

La ‘presidenzializzazione’ dell’esecutivo weimariano nell’ottica dell’equilibrio tra le forze sociali

RONALD CAR

1. *Weimar: un caso di executive aggrandizement?*

Nel 2008, Leopoldo Elia registrava l’avvenuta ‘presidenzializzazione’ della forma di governo parlamentare prevista dalla costituzione italiana. «Il fenomeno della “presidenzializzazione”, proprio delle forme di governo parlamentari», sosteneva Elia, «mette in crisi la collegialità nel Parlamento e persino nel Consiglio dei ministri (i nove minuti per approvare la manovra triennale!) e favorisce la disinvoltura nella gestione delle fonti normative, il moltiplicarsi delle questioni di fiducia sui maxiemendamenti, gli abusi di moltiplicazione dei decreti-legge e delle leggi di delega». Ma, avvertiva Elia, «la presidenzializzazione non dà luogo ad una nuova forma di governo; essa apre la strada piuttosto a “prassi di scavalco” di ministri con la conseguenza del non-esercizio della loro competenza o di forzatura di tempi in sede parlamentare»¹.

Se l’esecutivo della Repubblica italiana è da decenni oggetto di una convulsa trasformazione il cui esito non è ancora chiaro, l’evoluzione del governo parlamentare di Weimar in un autonomo esecutivo presidenziale costituisce uno dei casi più noti in questo senso, esaminato da una ricca e autorevole storiografia². Con la presidenzializzazione, o prassi di scavalco a cui richiama Elia, si aprì nella Repubblica di Weimar tra il 1930 e 1933 la via per una ridefinizione tacita della forma di governo, che a sua volta schiuderà le porte al mutamento della forma di stato in un’autocrazia hitleriana. Il Presidente del Reich poté scavalcare l’esecutivo parlamentare tramite l’uso del comma 2 dell’articolo 48 della costituzione. Esso precisava che «Il Presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell’ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata»³. I poteri emergenziali del Presidente non erano che una rilettura repubblicana dello stato d’as-

sedio previsto dall'articolo 68 della costituzione imperiale del 1871⁴, che richiamava la legge prussiana del 1851⁵. Questa a sua volta riprendeva il decreto del maggio 1849⁶ proclamato da Federico Guglielmo IV di Prussia per reprimere i governi rivoluzionari, in quanto equiparava le rivolte alle invasioni straniere e quindi permetteva di trasferire le competenze dell'amministrazione civile all'esercito. Le "minacce rilevanti" che avevano in mente i costituenti nel 1919 si riferivano ai tentativi rivoluzionari comunisti o ai colpi militari (che si verificarono effettivamente durante la prima presidenza Ebert). Tuttavia, durante la seconda presidenza Hindenburg, i decreti vennero usati per tutt'altri scopi, ossia per ridefinire in modo organico i rapporti economico-sociali nel paese, gestendo i cartelli industriali e il settore bancario⁷, imponendo il ribasso dei salari, tagliando i sussidi⁸, modificando il diritto del lavoro, nonché il diritto processuale civile⁹ e penale¹⁰.

La presidenzializzazione condusse in quel caso allo scivolamento nella dittatura secondo le modalità che la scienza politica odierna indica con il termine di *democratic backsliding*¹¹. La caratteristica chiave del *backsliding* è la progressiva erosione della qualità della democrazia, accompagnata da una retorica pseudo-democratica. I *checks and balances* vengono neutralizzati per via di un sistematico e incrementale sabotaggio interno da parte dell'esecutivo, ragione per cui la dinamica complessiva viene descritta come *executive aggrandizement*¹². Dichiarandosi depositario unico del mandato popolare, l'esecutivo sottomette o esclude dai processi decisionali tutte le istanze di controllo fino a divenire di fatto non responsabile. Le cause scatenanti vengono usualmente ricondotte a sei possibili fattori: le

scelte fatali da parte di uno o più principali protagonisti politici; una cultura politica complessivamente antidemocratica; un mal progettato quadro istituzionale; le forti tensioni politiche generate da crisi economiche; una struttura sociale eterogenea e conflittuale; infine, i condizionamenti derivanti dalla situazione internazionale¹³.

