

# Prove di un costituzionalismo marxista a Berlino Est (1946-1949)

RONALD GAR

## *Introduzione*

«Può il costituzionalismo essere di sinistra?» ha chiesto recentemente uno dei fondatori dei *Critical legal studies*, Louis Michael Seidman<sup>1</sup>. È concepibile un modello costituzionale che, pur garantendo tutte le parti sociali nel rispetto dei principi fondamentali del costituzionalismo, al contempo fosse orientato verso un programma politico mirante alla trasformazione sociale (che fosse o meno di ispirazione marxista)?

Essere di sinistra, osserva Seidman, significa adottare un atteggiamento di critica permanente, ossia «essere trascinati da un'eterna insoddisfazione, non trovare mai una casa propria ed essere costantemente perseguitati dalla consapevolezza che il potere è nelle mani sbagliate e che le cose non stanno come dovrebbero»<sup>2</sup>. La visione che «il potere è sempre nelle mani sbagliate» conduce però al paradosso di non avere un programma di sinistra per un'azione statale. Un positivo programma costituziona-

le “di sinistra” è però indispensabile: esso è necessario alla sinistra stessa per non sprofondare nel mero rifiuto nichilista dell'esistente; parimenti è necessario al pensiero e alla prassi costituzionale nel suo insieme, che si nutre della vivifica tensione ideologica tra destra e sinistra. Per poter sostenere il criterio della critica permanente nei confronti del potere, tale costituzionalismo alternativo dovrebbe poggiare sulla speranza utopistica in un mondo diverso, che però, avverte Seidman «rimarrà per sempre fuori portata»<sup>3</sup>.

A questo paradosso rivolto ad una sinistra intesa in senso generico, il pensiero costituzionale del marxismo novecentesco aveva tentato di offrire una risposta ispirata alle “leggi dialettiche della storia”. Il nesso tra la cornice di regole costituzionali e la fede millenaristica in un mondo migliore andava scoperto con le armi concettuali della dialettica dell'evoluzione storica. Entro tale prospettiva, il costituzionalismo di sinistra avrebbe dovuto promuovere un programma politico positivo che si limitasse ad elimi-

nare gli ostacoli che intralciano l'avanzare spontaneo della società lungo la via di evoluzione storica. Nell'introduzione al *18 Brumaio di Luigi Bonaparte*, Marx sosteneva che «gli uomini fanno la propria storia, ma non la fanno in modo arbitrario, in circostanze scelte da loro stessi, bensì nelle circostanze che essi trovano immediatamente davanti a sé, determinate dai fatti e dalla tradizione»<sup>4</sup>. La sfida di un costituzionalismo marxista consisteva quindi nel liberarsi dal peso del passato per scegliere da sé le circostanze che fanno avanzare la storia.

Di per sé, tali regole non infrangono i principi fondanti del costituzionalismo, che presumono sia la parità di trattamento per tutte le parti contraenti sia la natura aperta del patto sociale, ossia la sua capacità di evolversi in varie direzioni. Ma come dimenticare che il traguardo finale a cui condurrebbe questo percorso costituzionale dovrebbe coincidere con il programma di una sola delle parti (quella di ispirazione marxista) a discapito di tutte le altre, destinate ad essere spazzate via dalla storia? Per le parti che ostinatamente rifiutassero di riconoscersi negli obiettivi ultimi del progetto marxista, non rimarrebbe che confidare che le leggi marxiste della storia non siano in realtà così ferree. Detto altrimenti, che la dialettica della storia non conduca necessariamente l'evoluzione sociale nella direzione auspicata dai partiti marxisti.

### *Una costituzione per l'intera Germania*

Per gettare un fascio di luce su tale contraddizione teorica può essere utile ricostruire uno dei rari esempi concreti di dibattito costituzionale in cui si tentò di giungere ad

un patto accettabile per tutte le parti, pur non rinunciando alla prospettiva futura della trasformazione marxista dei rapporti sociali. Questo tentativo si svolse nella parte di Berlino sotto dominio sovietico tra il 1946 e il 1949. Il traino principale era la speranza che, nonostante la crescente contrapposizione ideologica, fosse possibile prevenire la divisione della Germania redigendo una costituzione-cerniera accettabile per le forze al potere in tutte le zone di occupazione. Il testo avrebbe dunque dovuto riconoscere i fondamenti del liberalismo – proprietà privata e libertà d'impresa, inviolabilità dei diritti e pluralismo democratico – ma ciò nonostante non sconfessare la dialettica della storia marxista.

Conciliare costituzionalismo e marxismo, si sperava, non era impossibile. Vista come una questione di *téchne* e non di principio, richiedeva fundamentalmente la comune disponibilità politica (dei partiti marxisti e non, ammessi dalle diverse forze di occupazione) a ideare degli appropriati meccanismi di tecnica costituzionale, anche al prezzo di discostarsi dalle soluzioni tradizionali del costituzionalismo liberale. Quanto alla perizia necessaria per erigere questo delicato ponte tra capitalismo e socialismo, i promotori del progetto confidavano che sarebbe emersa da un preliminare vaglio del ricco patrimonio giuspubblicistico tedesco e degli insegnamenti pratici di Weimar.

Gli sforzi per giungere ad una bozza costituzionale su cui intavolare le trattative con la parte occidentale procedettero tra battute d'arresto. Il primo tentativo fu avviato nell'autunno 1946 ma si arenò nella primavera del 1947, per poi essere ripreso in primavera 1948 e condotto fino alla sua sconsigliata fine nel 1949 (ma in realtà alla

fine dell'estate 1948 il dibattito libero era cessato del tutto). Il ritmo e il tono dei lavori risentivano dell'evoluzione della situazione internazionale dove, tra le nubi della guerra fredda, i spiragli di luce apparivano sempre più tenui, ma anche della progressiva perdita di credibilità del Partito di Unità Socialista (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* - SED) quale partner nei negoziati costituzionali. Ciò nonostante, l'accordo raggiunto tra l'Unione Sovietica e le potenze occidentali alla conferenza di Potsdam dell'agosto 1945 su cui si fondavano tali speranze non sembrava ancora del tutto compromesso. Il protocollo della conferenza si riferiva alla futura Germania come ad uno stato unitario e indicava lo scopo della occupazione nella creazione dei presupposti per «l'eventuale ricostruzione della vita politica tedesca su basi democratiche»<sup>5</sup>. Dalla tenuta degli accordi tra gli ex-alleati a livello globale dipendevano le probabilità di evitare l'inasprirsi del conflitto ideologico in Germania. L'accentuarsi dello scontro tra le grandi potenze avrebbe invece necessariamente indotto le zone occidentali a rifiutare qualsiasi trattativa con la Zona d'Occupazione Sovietica (SBZ - *Sowjetische Besatzungszone*). In essa, fino al 1948, ossia fintanto che il governo sovietico poteva ancora confidare nella tenuta degli accordi di Potsdam, «le strutture staliniste e i tentativi democratici esistevano un accanto agli altri»<sup>6</sup> e si poteva ancora sperare di evitare una nuova dittatura di tipo staliniano a pochi anni dalla fine di quella hitleriana. Gli esiti della trattativa con l'ovest avrebbero deciso anche le sorti del conflitto interno alla SED, diviso tra quanti cercavano di preservare la "via tedesca" (cioè democratica) al socialismo<sup>7</sup> e la corrente autoritaria di Walter Ulbricht.

La ricerca di una soluzione costituzionale ebbe inizio nella zona est il 26 luglio 1946. Il capo dell'Amministrazione Militare Sovietica (SMAD) Generale Fjodor Bokov convocò i capi della SED guidati dal co-presidente del partito Wilhelm Pieck (dal 1946 al 1954, per garantire la parità tra le sue due anime, la SED aveva due co-presidenti, Pieck per la ex-KPD e Otto Grotewohl per la ex-SPD). Il tema dell'incontro era la possibilità di costruire un governo per tutta la Germania fondato su una costituzione democratica, indicata con il termine tradizionale *Reichsverfassung*, che doveva rimarcare la continuità con la costituzione di Weimar<sup>8</sup>. Solo due settimane più tardi, il 10 agosto 1946, Ulbricht, all'epoca responsabile della SED per i rapporti con le autorità sovietiche, presentò al generale Bokov il progetto intitolato "Costituzione per la Repubblica democratica tedesca"<sup>9</sup>.

L'autore della bozza, Karl Polak, fu arruolato da Ulbricht nella SED quale referente per questioni costituzionali in virtù della sua buona conoscenza sia della tradizione costituzionale tedesca sia del mondo sovietico<sup>10</sup>. Polak aveva acquisito la sua formazione giuridica assistendo ai grandi dibattiti dell'epoca weimariana; poco prima dell'avvio della dittatura nazista aveva pubblicato la tesi di dottorato intitolata "Studi per una teoria esistenzialista del diritto". Dalla tesi non emergono tracce di influenze marxiste, spicca però il forte fascino per le teorie di Carl Schmitt e Rudolf Smend, che il giovane studioso chiaramente prediligeva all'agnostico relativismo della scuola di Kelsen. Essendo ebreo, nel 1933 Polak abbandonò la Germania e – nonostante non fosse membro della KPD – optò per l'Unione Sovietica, dove lavorò per Andrej Vyšinskij, prima come suo collaboratore

nell'ufficio del Procuratore Generale, poi presso l'Istituto giuridico dell'Accademia Sovietica delle scienze.

Il progetto che Polak consegnò ai sovietici si presentava come una rielaborazione della costituzione di Weimar<sup>11</sup>. La bozza era difatti divisa in due colonne: a destra i 123 articoli del nuovo progetto e a sinistra i rimandi ad articoli tratti dalla tradizione weimariana: 47 dalla costituzione di Weimar, uno dalla costituzione prussiana del 1920 e uno da quella bavarese del 1919. Anche la composizione dei capitoli e l'elenco dei diritti e doveri fondamentali rimandavano chiaramente a Weimar. Tuttavia vi appariva uno spartiacque decisivo: la sostituzione della divisione dei poteri con la supremazia del legislativo. Al posto di un esecutivo autonomo, Polak introduceva un organo collegiale eletto nel seno del legislativo: l'articolo 59 precisava che il Parlamento nella sua prima seduta avrebbe eletto una Presidenza, «composta dai rappresentanti del Parlamento della Repubblica e dai Parlamenti dei *Länder* e dal presidente del Parlamento in qualità di capo». Questa presidenza collegiale doveva sostituire sia il Presidente della Repubblica, sia la Corte costituzionale, mentre il diritto di sciogliere il Parlamento passava dalle mani del Presidente delle Repubblica in quelle dei cittadini tramite il referendum.

