualitativa compare, ad es., nelle formulazioni programmatiche del DGB; cfr. J. HOFFMANN, *Corporativismo e rappresentanza solidale degli interessi dei lavoratori nella politica del sindacato tedesco*, in «Problemi del socialismo», 1982, n. 24-25, p. 196.

ta di un modello pluralistico che ha certamente superato le contraddizioni dell'esperienza di Weimar, ma che racchiude nondimeno, al suo interno, un inevitabile potenziale di conflitto alimentato dagli interessi esclusi.

Tuttavia le nuove variabili rappresentate dal nazionalismo, dal divario economico tra est ed ovest e dall'integrazione europea sono destinate ad incidere sulle trasformazioni di questo modello in modo ancora imprevedibile.

In particolare il funzionamento del sistema della democrazia pluralistica sarà messo a confronto con i problemi che scaturiranno dalla nascita di un'«economia dualistica» caratterizzata dalla migrazione di forza-lavoro da est a ovest e dall'investimento di risorse della Repubblica Federale Tedesca per sostenere redditi e capacità di importazione dell'ex-Repubblica Democratica Tedesca, che potrebbe adempiere, insieme agli altri paesi dell'est europeo al ruolo che ha svolto il sud-est asiatico per lo sviluppo economico giapponese⁷⁹. Ne deriverà un sistema complesso nel quale i rapporti attualmente esistenti tra gli interessi saranno profondamente modificati da una nuova configurazione politica nella quale emergeranno nuovi problemi e nuovi interessi (è sufficiente pensare ai flussi migratori dall'est e dal sud, alla necessità di una modernizzazione tecnologica e di una rielaborazione teorico-giuridica della normativa economica⁸⁰, nonché ai possibili rischi di discriminazioni nei diritti civili e sociali⁸¹).

Inoltre l'unità tedesca lascia ancora incerta la risposta all'interrogativo se la Germania saprà costruire un'identità nazionale che, non potendo, dopo Auschwitz, fare affidamento sulla continuità della sua storia, si riconosca in un «patriottismo costituzionale», ossia, come scrive Habermas, nei principi universalistici dei cittadini e sia in grado di conciliarsi con le esigenze di una società multiculturale⁸². Ma la creazione del modello politico pluralistico in cui si esprimeranno queste mutate e complesse relazioni appartiene ancora alla ricerca operosa della storia.

⁷⁹ Cfr. A. TESTI, *Apertura all'est e marginalizzazione periferica: nuovi termini delle prospettive di sviluppo internazionale*, in Quaderno n. 29 dell'Istituto di studi per lo sviluppo economico, Napoli, febbraio 1990, soprattutto p. 17.

⁸⁰ Cfr. A. RENNERT, *Problemi e prospettive dell'economia tedesca dopo l'unificazione*, in «Impresa & Stato», 1990, n. 12, p. 28 ss.

⁸¹ O. KALLSCHEUR, *Sinistra occidentale cercasi*, in «Micromega», 1990, n. 2, pp. 174-175.

⁸² Cfr. J. HABERMAS, *Ancora una volta: sull'identità dei tedeschi, un popolo unito di soggetti economici in agitazione*, in *La rivoluzione in corso*, Milano 1990, pp. 215-217. Cfr. anche B. FAULENBACH, *Il problema dell'identità tedesca di fronte alla storia. Il dibattito sull'odierna autoconsapevolezza dei tedeschi*, in «Scienza & Politica», II, 1990, n. 4, p. 3 ss.

Heautontimorumenos

«Tu es iudex; nequid accusandus sis uide»
(Terenzio, *Heautontimorumenos*, II, 3, 352)

In questa rubrica la rivista ospita autorecensioni di autori che, con disponibilità e senso critico, accettano di cimentarsi nell'insolito ruolo di 'punitori di se stessi'.