### *L'offensiva di Grotewohl per un compromesso costituzionale - autunno 1946*

Per tre mesi il progetto di Polak giacque nei cassetti delle autorità sovietiche incerte sulla linea da seguire, finché la questione non fu di nuovo sollevata dal co-presidente

della SED Otto Grotewohl. Già a capo del partito socialdemocratico della zona sovietica fino al 21 aprile 1946, quando gli fu imposto dai sovietici di fondersi con la KPD, egli divenne il vero animatore del progetto per una costituzione unitaria. Dopo che la SPD occidentale guidata da Kurt Schumacher aveva rifiutato la collaborazione con la SED denunciandola come marionetta dei sovietici, Grotewohl decise di puntare sul compromesso costituzionale tra le zone, con l'obiettivo di mantenere un canale di dialogo con l'ovest per vincolare l'amministrazione sovietica e il suo stesso partito alla logica democratica.

Cogliendo l'interesse dei sovietici a prevenire la fondazione di uno stato tedesco-occidentale separato, l'11 novembre 1946 Grotewohl convocò d'urgenza la Segreteria centrale della SED per allertarla sui rischi creatisi a causa dell'inattività sul fronte costituzionale. Se il partito non avesse lanciato al più presto una proposta propria, sarebbe stato costretto ad accettare le soluzioni costituzionali già adottate nei *Länder* dell'ovest, oppure a rinunciare alla riunificazione. I membri della Segreteria centrale del partito si affrettarono a nominare sul posto una commissione costituzionale capitanata dallo stesso Grotewohl. Con l'eccezione di Polak quale esperto tecnico, la composizione della commissione seguiva la regola di parità tra le due anime della SED, annoverando pari numero di ex socialdemocratici ed ex comunisti selezionati tra i membri della Segreteria centrale e i ministri dei governi dei *Länder*.

Il progetto della costituzione era stato in realtà già approntato due giorni prima da Polak e Grotewohl sulla base della bozza di agosto. Ai neonominati membri della commissione il co-presidente del parti-

to non lasciò tempo per familiarizzare col documento. La bozza, avvisò, era «già stata concordata con le istanze con le quali ci dobbiamo confrontare per poter partecipare alla decisione sul futuro assetto della Germania», rimarcò Grotewohl alludendo ai sovietici, pertanto «le consultazioni devono essere concluse entro sera»<sup>12</sup>. L'impostazione dei lavori corrispondeva alla necessità illustrata nei giorni precedenti da Polak in una lettera a Grotewohl: era fondamentale convincere prima la commissione e poi la presidenza del partito ad accettare i compromessi inseriti nel testo nonostante contraddicessero alcuni aspetti cruciali del programma della SED. «Dobbiamo», scriveva Polak, «garantire giuridicamente il capitalismo e la proprietà privata sui mezzi di produzione. La costituzione deve rispecchiare la situazione effettiva e non deve essere scambiata per un programma di azione politica». Pertanto era «inopportuno proporre una costituzione per l'intera Germania che andasse oltre i dettami di Weimar». Il punto essenziale era, a giudizio di Polak, che «le disposizioni previste siano sufficientemente flessibili per realizzare i nostri obiettivi politici»<sup>13</sup>: lo scopo da raggiungere era l'inclusione della zona sovietica nel dibattito sul futuro assetto della Germania e al contempo rendere possibile una evoluzione futura dei rapporti sociali in senso socialista.

I timori di Polak si rivelarono giustificati: non tutti i membri della commissione costituzionale della SED compresero che non ci sarebbe stata alcuna democrazia nella zona sovietica se non si fosse promosso a qualsiasi prezzo il negoziato con l'ovest. Sia l'ex-socialdemocratico Karl Steinhoff, capo del governo del Land di Brandeburgo, sia l'ex-comunista Helmut Lehmann della Se-

greteria centrale obiettarono con forza che, se la bozza doveva servire da punto di partenza per un successivo compromesso con i partiti della zona occidentale, essa concedeva fin troppo ancor prima dell'apertura dei negoziati. A loro avviso, visto l'orientamento dell'opinione pubblica nelle zone occidentali, una costituzione del genere avrebbe tramutato la prevedibile vittoria elettorale dei partiti borghesi in un dominio totale sul nuovo stato unitario. In mancanza della separazione dei poteri, le elezioni avrebbero assegnato agli avversari della SED tutte le cariche dello stato: «se adesso si votasse, la maggioranza borghese conquisterebbe la Presidenza del Parlamento [...] il capo della Presidenza assumerebbe il ruolo del Presidente della Repubblica e quindi la maggioranza borghese imporrebbe sin da subito alla Repubblica i propri esponenti»<sup>14</sup>. Più che il contro-argomento di Grotewohl, che la "democratizzazione complessiva dello stato" (intesa come eliminazione dell'autonomia dell'esecutivo e del giudiziario dal voto popolare) avrebbe a lungo andare premiato la causa socialista, fu in realtà la disciplina di partito che spinse la commissione ad approvare il progetto e a rimandarlo al vaglio della presidenza.

Tre giorni dopo, alla riunione straordinaria della presidenza della SED del 14 novembre 1946, Grotewohl impose un ritmo d'urgenza ai lavori per troncargli sul nascere le critiche alle ampie concessioni previste nella bozza. Gli ottanta membri della presidenza (cui furono lasciati solo novanta minuti per studiare il progetto) dovevano «comprendere che non si può perdere tempo se si vuole influenzare il corso degli eventi in tutta la nazione». Grotewohl avvertì che alla conferenza di New York dei ministri degli esteri delle potenze occu-

panti «sono già in corso le discussioni sulle questioni costituzionali e sull'assetto futuro della Germania»<sup>15</sup>. Inoltre vedevano già la luce i primi testi costituzionali nei *Länder* del sud della Germania che introducevano orientamenti ben diversi da quelli auspicati all'est. «Siamo di fronte all'eventualità», ammoniva Grotewohl, «che le forze politiche in altre parti della Germania introducano nell'opinione pubblica delle proposte specifiche sulla organizzazione costituzionale della nazione. In tal caso, come Partito di unità socialista ci troveremo nella scomoda situazione di doverci confrontare con le proposte costituzionali di altri partiti», mentre l'obiettivo della SED era di orientare «il futuro assetto della Germania in base agli accordi di Potsdam»<sup>16</sup>. Grotewohl annunciò ai membri della presidenza che

sono state create tre costituzioni, nei *Länder* di Baviera, Württemberg-Baden e Assia [...] Mentre nel sud ci si riallaccia prevalentemente ai rapporti che esistevano prima del 1933 e si tende sempre più ad affermare una democrazia formale e il formale Stato di diritto, nella nostra zona orientale si accentua la democratizzazione materiale dell'economia, dell'amministrazione e dello sviluppo dello Stato di diritto. Da questa differenza nello sviluppo giuridico delle zone emerge il pericolo che la vita in Germania assuma vie separate, il che renderebbe spiacevolmente difficile la organizzazione costituzionale [...] Sulla decisiva questione costituzionale riguardante la revoca dei diritti fondamentali sono già subentrate delle grandi e fondamentali differenze: la Baviera e il Württemberg danno al governo il potere funesto di revocare i diritti e le libertà personali e statali, mentre in Assia solo il *Landtag* può revocare questi diritti<sup>17</sup>.

Il piano costituzionale presentato da Grotewohl ai membri della presidenza può essere riassunto in sette punti fondamentali, che rimarranno elementi centrali di tutto il percorso di redazione fino alla sua

conclusione nel marzo 1949. Questi sono: in primo luogo, il chiaro legame con le decisioni di Potsdam<sup>18</sup> (in particolare le quattro D – denazificazione, democratizzazione, demilitarizzazione, de-cartelizzazione dell'economia). Secondo, una forte continuità con la costituzione di Weimar per fondare su di essa il sostegno della maggioranza popolare per il progetto. Terzo, stabilire quali erano gli errori decisivi di Weimar per eliminarli dalla nuova costituzione. Poiché a giudizio di Grotewohl e Polak la democrazia di Weimar era stata sabotata dall'interno, ossia da parte del suo stesso apparato amministrativo e giudiziario, bisognava imporre la supremazia parlamentare. Quarto, rendere più flessibile il rapporto tra il potere centrale e i *Länder* giacché la formula weimariana "il diritto del *Reich* cancella il diritto dei *Länder*", avvertiva Grotewohl, «appare nelle condizioni attuali della Germania troppo brusca e ostile rispetto all'esigenza di avviare il dibattito» tra le zone<sup>19</sup>. Quinto, riservare al parlamento e non più al Presidente della Repubblica (come nella costituzione di Weimar) o a un'eventuale Seconda Camera (come nella costituzione imperiale) il potere di: proclamare lo stato di eccezione, abolire le disposizioni costituzionali o i diritti dei cittadini e decidere sulle questioni costituzionali. Sesto, rendere più democratica la giustizia sostituendo l'irremovibilità dei giudici con qualche forma di controllo popolare. Infine, settimo, stimolare il dibattito in tutta la Germania al fine di indurre le potenze occupanti a permettere lo svolgimento di un referendum nazionale sui temi costituzionali.

Il modo in cui Grotewohl aveva impostato i lavori diede i frutti sperati. La presidenza SED approvò all'unanimità il progetto e lo rese pubblico il 16 novembre 1946,



*Campagna elettorale per il terzo Congresso del Popolo Tedesco, maggio 1949*

al prezzo però di un duro colpo alla precaria democrazia interna nella SED. L'evidente intento del suo co-presidente di impedire una vera discussione, non meno dei suoi celati rimandi alle pressioni sovietiche, compromisero le già sospette credenziali democratiche della SED anche agli occhi di molti dei suoi esponenti di punta. Vari tra i vecchi compagni di Grotewohl provenienti dalla disciolta SPD si convinsero che il loro capo stesse assumendo un atteggiamento autoritario o che si fosse piegato alle minacce dei sovietici. Pochi apparvero consapevoli che la democrazia all'interno del partito non era che un corollario dell'interesse strategico dei sovietici in una Germania riunificata e neutrale e che, venuta

meno la possibilità di un accordo con l'ovest, si sarebbe chiusa anche la prospettiva di una via democratica al socialismo.

Anche tra i più stretti collaboratori di Grotewohl prevaleva invece la percezione che la ex KPD e l'amministrazione sovietica stessero gradualmente tradendo la fiducia concessa loro dai socialdemocratici al momento della fusione e che stessero imponendo entro la SED il loro usuale dogmatismo. Lo si capisce bene dalla lettera che Erich Lübke, membro della presidenza SED per Berlino, inviò il 15 febbraio 1947 alla Segreteria centrale per contestare il soffocamento del dibattito interno, indicando in particolare il modo in cui fu affrontata la questione costituzionale. «Non si può

chiedere ai membri della Presidenza», denunciava l'ex socialdemocratico Lübke, «di farsi un'opinione su un documento come la costituzione tedesca concedendo loro solo un'ora di tempo»<sup>20</sup>. Non a caso, Lübke sarà tra i non pochi eminenti membri di partito che nel 1948 ne ridurranno ulteriormente la credibilità fuggendo a Berlino ovest.

Obbedendo al piano di Grotewohl, la SED stava intanto investendo tutte le sue forze nella promozione del progetto di Polak di fronte alla stampa nazionale ed estera. Particolare peso fu dato affinché i più noti costituzionalisti e politici di tutta la Germania esprimessero il loro parere<sup>21</sup>. Nonostante l'ampiezza delle aperture, i punti controversi non mancavano. La bozza mirava ad eliminare il tradizionalmente forte ruolo politico dei funzionari pubblici (*Berufsbeamtentum*), dei dirigenti dei cartelli industriali e dei proprietari di grandi tenute. A tale scopo il capitolo dedicato ai diritti e doveri fondamentali (nel sotto-capitolo sull'ordine economico) introduceva il divieto dei monopoli e dei cartelli privati (articolo 18) e lo scioglimento delle grandi proprietà terriere (articolo 23). Inoltre, pur affermando i classici diritti personali e politici come la libertà di opinione e di associazione, la bozza di Polak li limitava in nome di una versione molto drastica della democrazia armata. L'articolo 7 prevedeva che «qualsiasi espressione di odio nazionale, religioso o razziale è proibito e sarà severamente punito. Le persone che diffondono opinioni militaristiche o nazionalsocialiste saranno rimosse dal servizio pubblico e non potranno ricoprire posizioni di rilievo in economia e cultura. Il loro diritto al voto può essere ritirato». Parimenti l'articolo 14 limitava la libertà di associazione in un modo che lasciava margine

all'arbitrio: «Tutti i cittadini hanno il diritto di formare associazioni per scopi che non vanno contro la legge penale e non mirano a diffondere opinioni fasciste o militariste».

L'articolo 40 segnava nel modo più drastico lo spartiacque con Weimar e suscitava maggiori critiche, poiché ripudiava la divisione dei poteri a favore della supremazia del legislativo. Come «più alto organo della repubblica», esso attribuiva al Parlamento «il controllo supremo sugli atti del governo, su tutta l'amministrazione e la giustizia». L'articolo 47 specificava che il Parlamento in prima seduta eleggeva una presidenza «in cui ciascun partito può essere rappresentato in proporzione al numero dei suoi deputati», che sostituiva sia il presidente della Repubblica sia la Corte costituzionale e, ai sensi dell'articolo 49, «decide i conflitti costituzionali tra la repubblica e i *Länder* o tra questi ultimi». Infine, per "rettificare" le dinamiche del sistema parlamentare, i partiti perdevano il monopolio dell'iniziativa legislativa, che l'articolo 43 estendeva alle "organizzazioni autorizzate" della società civile come i sindacati o le associazioni di settore.

Le reazioni che giunsero nei mesi seguenti furono decisamente deludenti per Grotewohl. Il decano berlinese di diritto costituzionale Hans Peters giudicò l'intero progetto viziato da «un concetto di democrazia troppo stretto, che identifica il popolo con l'organo che esprime i rappresentanti popolari» e contrappone questo agli altri organi dello stato<sup>22</sup>. Da Heidelberg, Gustav Radbruch obiettava parimenti contro il ripudio della divisione dei poteri e in particolare contro la mancanza di garanzie d'indipendenza dei giudici<sup>23</sup>. Tra i partiti della zona sovietica, il più critico era il Partito Liberal Democratico (*Liberal-*

*Demokratische Partei Deutschlands* - LDPD). Il lungo comunicato del 30 novembre 1946 difendeva la divisione dei poteri e criticava l'interpretazione data da Polak e Grotewohl del fallimento di Weimar, secondo la quale la democrazia parlamentare fu vittima del potere autonomo dell'esecutivo e del legislativo. Agli occhi dei liberali della zona Est tale interpretazione «confonde causa ed effetto»: la caduta di Weimar era dovuta alla «conquista di posizioni di potere da parte delle forze reazionarie» e la divisione dei poteri – anziché abolirla – andrebbe valorizzata come prezioso strumento di garanzia contro il ripetersi di simili dinamiche<sup>24</sup>. Inoltre, il LDPD evidenziava come anche in Francia il progetto costituzionale per la Quarta Repubblica, che prevedeva un'analoga concentrazione di poteri in un'assemblea monocamerale, era stato rifiutato dall'elettorato francese nel referendum del 5 maggio 1946<sup>25</sup>.

A frustrare le speranze di Grotewohl fu soprattutto l'unanime rifiuto del progetto da parte della stampa e dei partiti delle zone occidentali. Secondo il «*Neues Tageblatt*» di Osnabrück, per la causa dell'unificazione nazionale «sarebbe ideale che tutte le leggi emanate [in ciascuna delle zone di occupazione; n.d.a.] fossero redatte in modo da poter essere immediatamente estese nelle altre parti del paese»; invece, a detta del quotidiano, il progetto costituzionale della SED «non coglie la realtà tedesca» al di là della zona sovietica<sup>26</sup>. Il settimanale «*Die Zeit*» di Amburgo neanche prendeva in considerazione una possibile applicazione del progetto al di fuori della zona Est: «è chiaro che ogni potenza occupante influisce sull'evoluzione costituzionale nella propria zona» e «com'era da aspettarsi, il progetto della SED per la zona sovietica è tagliato su

misura per una possibile dittatura del partito unico»<sup>27</sup>. L'articolo di apertura del «*Die Welt*» di Amburgo offriva un'analisi particolarmente approfondita. «Ampie parti del progetto della SED meritano sicuramente un'approvazione generale», in particolare i diritti fondamentali; ma «l'abolizione della divisione dei poteri e la supremazia del parlamento vanno addirittura al di là delle richieste dei comunisti francesi». Di nuovo, all'interpretazione di Grotewohl sugli insegnamenti di Weimar si obiettava che confondevano causa ed effetto. Per il quotidiano di Amburgo la democrazia di Weimar non era caduta perché il Presidente della Repubblica abusò dei suoi poteri per governare senza il parlamento. Era piuttosto imputabile al parlamento stesso l'essersi esso reso incapace di governare «a causa del proprio discredito dovuto alla frammentazione dei partiti» e alla «debolezza dei governi», e il progetto della SED non faceva nulla per rimediare a tali difetti, poiché manteneva la legge elettorale proporzionale<sup>28</sup>.

Infine, quanto all'ostilità dei partiti delle zone occidentali ad aprire un canale di dialogo con l'est, i loro comunicati non lasciavano spazio a dubbi. La CSU bavarese si spinse addirittura ad accostare la SED al partito nazista: con il suo progetto costituzionale, affermava nel comunicato del 14 dicembre 1946, la SED mirava «a dominare tutta la Germania tramite un totalitario parlamento onnipotente [...] La tremenda esperienza del regime nazista insegna come una simile concentrazione di potere porti automaticamente alla dittatura, non appena un partito raggiunge la maggioranza assoluta»<sup>29</sup>.

*La campagna costituzionale del "Congresso del Popolo Tedesco" – 1948/1949*

Le reazioni che giungevano da occidente, anche da parte di coloro che erano interessati alla ricostruzione dell'unità nazionale, segnalavano chiaramente che la SED non era considerata un partner sufficientemente affidabile per una trattativa costituzionale. I processi in atto nelle zone occidentali, in particolare l'avvio del piano Marshall e l'istituzione del Consiglio Economico della Bizona il 10 giugno 1947, indicavano che la CDU/CSU e la SPD erano ormai allineate sulla posizione riassunta nello slogan «meglio tutto il potere in mezza Germania che mezzo potere in tutta Germania»<sup>30</sup>.

In attesa che la conferenza dei ministri degli esteri delle quattro potenze convocata a Londra per fine novembre 1947 dirimesse la questione, Grotewohl riprese la sua battaglia alla riunione straordinaria della presidenza della SED del 26 novembre 1947. Il progetto di una costituzione unitaria andava ripreso, questa volta però non più come una proposta della SED, bensì come frutto di un percorso costituente che unisse quanti più rappresentanti possibile tra i partiti, organizzazioni popolari, associazioni culturali e singole personalità di tutte le zone, riuniti in un "Congresso del Popolo Tedesco"<sup>31</sup>. La promozione di un movimento popolare che conferisse legittimità democratica al Congresso – il cosiddetto *Kongressbewegung* – divenne da questo momento lo strumento principale con cui Grotewohl sperava di controbilanciare la deriva autoritaria che Ulbricht stava imponendo alla SED.

I rappresentanti del "Primo Congresso" dedicato al raggiungimento "dell'unità e di una pace giusta" (*Erste Deutsche Volkskongress für Einheit und gerechten Frieden*)

si riunirono il 6 e 7 dicembre 1947 per condannare la costruzione di uno stato separato tedesco-occidentale e sostenere la nascita di un governo per l'intera nazione che esprimesse tutti i partiti democratici. A questo seguì il "Secondo Congresso" del 17 e 18 marzo 1948, che nelle intenzioni di Grotewohl doveva riallacciarsi idealmente al centenario del pre-parlamento di Francoforte, che sull'onda della rivoluzione di marzo del 1848 aveva organizzato le elezioni per la prima assemblea costituente della storia tedesca. Ma a differenza del pre-parlamento della Paulskirche, il "Secondo Congresso" non era in grado di indire le elezioni a livello nazionale e si limitò ad eleggere, tra i suoi quasi duemila membri, i quattrocento deputati del "Consiglio del Popolo Tedesco" (*Deutscher Volksrat*). Quale succedaneo di un'assemblea costituente, il "Consiglio del Popolo Tedesco" elesse una Commissione costituzionale, alla cui presidenza fu ovviamente nominato lo stesso Grotewohl<sup>32</sup>.

Le credenziali democratiche sia del Congresso sia del Consiglio erano visibilmente precarie – la propaganda e le elezioni per il movimento congressuale erano vietate nella maggior parte dei *Länder* occidentali e le personalità e i gruppi che dovevano rappresentare la Germania non sovietica ammontavano solo a un quarto del numero complessivo dei membri. Sommando poi i membri della SED, delle organizzazioni sotto il suo controllo nella zona sovietica e della KPD ovest, era palese che il partito di Grotewohl poteva contare sul voto di oltre due terzi dei deputati. La decisione di una parte della SPD ovest, di alcune personalità indipendenti del mondo della cultura e della LDPD e CDU della zona sovietica di aderire ai lavori non era chiaramente suf-

ficiente sul piano del principio democratico<sup>33</sup>.

Tuttavia, la loro presenza aveva una forte valenza sul piano del principio nazionale, poiché esprimeva il rifiuto della linea separatista adottata nelle zone occidentali. Non a caso, nel gennaio 1948 il console generale statunitense in Germania Maurice W. Altaffe avvertì ripetutamente il segretario di stato George Marshall che l'ostacolo più serio per il progetto statunitense di costruire uno stato tedesco-occidentale era il movimento congressuale, che si era fatto portavoce del nazionalismo tedesco e con regolarità accusava le potenze occidentali di aver tradito la promessa di riunificare la Germania secondo gli accordi di Potsdam<sup>34</sup>.

Inoltre, nonostante la costruzione dello stato tedesco-occidentale procedesse speditamente nel corso del 1948, un improvviso ripensamento dell'amministrazione statunitense aveva riaperto uno spiraglio di speranza per le trattative costituzionali di Grotewohl. La prospettiva della separazione estendeva ad un futuro indefinito l'onere per gli Stati Uniti di mantenere le truppe in difesa della Germania ovest e rendeva ancora più rischiosa la situazione a Berlino. Basti dire che il 7 settembre 1948 i responsabili militari statunitensi di Berlino Ovest avevano ricevuto l'ordine di preparare l'evacuazione<sup>35</sup> e che il 30 settembre il presidente Truman aveva autorizzato l'uso della bomba atomica nel caso la crisi di Berlino avesse scatenato la guerra con l'Unione Sovietica<sup>36</sup>. Posta di fronte a tali rischi, già dal 12 agosto 1948 l'amministrazione statunitense stava valutando un piano alternativo. L'interesse nazionale degli Stati Uniti, sosteneva il documento elaborato dal Dipartimento di Stato, richiedeva il ritiro delle forze di occupazione, la fine del governo

militare e la costituzione di un governo tedesco veramente indipendente secondo un modello simile a quello attuato per l'Austria<sup>37</sup>. Il 12 novembre 1948 il documento fu adottato dal Segretario di Stato Marshall con il nome "programma A"<sup>38</sup>. Per quanto fosse ricevuto con disapprovazione, se non costernazione, non solo dai politici della Germania ovest, ma anche dagli alleati occidentali, il programma rafforzò il clima di incertezza sul futuro assetto. Ciò diede per il momento nuovo spazio ai piani di Grotewohl, spazio che però si richiuderà definitivamente con la riunione dei ministri degli esteri a Parigi nel maggio-giugno 1949, quando la prospettiva dei due stati separati diverrà realtà<sup>39</sup>.

*La Commissione costituzionale del "Consiglio del Popolo Tedesco" – aprile/ottobre 1948*

La Commissione costituzionale eletta dal "Consiglio del Popolo Tedesco" il 15 aprile 1948 era ufficialmente costituita da 26 membri, di cui 15 facevano parte della SED (8 ex-socialdemocratici e 7 ex-comunisti), 4 della CDU, 6 della LDPD e uno indipendente. Però, non solo tra questi non vi era nemmeno un esponente dei partiti occidentali, ma alla seconda seduta del "Consiglio del Popolo Tedesco" del 18 maggio 1948 – anniversario della prima seduta dell'Assemblea costituente di Francoforte del 18 maggio 1848 – non si presentò nessuno dei 100 deputati dell'ovest<sup>40</sup>.

Benché il blocco di Berlino iniziò formalmente solo il 24 giugno, le interruzioni dei trasporti di persone e merci si susseguivano già da inizio aprile, il che rendeva sempre più disperata l'iniziativa di Grotewohl.

Tuttavia, alla seduta della presidenza SED del 14 aprile, egli ribadì la sua intenzione di giungere ad un compromesso tra posizioni diverse. Tutti i membri della Commissione costituzionale dovevano, secondo il loro presidente, «muoversi anche al di fuori dei ristretti limiti del proprio partito». Anche «i compagni del nostro partito devono assimilare il concetto [...] che la realizzazione di questa costituzione non spetta al partito, bensì al popolo» e che «il Congresso del Popolo Tedesco deve diventare l'organo politico decisivo in Germania»<sup>41</sup>. A tale fine, alle riunioni della Commissione costituzionale era consentita la presenza della stampa e della radio e alla seconda seduta della Commissione del 27 aprile Grotewohl insistette sulla necessità di coinvolgere a fianco dei membri della zona est un pari numero (da 15 a 20) di esperti dalle zone occidentali<sup>42</sup>.

In particolare, lo storico Ernst Niekisch (membro della Commissione in quota SED) tentò di coinvolgere Alfred Weber che insegnava all'università di Heidelberg, per costituire un nesso simbolico con il lascito ideale del suo fratello Max. Tutti i tentativi furono vani; Weber – che apparteneva alla SPD occidentale – rispose all'amico Niekisch che non intendeva partecipare ai lavori di un'assemblea, che come dimostrava il rifiuto di prendervi parte dei dirigenti della CDU orientale Ernst Lemmer e Jakob Kaiser, era stata convocata in modo unilaterale<sup>43</sup>.

Ciò nonostante, negli interventi dell'artefice principale della bozza, Karl Polak, Max Weber sarà l'autore più citato<sup>44</sup>. Già alla seconda seduta della Commissione, Polak si richiamerà all'autorevolezza dell'opera di Weber *Parlamento e governo* per promuovere la supremazia parlamentare quale principio fondante della democratizzazione

dello stato tedesco e per denunciare la tradizione costituzionale tedesca per il suo positivismo giuridico e la cecità nei confronti delle dinamiche politiche. Nelle parole di Polak, nel momento del pericolo alla fine della prima guerra mondiale, «una delle più grandi autorità tedesche, Max Weber» rivelò la grande debolezza dell'Impero Tedesco:

Weber aveva coniato un'amara frase: 'Quello era il Reich della burocrazia bismarckiana'. [...] 'Esso era debole, perché non aveva alcuna istituzione democratica'. Egli lanciò un pesante rimprovero contro tutta la scienza tedesca del diritto pubblico, poiché questa si era posta in modo del tutto unilaterale dalla parte dell'apparato burocratico ed aveva identificato tutta la nazione con una gerarchia creata da Bismarck, invece di riconoscere che le forze della nazione stanno nel parlamento. [...] Così scriveva nel 1917. Max Weber vide in quel momento che per salvare la Germania c'era una sola possibilità: rafforzare le istituzioni democratiche. [...] Si profila una chiara costellazione in Germania tra apparato statale e parlamento, illustrata in modo classico da Max Weber: 'La restaurazione dell'apparato statale comporta in ogni caso l'affermazione della burocrazia, l'affermazione di uno stato tedesco identico a quello creato da Bismarck'<sup>45</sup>.

Di conseguenza, per Polak, «il rafforzamento del principio democratico in Germania può significare solo un rafforzamento del parlamentarismo»:

In Germania abbiamo avuto dei grandi, potenti parlamenti, come quello della Paulskirche, o l'Assemblea Nazionale di Weimar e il suo Reichstag. Ognuno di questi parlamenti aveva però fallito, perché il peso decisivo nello stato tedesco non era passato al parlamento, ma era rimasto concentrato nell'apparato statale. Noi dobbiamo trarre questo insegnamento dalla storia e spostare con decisione il peso sul parlamento<sup>46</sup>.

L'altro esperto di diritto costituzionale coinvolto nei lavori della Commissione

(membro, come Polak, della SED), Peter Alfons Steinger, traeva dalle parole di Polak la conclusione immediata che la sovranità del popolo tedesco (dal cui riconoscimento a livello internazionale dipendeva la legittimità del processo costituente) dipendeva dalla democraticità del suo stato. E, visti i precedenti della storia nazionale, la democrazia non poteva essere organizzata che secondo il principio della supremazia parlamentare e non in base alla divisione dei poteri<sup>47</sup>.

Parimenti, durante la quinta seduta del 8 giugno 1948, Polak si richiamò all'autorevolezza di Weber per sostenere la propria interpretazione della disfatta successiva a quella del 1918, ossia al crollo di Weimar nel 1933. La disputa tra i membri della Commissione verté sulla questione se la inefficienza del parlamentarismo weimariano fosse dovuta al suo debole ruolo costituzionale e alla possibilità che l'esecutivo presidenziale e l'apparato statale ne usurpino le funzioni, oppure se la colpa fosse del parlamento stesso, ovvero, dei partiti antidemocratici nel suo seno. A detta di Polak, era vero che le forze antidemocratiche avevano minato il parlamento dall'interno, ma ciò fu l'effetto, non la causa della debolezza del legislativo. Se la carta di Weimar avesse riconosciuto ai membri della Camera i poteri e la supremazia dovuta, questi avrebbero avuto modo di imparare a svolgere in modo appropriato la propria funzione di rappresentanti della sovranità popolare. La costituzione aveva invece lasciato i deputati in una posizione di impotente subalternità nei confronti della burocrazia statale, creando così le premesse per la loro tendenza ad abbandonarsi allo sterile gioco di manovre parlamentari. A suo dire,

Questa è in generale la tecnica del pseudo-parlamentarismo: si lascia manovrare il parlamento, anzi lo si lascia manovrare in modo molto chiasoso, ma in questo modo esso non fa che minarsi da sé. Mi permetto di rimandare alla lucida analisi di Weber, che disse: la qualificazione politica si sviluppa solo laddove c'è anche il potere politico; se il parlamento dall'inizio non possiede alcun potere politico, allora esso sarà anche spiritualmente e politicamente impotente<sup>48</sup>.

Il nome di Weber riemergerà nelle riunioni finali della Commissione tra settembre e ottobre 1948. Per l'ex-socialdemocratico Karl Steinhoff, «la miseria costituzionale tedesca era stata causata fino a quel momento dall'assenza della democrazia già denunciata da Weber». Il progetto che la Commissione si approntava a presentare al "Consiglio del Popolo Tedesco" avrebbe, a dire di Steinhoff, corretto gli errori del passato proponendo una sintesi tra la costituzione di Weimar e le costituzioni dei *Länder* dell'est e dell'ovest. Un compromesso dunque, come fu anche Weimar – ma a differenza del 1919 questa volta il compromesso sarebbe stato raggiunto senza sacrificare la democrazia<sup>49</sup>.

Polak si richiamò nuovamente a Weber in conclusione dei lavori per giustificare la proposta di bandire i partiti regionali dalle elezioni a livello nazionale. Al momento della redazione della carta di Weimar, affermava Polak, «per Max Weber, l'argomento principale per l'introduzione di un Presidente della Repubblica fu che i partiti erano organizzati a livello regionale» e la elezione diretta del Presidente avrebbe costituito un contrappeso nazionale alla frammentazione regionale dei partiti. Ora però – visto il ruolo funesto di Hindenburg per la democrazia di Weimar – bisognava trovare il modo per ottenere una forte rappresentanza a livello nazionale senza ripetere l'errore di inde-



Propaganda per il Consiglio del Popolo Tedesco sul frontale della Neue Wache a Berlino, 1949

bolire il parlamento contrapponendogli un presidente dotato della medesima investitura popolare. Occorreva quindi, a detta di Polak, incoraggiare «lo sviluppo dei grandi partiti centralizzati, affinché possano accedere al parlamento nazionale dotati di una maturità politica adeguata»<sup>50</sup>.

Se l'autorevolezza di Weber venne evocata – in parte in modo pretestuoso – per confermare la validità del progetto di Polak, l'influenza di Carl Schmitt fu attentamente sottaciuta, benché diverse decisioni di fondamentale importanza erano chiaramente influenzate dalle sue posizioni teoriche. Il nome di Schmitt fu espressamente citato solo una volta, e segnatamente per denigrare il progetto della Legge Fondamentale per la Germania ovest. Alfons Steiniger,

che fu incaricato dal “Consiglio del Popolo Tedesco” di fare un confronto tra il progetto elaborato dalla propria Commissione e quello discusso dal “Consiglio parlamentare” di Bonn, sostenne che la bozza tedesco-occidentale celava un «elemento dittatoriale [...] originato da un cervello particolarmente esperto dal punto di vista tecnico. Vorrei quasi concludere che è stato ispirato da Karl Schmidt [sic]»<sup>51</sup>. Steiniger si riferiva all'articolo 111 della bozza visionata (art. 81 dell'attuale Legge Fondamentale) che prevede la possibilità per il governo di promulgare un progetto legislativo rifiutato dal *Bundestag* proclamando il cosiddetto “stato di emergenza legislativa”. Se il Cancelliere federale non ottiene il voto di fiducia del *Bundestag* in base all'articolo

90 della bozza (attuale art. 68), notava Steiniger, «il Presidente della Repubblica è libero di scegliere se sciogliere il *Bundestag* o se semplicemente non tenerne conto». Nel secondo caso, «al parlamento non rimane che una possibilità, proclamare lo sciopero legislativo».

La decisione del *Bundestag* di impedire lo svolgimento del processo legislativo costituiva l'ultima risorsa per costringere il Cancelliere ad accettare il venir meno della sua legittimazione popolare; un'arma già usata nella storia costituzionale tedesca in occasione del conflitto costituzionale prussiano protrattosi dal 1860 al 1866. Per poter approvare la legge di bilancio senza il voto del parlamento, Bismarck ricorse all'epoca alla teoria della cosiddetta "falla costituzionale". «Ottant'anni fa solo Bismarck aveva saputo chiudere questa falla, e precisamente con la sciabola», ricordò Steinger, aggiungendo:

L'attuale bozza di Bonn ha trovato il rimedio anche per questo caso. Bismarck aveva bisogno di Roon [suo ministro di Guerra; n.d.a.], a Bonn hanno bisogno solo di Karl Schmidt. [...] Se il Presidente della Repubblica, il governo federale e il Bundesrat, che è composto solo da ministri e dai loro rappresentanti, si uniscono contro il parlamento e introducono l'emergenza legislativa, possono spezzare lo sciopero legislativo ed eliminare il parlamento. [...] Per un anno intero si può in questo modo esercitare una pura dittatura. Ciò va molto oltre l'articolo 48 [sui poteri di emergenza del Presidente della Repubblica previsti dalla costituzione di Weimar; n.d.a.] e anche oltre la prassi prehitleriana<sup>52</sup>.

Tuttavia, fu proprio Steiniger a ricorrere tacitamente alle posizioni di Schmitt per argomentare alcune scelte di fondo della Commissione costituzionale, fatto che tra i colleghi tedesco-occidentali gli valse l'appellativo di "Carl Schmitt della zona Est"<sup>53</sup>.

In particolare, Schmitt fu utile a Steiniger per sostenere il diritto del "Consiglio del Popolo Tedesco" di ergersi – in nome della dittatura commissaria – ad organo costituente di una nazione sconfitta e soggetta al regime di occupazione. Inoltre, sia a lui sia a Polak, le tesi di Schmitt servirono per screditare Weimar quale mero "compromesso formale" fondato sullo "stato di diritto formale" e sulla "democrazia meramente formale", e per contrapporgli una "democrazia sostanziale" e un diritto in linea con la direzione politica indicata dai rappresentanti del popolo.

Alla quarta seduta della Commissione costituzionale del 25 maggio 1948 Steiniger aveva esposto la relazione sulla questione preliminare se il popolo tedesco avesse il diritto di decidere da sé la propria costituzione. Per affermare tale diritto, Steiniger ricorse alla distinzione schmittiana tra la dittatura commissaria e sovrana. Il potere esercitato dalle potenze occupanti andava inteso come «una dittatura commissaria di occupazione, finalizzata esclusivamente al ristabilimento della democrazia, nonostante essa stessa non possa essere democratica»<sup>54</sup>. La Germania occupata non è una democrazia, afferma Steiniger, ma non è neanche una dittatura sovrana, ossia permanente; la dittatura commissaria è necessaria per imporre al popolo tedesco, che non si era ribellato a Hitler né si era liberato da solo,

la realizzazione delle precondizioni necessarie: l'effettiva demilitarizzazione, denazificazione, reale democratizzazione e garanzia delle riparazioni. [...] La dittatura commissaria non deve servire a preparare una dittatura sovrana, che in questo caso significherebbe annessione. Poiché però la dittatura commissaria delle potenze di occupazione è esplicitamente contraria all'annessione, si tratta di conseguenza di un periodo

di passaggio dall'usurpazione fascista verso la democrazia<sup>55</sup>.

Di conseguenza, poiché gli accordi di Potsdam avevano indicato come obiettivo dell'occupazione il ristabilimento di uno stato democratico tedesco e non l'annessione sotto un regime dittatoriale, il popolo tedesco aveva il diritto di decidere la propria costituzione a condizione che essa fosse veramente democratica. Ciò imponeva un discostamento da Weimar che, ricorrendo alla formula di Schmitt, Steiniger definì un «compromesso formale»<sup>56</sup>. Il tentativo del 1919 di «simulare» la democrazia aveva finito per «screditarla»; la «discrepanza», proseguì Steiniger, tra i diritti e i doveri proclamati nella seconda parte della costituzione e la realtà sociale era così «grottesca» da tramutarsi in «uno dei più grandi strumenti di propaganda dei nazionalsocialisti»<sup>57</sup>.

Per una vera democratizzazione della Germania occorreva superare la dottrina della divisione dei poteri. Per Steiniger la democrazia significa sovranità popolare; la sovranità a sua volta «significa dominio ultimo, cioè indivisibilità»; di conseguenza, la divisione dei poteri va considerata come «non democratica, se non anche antidemocratica»<sup>58</sup>. Essa nasce storicamente dalla sfiducia della borghesia verso lo stato feudale, ma in uno stato democratico la divisione dei poteri svela la sfiducia verso la democrazia stessa: «essa è per principio orientata contro la sovranità della nazione e cerca di innalzare a tutti i costi degli altri co-sovrani. Una pluralità di sovrani è però contraria al concetto stesso. Il sovrano può essere sempre solo un'ultima istanza»<sup>59</sup>. Pertanto, «il problema dell'indipendenza dei giudici, considerato dal punto di vista dell'indipendenza del popolo», costituiva agli occhi di

Steiniger «un vero problema democratico [...]. Io credo che una giustizia indipendente dal popolo sia un focolaio di infezione nel corpo del popolo democratico»<sup>60</sup>.

*I limiti del compromesso: supremazia parlamentare, garanzia dei diritti, co-decisione nell'economia*

Alla quarta seduta del 25 maggio 1948, Steiniger aveva affrontato il problema chiave dell'intero progetto avviato da Grotewohl: «Nell'odierna Germania vediamo emergere due partner ideologici: un liberalismo di sfumature e origini diverse che poggia sui diritti dell'individuo e un socialismo derivante dal carattere sociale del singolo. Com'è possibile che uomini che dissentono su questioni fondamentali e il cui dissenso non vogliamo nascondere, siedano insieme a questo tavolo?»<sup>61</sup>. Chiaramente, «l'ideale democratico consiste nella maggior unanimità possibile tra i detentori della sovranità nazionale»<sup>62</sup>. Eppure, prosegue Steiniger,

non intendo sottacere la riserva che un marxista pone immediatamente: ciò è possibile solo fin dove vi è unanimità in una società non omogenea. Noi marxisti sappiamo che l'omogeneità non può essere ottenuta con la forza, attraverso le sole regole organizzative. Ma siamo anche sufficientemente versatili per sapere anche che una certa, non trascurabile misura di omogeneità vitale può essere creata, se troviamo una forma di governo che, al di là del principio maggioritario, si avvicini più possibile all'unanimità – nel senso che sia in grado di trasformare il "tu devi" così doloroso per un individualista in un "in fin dei conti io stesso lo vorrei"<sup>63</sup>.

La forma di governo proposta da Steiniger per rendere possibile il compromesso tra liberalismo e socialismo ed erigere

quella "certa misura di omogeneità" in condizioni di disomogeneità sociale, era il cosiddetto "Blocksystem"<sup>64</sup>. Il sistema prevedeva il dovere di tutti i partiti di partecipare al governo, con un numero di ministeri proporzionale alla quota di voti ottenuta alle elezioni, mentre la presidenza del governo andrebbe al partito vincitore. Al contempo però, i partiti avrebbero dovuto rinunciare al diritto di abbandonare il governo per combatterlo dai banchi dell'opposizione. Il messaggio era chiaro: nonostante i partiti esprimessero i fronti opposti di una società disomogenea, in quanto divisa dalla fondamentale contrapposizione socio-economica, una volta entrati in parlamento, tutti i partiti dovevano accettare l'idea del bene comune e cercare il modo per raggiungerlo insieme. Il partito che si rifiutava di collaborare, si poneva da sé fuori dalla costituzione poiché "boicottava" lo sforzo comune. Secondo Steiniger, tale sistema non costituiva una minaccia per la democrazia, se sussistevano due presupposti: la democrazia interna nei partiti ed un legame più forte tra parlamentari ed elettori, improntato ad un mandato che egli definì "imperativo-generale". Come avrebbe affermato davanti alla Commissione costituzionale,

del resto, il Parlamento non dovrebbe essere altro che lo specchio del popolo: nella vita del popolo, in fin dei conti, le differenze si appianano e un modo per lavorare in comune si trova sempre. [...] Proprio come tra il popolo, dove uno brontola e l'altro decide, ma in fin dei conti tutt'e due oggettivamente partecipano all'opera sociale, così dobbiamo tendere anche in parlamento verso questa omogeneità artificiale, tecnica, se vogliamo costruire una democrazia<sup>65</sup>.

La visione "oggettivante" di Steiniger del lavoro governativo non offriva però so-

luzioni condivise per le scelte fondamentali della Commissione. Le differenze inconciliabili erano due: una contrapponeva i promotori della democrazia legislativo-centrica che annullava l'indipendenza politica dell'esecutivo e del giudiziario, a quanti invece volevano garantire i diritti fondamentali dei cittadini contro le eventuali incursioni del legislativo. L'altra opponeva, sul fronte economico, il potere che le associazioni imprenditoriali esercitavano nella Germania dell'ovest a quello che il sindacato unico legato alla SED deteneva nella Germania est.

A battersi contro la supremazia del parlamento furono i membri della commissione in quota CDU, in particolare Helmut Brandt, Georg Dertinger e Hugo Hickmann. Già alla terza seduta del 11 maggio 1948, Brandt aveva espresso in chiari termini il rifiuto dell'intero progetto di Grotewohl e Polak:

un parlamento non può darsi ai compiti amministrativi. Non lo dico perché non credo nella democrazia, ma perché il parlamento deve rimanere un parlamento. Il parlamento deve essere un'istituzione a cui l'insieme delle persone attive invia i propri rappresentanti perché si dedichino al libero scambio di opinioni, ma che a parte questo hanno un proprio lavoro e non si trasformano in politici di professione, i quali a mio avviso costituiscono il maggior pericolo per la democrazia. Altrimenti il parlamento finirebbe ad attecchirsi da burocrazia, che non sarebbe più controllata. [...] Il parlamento deve dare le direttive, deve solo controllare l'amministrazione, ma non deve esso stesso impersonare una burocrazia incontrollata. All'interno dell'apparato democratico ci devono essere dei poli che si confrontano e si curano del mantenimento della forma democratica dello stato<sup>66</sup>.

A ciò, continuò Brandt, si collega la necessità di affidare i diritti fondamentali ad un giudiziario indipendente: «I diritti fondamentali sono il presupposto dell'a-

zione democratica. Anche un parlamento potrebbe porsi al di sopra dei diritti fondamentali. [...] Un controllo tempestivo e duraturo dell'operato del parlamento deve rimanere fattibile. Un parlamento può agire anche quando la sua volontà non corrisponde più alla volontà della popolazione»<sup>67</sup>. I pericoli per la democrazia, avvertì l'esponente della CDU, «non provengono solo dall'iniqua divisione della proprietà tra la popolazione», ossia dall'influenza del potere economico sul piano politico, su cui si era concentrata l'attenzione di Polak e Steiniger, «ma anche da azzamenti antidemocratici»<sup>68</sup>.

Secondo il suo collega della CDU, Georg Dertinger, Polak e Grotewohl avevano elaborato il concetto di democrazia sulla base degli accordi di Potsdam; tuttavia, questo concetto non era più adatto per una costituzione per tutta la Germania: «Questo accordo del 1945 è ancora reale? Allora, nel 1945, le richieste degli alleati erano state formulate su una concezione unitaria della democratizzazione, demilitarizzazione eccetera. Questa concezione oggi non è più univoca come lo era allora. [...] Dobbiamo, credo, trovare una formulazione della democrazia che lasci riconoscere la contrapposizione tra l'est e l'ovest»<sup>69</sup>. Alla settimana seduta del 6 luglio 1948 Dertinger ribadì la necessità di rivedere l'intera impostazione di Grotewohl del percorso costituzionale alla luce dell'accentuarsi della guerra fredda: «Dobbiamo riconoscere il fatto che sia lo sviluppo costituzionale sia la maturazione spirituale nelle questioni costituzionali si sono svolti diversamente nella Germania orientale e in quella occidentale. [...] Ciò significa che dobbiamo considerare in modo più ampio le ideologie e le realtà per come si sono formate all'ovest»<sup>70</sup>.

Le crescenti divergenze tra le zone occidentali e quella orientale resero difficile anche individuare delle chiare regole costituzionali riguardanti l'economia. Per Theodor Kotzur, che nella commissione rappresentava il sindacato unico della zona sovietica – FDGB (*Freie Deutsche Gewerkschaftsbund*), la costituzione doveva garantire «ai lavoratori, per tramite dei loro sindacati, il pieno diritto di co-decisione nella gestione delle singole aziende»<sup>71</sup>. Tale posizione fu rigettata dallo stesso Grotewohl come irrealizzabile: «Se vogliamo portare alla discussione una costituzione per l'intera Germania, non ha senso prendere in considerazione gli interessi organizzativi di una sola parte, che si è costituita solo in una parte della Germania, senza speranza di giungere ad una seria discussione»<sup>72</sup>. Hans Loch della LDPD concordava con il presidente della Commissione: «Se imponiamo in modo del tutto unilaterale il sindacato, ciò non sarà più una base per i negoziati con l'occidente». Una via di mezzo poteva consistere, secondo Loch, nel riconoscimento costituzionale del diritto dei singoli lavoratori e non dei sindacati alla compartecipazione.

Poiché tutto il lavoro della Commissione era fondato sul presupposto che il destino della costituzione sarebbe stato deciso dall'evolversi dei rapporti di forza nella futura società tedesca, insisteva il sindacalista Kotzur, si capiva da sé la necessità di riconoscere costituzionalmente il ruolo dei sindacati, giacché era ovvio il loro ruolo di primo piano nella definizione dei rapporti di potere.

Di fronte a tali argomenti, il presidente della Commissione Grotewohl dovette ammettere che un assetto dell'economia fondato sul riconoscimento costituzionale del diritto di co-decisione dei sindacati avreb-

be incontrato un forte veto – e per quanto lascino intendere le sue parole – non solo dalla parte occidentale, ma con ogni probabilità anche dei sovietici: «Non si tratta del fatto che io non osi menzionare i sindacati. Piuttosto ho il sospetto che li stia menzionando molto di più di quanto sia gradito in tutta una serie di luoghi»<sup>73</sup>.

Pertanto, egli rispose al rappresentante del sindacato che era preferibile rimandare la decisione su questo tema di importanza cruciale dal punto di vista marxista ad un'eventuale futuro accordo con la controparte occidentale:

Qui vogliamo predisporre un oggetto di dibattito che abbia realistiche possibilità di essere discusso in ambiti che hanno finora rifiutato il nostro lavoro. Se vogliamo raggiungere questo obiettivo, non dobbiamo spingerci nelle formulazioni oltre quanto costituisce la base per una prima negoziazione. [...] Vuole forse che la sua richiesta scateni già adesso la discussione se escludere le associazioni degli imprenditori, che non sono ammesse nella nostra zona? Noi non possiamo qui risolvere tale questione. [...] Conosciamo tutti le posizioni della LDPD e anche della CDU sulla necessità di riconoscere da noi le associazioni imprenditoriali. Se ora escludiamo dalla discussione le questioni su cui non possiamo trovare l'accordo, ciò esprime semplicemente la realtà dei fatti. Bisogna discutere solo di ciò su cui abbiamo speranze di trovare un accordo<sup>74</sup>.

*Conclusione: il progetto di Grotewohl alla luce del neo-pluralismo di Ernst Fraenkel*

L'ammissione di Grotewohl che un compromesso sulla costituzione economica era senza speranze induce a riconsiderare la possibilità in generale di gestire con metodi costituzionali il conflitto tra socialismo e

liberalismo. Era dunque il risultato di tutti gli sforzi di Grotewohl e Polak null'altro che un altro pseudo-compromesso dilatorio, niente affatto diverso da quello weimariano che si intendeva superare, e quindi ugualmente incapace di ergersi oltre la dicotomia schmittiana di amico-nemico?

Il destino storico della costituzione redatta dalla commissione di Grotewohl spingerebbe a tale conclusione. Approvata dal "Terzo Congresso del Popolo Tedesco" il 30 maggio 1949 con un solo voto contrario, essa non fu più utile alla causa della riunificazione della Germania, divenuta ormai irrealistica con la nascita della Repubblica Federale sette giorni prima. Essa fu quindi riconvertita a costituzione del solo Stato tedesco-orientale fondato il 7 ottobre 1949. Nota come "costituzione borghese", fungerà da mera copertura alla dittatura del partito unico (a dieci giorni dalla entrata in vigore, la validità delle sue prescrizioni sarà subordinata al dettato delle 11 "linee guida" diramate dalla Segreteria ristretta del *Politbüro* della SED. Con tale atto Walter Ulbricht si auto-attribuiva il potere decisionale su tutte le attività e le scelte «d'importanza» del parlamento e del governo<sup>75</sup>), fino alla sua sostituzione con una più consona "costituzione socialista" nel 1968.

I destini dei membri più attivi della Commissione costituzionale rivelano in modo altrettanto eloquente il naufragio dei piani di Grotewohl. Una sorte particolarmente dura toccò a Helmut Brandt e Georg Dertinger della CDU che nei primi anni Cinquanta furono condannati per "attività contro lo stato". Brandt trascorse quattordici anni in carcere (dal 1950 al 1964) e Dertinger undici (1953-1964). Hugo Hickmann della CDU fu rimosso da tutte le cariche istituzionali nel gennaio 1950.

Ernst Niekisch uscì dalla SED nel 1953 e successivamente si trasferì a Berlino ovest. L'ex socialdemocratico Karl Steinhoff fu espulso dal *Politbüro* della SED nel 1950 e nel 1952 perse la carica di ministro degli Interni. L'altro ex socialdemocratico Karl Schultes fuggì all'ovest nel 1950.

Quanto agli artefici principali della costituzione, a un anno dalla sua entrata in vigore, Karl Polak attaccò dalle pagine della rivista del Ministero della Giustizia «*Neue Justiz*» l'intera concezione del "Blocksystem" (benché questo fosse previsto nell'articolo 92 della costituzione<sup>76</sup>) e assieme ad esso il suo ideatore ed ex collega Alfons Steiniger. Per Polak, la teoria di Steiniger era non solo sbagliata, ma anche pericolosa, poiché mirava al compromesso invece di riconoscere che la costruzione della democrazia popolare nella DDR richiedeva inesorabilmente l'accentuarsi della lotta di classe. Con il suo «confuso groviglio di formalistiche costruzioni costituzionali», scriveva Polak, il *Blocksystem* «tende a mantenere l'equilibrio tra le forze, invece di riconoscerne il movimento»<sup>77</sup>. La carriera di Steiniger si arenò e in un'autocritica del 1954 egli fu costretto all'abiura, affermando che nel 1947 quando scrisse il "Blocksystem", non fu «in grado di riconoscerne l'elemento essenziale», poiché rimase «impigliato in non-scientifiche considerazioni formali. La *Blockpolitik* può prosperare solo laddove la classe operaia ha già spodestato il grande capitale e dove essa raduna attorno a sé il popolo nella lotta contro l'imperialismo e nella costruzione comune di un ordine democratico progressista»<sup>78</sup>.

Al di là del suo destino storico, a livello teorico, più che attraverso l'ottica della contrapposizione "esistenziale" di Schmitt

tra amici e nemici, appare utile valutare questo tentativo di sintesi costituzionale tra ideologie opposte adottando come parametro un modello che più si avvicina all'impostazione adottata dalla commissione di Grotewohl, ossia il neo-pluralismo promosso da Ernst Fraenkel<sup>79</sup>. Il bene comune emergerebbe secondo Fraenkel solo *a posteriori*, dal confronto tra i diversi interessi sociali. Questi dovevano essere espressi dai loro rappresentanti (non solo partiti, ma anche le varie associazioni di interesse), per via di un processo non dissimile da quello immaginato da Steiniger per il *Blocksystem*. Quanto al ruolo dello stato in questo processo, esso andava inteso sia come un soggetto a sé, che garantisce i valori della democrazia e i diritti delle minoranze ponendosi al di sopra delle dinamiche interpartitiche, sia come oggetto di tale confronto, il cui esito lo avrebbe trasformato di conseguenza. Il consenso comune necessario per porre in essere il sistema si fonderebbe sul "settore non controverso". Questo comprende le procedure e i valori democratici, come anche il carattere non partitico della giustizia; Fraenkel descrive tali ambiti come al di sopra della contesa politica, in quanto sarebbero un prodotto naturale dell'evoluzione storica e sociale. Il "settore controverso" è invece propriamente politico, contingente e soggetto alle variazioni nei rapporti di forza. Nel suo insieme, il neo-pluralismo dovrebbe indicarci la possibilità di gestire l'antagonismo di classe con metodi costituzionali e di rifiutare l'assolutizzazione schmittiana della dimensione del conflitto<sup>80</sup>.

Nel caso storico descritto, la costituzione economica avrebbe potuto, come nelle intenzioni di Grotewohl, essere rimandata ad un secondo momento – o, detto in termini di Fraenkel – al settore delle contro-

versie propriamente politiche, a condizione che fosse stato possibile determinare preliminarmente il contenuto del settore non controverso. Tale esito apparve però poco verosimile (al di là dello sfavorevole contesto internazionale della guerra fredda), poiché l'impoliticità della giustizia, che Fraenkel indicava come un elemento del *consensus omnium* sul quale i gruppi contrapposti possono fondare una comune base di valori, venne a costituire proprio

l'oggetto essenziale del "sette controverso". Posta da Steiniger nei termini di una netta antitesi tra la "indipendenza della giustizia" e la "indipendenza del popolo", la questione assunse i tratti di un *aut-aut* in grado di contaminare anche i dibattiti sulle questioni non controverse.

<sup>1</sup> L.M. Seidman, *Can Constitutionalism be Leftist?*, in «Quinnipiac Law Review», n. 26, 2008, pp. 557-577.

<sup>2</sup> Ivi, p. 576.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> K. Marx, *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte* (1852), Roma, Editori Riuniti, 2015, p. 1.

<sup>5</sup> Il testo del protocollo della Conferenza di Berlino è consultabile sul sito del Dipartimento di stato degli Stati Uniti: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Berlinv02/d1383>>, novembre 2019. Sul modo in cui le decisioni di Potsdam furono interpretate dagli attori politici nella Berlino del dopoguerra, si veda G. Keiderling, *Die Potsdamer Konferenz in der Meinung der Berliner Öffentlichkeit 1945*, in H. Timmermann (Hrsg.), *Potsdam 1945: Konzept, Taktik, Irrtum?*, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, pp. 87-102; sul graduale allontanamento dal testo degli accordi da parte dei firmatari e la conseguente divisione della Germania si veda I. King, *Die Nicht-Umsetzung des Potsdamer Abkommens und die Teilung Deutschlands*, in Ivi, pp. 393-402.

<sup>6</sup> H. Weber, *Die DDR 1945-1990*, München, Oldenbourg, 2006, p. 153

<sup>7</sup> La dottrina della "via tedesca al socialismo" è stata elaborata dal teorico del Partito Comunista Tedesco Anton Ackermann e pubblicata nell'"Appello per una Germania antifascista-democratica" del 11 giugno 1945. Con essa la KPD aderiva per la prima volta dalla sua fondazione al campo del costituzionalismo democratico: «Noi siamo dell'avviso che sarebbe sbagliato imporre alla Germania il sistema sovietico, poiché tale via non corrisponde alle esigenze attuali di sviluppo in Germania. Siamo piuttosto dell'avviso che gli interessi decisivi del popolo tedesco prescrivono nella situazione attuale un'altra via per la Germania, quella dell'edificazione di un regime antifascista democratico, una Repubblica parlamentare-democratica con tutti i diritti e libertà per il popolo». *Aufruf des ZK der KPD vom 11. Juni 1945*, pubblicato in P. Erler, H. Laude, M. Wilke (Hrsg.), *"Nach Hitler kommen wir": Dokumente zur Programmatik der Moskauer KPD-Führung 1944/45 für Nachkriegsdeutschland*, Berlin, Akademie Verlag, 1994, p. 395.

<sup>8</sup> L'incontro è ricostruito in base alle annotazioni di Pieck pubblicate in R. Badstübner, W. Loth (Hrsg.), *Wilhelm Pieck – Aufzeich-*

*nungen zur Deutschlandpolitik 1945-1953*, Berlin, Akademie Verlag, 1994, pp. 74-75.

<sup>9</sup> La bozza intitolata *Synopse des Entwurfs einer Verfassung für die demokratische Republik Deutschland* del 10 agosto 1946 è pubblicata in H. Amos, *Die Entstehung der Verfassung in der Sowjetischen Besatzungszone/DDR 1946-1949: Darstellung und Dokumentation*, Münster, LIT-Verlag, 2006, pp. 358 ss.

<sup>10</sup> Come molti altri profughi tedeschi, dal 1941 Polak e la sua famiglia furono esiliati dal governo sovietico nell'Uzbekistan; a fine della guerra, Polak scrisse a Ulbricht supplicando la sua intercessione per poter rientrare a Mosca e poi in Germania. Per il tono della lettera che fece di lui "il giurista di Ulbricht" cfr. N. Reichhelm, *Die marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie Karl Polaks*, Frankfurt am Main [u.a.], Lang, 2003, pp. 32-34.

<sup>11</sup> La bozza è pubblicata in *Synopse des Entwurfs einer "Verfassung für die demokratische Republik Deutschland" von 10. August 1946*, in Amos, *Die Entstehung der Verfassung cit.*, pp. 358 ss.

<sup>12</sup> Dal verbale della seduta del Comitato costituzionale della SED del 11 novembre 1946 riportato in

- Amos, *Die Entstehung der Verfassung cit.*, pp. 62-63.
- <sup>13</sup> Lettera di Polak a Grotewohl riportata in M. Howe, *Karl Polak. Parteijurist unter Ulbricht*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2002, p. 71.
- <sup>14</sup> Dichiarazione di Steinhoff e Lehmann dal verbale della seduta del Comitato costituzionale della SED del 11 novembre 1946, in Amos, *Die Entstehung der Verfassung cit.*, p. 65.
- <sup>15</sup> O. Grotewohl, *7. Außerordentliche Tagung des Parteivorstandes 14. November 1946. Referat zum Verfassungsentwurf am 14. 11. 1946*, pubblicato in W. Triebel (ed.), *Otto Grotewohl und die Einheitspartei: neue Einsichten, Dokumente, Reden und Schriften*, Band 2: *Dokumente: Mai 1946 bis Januar 1949*, Berlin, Luisenstadt, 1994, pp. 166-178, qui p. 166.
- <sup>16</sup> *Ibidem*.
- <sup>17</sup> Ivi, pp. 169-170.
- <sup>18</sup> Ivi, p. 174.
- <sup>19</sup> Ivi, p. 175.
- <sup>20</sup> La lettera è pubblicata in H. Weber (hrsg.), *Parteiensystem zwischen Demokratie und Volksdemokratie. Dokumente und Materialien zum Funktionswandel der Parteien und Massenorganisationen in der SBZ/DDR 1945-1950*, Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, 1982, p. 74.
- <sup>21</sup> Sulle modalità e l'ampiezza della campagna promossa dalla SED si veda in dettaglio Amos, *Die Entstehung der Verfassung cit.*, pp. 72-78.
- <sup>22</sup> La lettera inviata da Peters al vertice SED il 5 dicembre 1946 è custodita nell'Archivio Federale sui partiti e le organizzazioni di massa della DDR: SAPMO-BA, inventario DY 30 IV 2/13/231, pp. 72-74.
- <sup>23</sup> Per la lettera di Radbruch alla Segreteria centrale della SED del 4 gennaio 1947 si veda SAPMO-BA DY 30 IV 2/13/231 p. 81.
- <sup>24</sup> *LDP zur Verfassungsentwurf der SED. Thüringsche Landeszeitung v. 30.11.1946*, in SAPMO-BA DY 30 94190/51 p. 2.
- <sup>25</sup> Ivi, p. 4.
- <sup>26</sup> *Verfassungssorgen*, in "Neues Tagblatt", 26 novembre 1946.
- <sup>27</sup> "Die Zeit" (Wochenzeitung für Politik, Wirtschaft, Handel und Kultur), 28 novembre 1946.
- <sup>28</sup> *Deutsche Verfassung*, in "Die Welt", 19 novembre 1946.
- <sup>29</sup> *Zum Verfassungsentwurf der SED. Mitteilungen der CSU*, München, 14 dicembre 1946.
- <sup>30</sup> Su questa frase attribuita a Konrad Adenauer cfr. J. Roesler, *Zur Geschichte der beiden deutschen Staaten von 1945 bis 1990 mit dem Schwerpunkt ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung*, in C. Burrichter, D. Nakath, G.-R. Stephan (hrsg.), *Deutsche Zeitgeschichte von 1945 bis 2000: Gesellschaft - Staat - Politik: ein Handbuch*, Berlin, Dietz, 2006, pp. 19-160, in particolare p. 60.
- <sup>31</sup> In questo senso si veda anche W. Triebel, *Otto Grotewohl und die Verfassungsdiskussionen in Deutschland 1946 bis 1949*, Berlin, Gesellschaftswiss. Forum, 1996, pp. 44-48.
- <sup>32</sup> Cfr. M. Koch, *Volkskongressbewegung und Volksrat*, in M. Broszat, H. Weber (Hrsg.), *SBZ-Handbuch: staatliche Verwaltungen, Parteien, gesellschaftliche Organisationen und ihre Führungskräfte in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945 - 1949*, München, Oldenbourg, 1990, pp. 345-357.
- <sup>33</sup> Si veda in dettaglio in Amos, *Die Entstehung der Verfassung cit.*, pp. 130-152.
- <sup>34</sup> Cfr. C. W. Eisenberg, *Drawing the Line: The American Decision to Divide Germany, 1944-1949*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 383.
- <sup>35</sup> Ivi, p. 440.
- <sup>36</sup> Ivi, p. 441.
- <sup>37</sup> Per il documento siglato PPS/37, *Policy Questions Concerning a Possible German Settlement*, del 12 agosto 1948, cfr. A. Kasten Nelson (ed.), *The State Department Policy Planning Staff Papers 1948*, New York, Garland, 1983, pp. 322-34; inoltre P. Bertella Farnetti, *George Kennan e la divisione dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale*, Materiali di discussione, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, marzo 2002.
- <sup>38</sup> PPS 37/1, *A Program for Germany* (Program A), 12 novembre 1948, FRUS, 1948.
- <sup>39</sup> Sulle reazioni al "programma A" si veda da ultimo V. Mauer, *Brüchenbauer: Großbritannien, die deutsche Frage und die Blockade Berlins 1948-1949*, Berlin-Boston, de Gruyter, 2018, pp. 490-499.
- <sup>40</sup> Cfr. Amos, *Die Entstehung der Verfassung cit.*, p. 162.
- <sup>41</sup> Riunione della presidenza SED del 14/15 aprile 1948 in SAPMO-BA NY 4090/135, pp. 105-107.
- <sup>42</sup> Seconda seduta della Commissione costituzionale del 27 aprile 1948 in SAPMO-BA DA/1/149/51/M319/82.
- <sup>43</sup> Lettera di Weber a Niekisch in Amos, *Die Entstehung der Verfassung cit.*, p. 158.
- <sup>44</sup> L'importanza di Weber per la comprensione complessiva delle dinamiche politico-istituzionali adottata da Polak emerge compiutamente nell'articolo che il giurista della SED pubblicò durante i lavori della Commissione, *Volksouveränität und Staatsgestaltung im kommenden Deutschland*, in «Neue Justiz», n. 2, 1948, pp. 243-257.
- <sup>45</sup> SAPMO-BA DA/1/149/51/M319/82, pp. 12-14.
- <sup>46</sup> Ivi, p. 14.
- <sup>47</sup> *Ibidem*.
- <sup>48</sup> Polak alla quinta seduta del 8 giugno 1948, in SAPMO-BA DA/1/151/51/M319/82, p. 20.
- <sup>49</sup> Karl Steinhoff all'undicesima riunione della Commissione del 27 settembre 1948, in SAPMO-BA DA/1/155/51/M319/82, p. 57.
- <sup>50</sup> Karl Polak alla dodicesima riunione del 8 ottobre 1948, in SAPMO-BA DA/1/156/M319/82, p. 54.
- <sup>51</sup> Peter Alfons Steiniger alla riunione della Commissione del 24 febbraio 1949, in SAPMO-BA DY/30/71665/51/M213/36, p. 30.
- <sup>52</sup> Ivi, pp. 30-31.
- <sup>53</sup> Cfr. K. Kleibert, *Die ersten neube-*

- rufenen Professoren an der Juristischen Fakultät der Berliner Universität nach 1945 – Ein Vergleich von Peter Alfons Steiniger und Walther Neye, in «Forum historiae iuris», maggio/2009, <<https://forhistoriur.de/2009-05-kleibert/>>.
- <sup>54</sup> Steiniger alla quarta seduta del 25 maggio 1948, in SAPMO-BA DA/1/150/51/M319/82, p. 9.
- <sup>55</sup> *Ibidem*.
- <sup>56</sup> Steiniger alla terza seduta del 11 maggio 1948, in SAPMO-BA DA/1/149/51/M319/82, pp. 21-22.
- <sup>57</sup> *Ivi*, p. 22.
- <sup>58</sup> *Ivi*, p. 18.
- <sup>59</sup> *Ivi*, p. 19.
- <sup>60</sup> *Ivi*, p. 23.
- <sup>61</sup> Steiniger, in SAPMO-BA DA/1/150/51/M319/82, p. 21.
- <sup>62</sup> *Ivi*, pp. 23-24.
- <sup>63</sup> *Ivi*, p. 24.
- <sup>64</sup> Tale soluzione è stata elaborata teoricamente da Steiniger nell'opera *Das Blocksystem: Beitrag zu einer demokratischen Verfassungslehre*, Berlin, Akademie Verlag, 1947.
- <sup>65</sup> Steiniger alla decima seduta del 20 luglio 1948, in SAPMO-BA DA/1/154/51/M319/82, p. 112.
- <sup>66</sup> Helmut Brandt, in SAPMO-BA DA/1/149/51/M319/82, p. 36.
- <sup>67</sup> *Ivi*, pp. 36-37.
- <sup>68</sup> *Ivi*, p. 37.
- <sup>69</sup> Georg Dertinger alla quarta seduta del 25 maggio 1948, in SAPMO-BA DA/1/150/51/M319/82, p. 40.
- <sup>70</sup> Dertinger, in SAPMO-BA DA/1/153/51/M319/82, p. 10.
- <sup>71</sup> Theodor Kotzur alla decima seduta del 20 luglio 1948, in SAPMO-BA DA/1/154/51/M319/82, p. 64.
- <sup>72</sup> *Ibidem*.
- <sup>73</sup> Grotewohl in *ivi*, p. 66.
- <sup>74</sup> *Ivi*, pp. 66-67.
- <sup>75</sup> Per il testo delle direttive cfr. *Richtlinien über die Fertigstellung von Vorlagen und wichtigen Materialien für die Regierung und Regierungsstellen zur Entscheidung durch die zuständigen Organe des Parteivorstandes sowie über die Kontrolle der Durchführung dieser Entscheidungen (17.10.1949)*, pubblicate in H. Mohnhaupt (Hrsg.), *Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften: (1944-1989): Einführung in die Rechtsentwicklung; mit Quelldokumentation*, Bd. 5: *Deutsche Demokratische Republik: (1958-1989)*, Halbband 2: K.A. Mollnau (Hrsg.), *Dokumente*, Dritter Teil: *Dokumente zum Recht, zur Gesetzgebung, Justiz und Rechtswissenschaft der DDR aus dem zentralen Parteiarchiv der SED, insbesondere aus dem internen Archiv des Politbüros*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2004, pp. 3-11.
- <sup>76</sup> Art. 92: 1) La frazione numericamente più forte della Camera popolare sceglie il Presidente del Consiglio; questi forma il governo. Tutte le frazioni, purché contino almeno 40 membri, sono rappresentate in proporzione alla loro forza numerica da ministri o segretari di Stato. I segretari di Stato prendono parte, con voto consultivo, alle sedute del governo. 2) Qualora una frazione rifiuti la partecipazione, il governo viene formato senza il suo concorso.
- <sup>77</sup> K. Polak, *Staatsform und Verfassungsstruktur der Volksdemokratie*, in «Neue Justiz», n. 4, 1950, p. 327.
- <sup>78</sup> P. A. Steiniger, *Vom Wesen unserer Arbeiter- und Bauernmacht*, Leipzig-Jena, Urania, 1954, p. 54.
- <sup>79</sup> La teoria neopluralista viene elaborata da Fraenkel in una serie di scritti, ad iniziare da *Parlament und öffentliche Meinung (1959)* e da *Deutschland und die westlichen Demokratien (1960)*, fino a *Strukturanalyse der modernen Demokratie (1969)*, raccolti in E. Fraenkel, *Gesammelte Schriften*, Bd. 5: *Demokratie und Pluralismus*, Baden-Baden, Nomos, 2007, pp. 74-90, 208-230, 314-343.
- <sup>80</sup> Cfr. in questo senso da ultimo R. Chr. van Ooyen, *Rechts- und Verfassungspolitologie bei Ernst Fraenkel und Otto Kirchheimer: Kritik und Rezeption des Rechtspositivismus von Hans Kelsen und der politischen „Freund-Feind-Theologie“ von Carl Schmitt*, Frankfurt [am Main], Verlag für Verwaltungswissenschaft, 2019, in particolare pp. 21-68.