La storiografia è generalmente unanime sul fatto che purtroppo nessuno di questi sei fattori fu risparmiato alla prima democrazia tedesca¹⁴. Tuttavia, quando si tenta di determinare la causa prevalente, il dibattito su Weimar si rivela tutt'altro che chiuso. Le principali linee interpretative sui fattori che condussero all'*executive aggrandizement* del Presidente del Reich possono essere riassunte in tre grandi gruppi.

Un primo gruppo si riferisce a ragioni di tipo compensativo: l'esecutivo presidenziale sarebbe stato costretto ad amministrare la società tedesca tramite la decretazione d'emergenza per compensare al mancato funzionamento dell'esecutivo parlamentare. La recessione economica del 1929 avrebbe obbligato il Presidente a ricorrere ad un'interpretazione inedita del dettato costituzionale sullo stato d'emergenza in nome dell'interesse superiore della salvaguardia dello stato. Tale narrazione individua, dunque, il fattore prevalente in un *Reichstag* suicida o quantomeno votato ad uno sterile conflitto senza fine e quindi incapace di un atteggiamento costruttivo verso le responsabilità di governo. Sia nei commenti coevi sia nelle successive ricostruzioni storiografiche si è sovente additata l'im maturità politica dei partiti, la loro inattitudine e mancanza di realismo come causa del fallimento dell'esecutivo parlamentare¹⁵. Per colpa di un deficit principalmente culturale, si sostiene, i partiti,

che pure detenevano la responsabilità governativa sin da ottobre/novembre 1918, non seppero essere all'altezza del proprio compito. Piuttosto, essi indugiavano ancora in un atteggiamento puramente oppositivo che avevano ereditato dall'era imperiale quando il Reichstag non aveva un ruolo veramente proattivo, non potendo né nominare né sfiduciare il Cancelliere.

Giudizi del genere contengono i tratti di una profezia che si autoavvera. Pochi mesi prima che la rivoluzione di novembre desse ai partiti il pieno controllo del governo, il parlamentarismo tedesco fu descritto da Max Weber come vittima della soverchiante ombra di Bismarck: «Bismarck tragicamente raccolse ciò che egli stesso aveva seminato. Infatti, proprio questa nullità politica del parlamento e dei politici di partito egli aveva voluto e intenzionalmente provocato»¹⁶. Agli occhi di Weber, tale eredità privava i partiti della volontà di potenza e quindi anche dell'etica di responsabilità che accompagna i detentori di incarichi governativi, giacché «la lotta per la propria potenza, e la responsabilità personale per la propria causa che da questa potenza deriva, è l'elemento vitale del politico»¹⁷. Riflettendo sull'imminente avvento della sovranità popolare, Weber ammoniva che «un parlamento che lavora è un parlamento che *controlla continuamente l'amministrazione collaborando con essa*. Prima della guerra ciò da noi non esisteva. Dopo la guerra però, il parlamento *deve* diventare questo, oppure avremo la solita miseria»¹⁸.

Effettivamente, i timori di Weber non erano infondati, nella misura in cui il sistema partitico passò quasi inalterato dall'era imperiale a quella repubblicana, se si eccettuano le scissioni incoraggiate dal passaggio dal voto maggioritario al proporzio-

nale. Difatti, le quattro principali correnti ideologiche, ossia nazional-conservatrice, cattolica, liberale e socialdemocratica non solo mantennero le medesime basi di forza nella società, ma continuarono anche a essere rappresentate dai vecchi gruppi e capi parlamentari¹⁹.

Anche la scelta del sistema elettorale proporzionale venne stigmatizzata quale segno di una mentalità politica acerba, priva di esperienza e ostaggio di rigidità ideologiche. Durante i primi anni Trenta e soprattutto nel secondo dopoguerra da parte della storiografia tedesco-occidentale, il sistema proporzionale fu incolpato del mancato funzionamento degli esecutivi parlamentari. Una fede troppo dogmatica nella democrazia, si sosteneva, avrebbe vincolato il testo costituzionale (all'art. 22 per il Reichstag e all'art. 17 per i parlamenti dei Länder) alla rappresentanza proporzionale che comportava la proliferazione dei partiti alle spese della governabilità²⁰. Questa avrebbe ulteriormente ostacolato lo sviluppo di una cultura di governo responsabile e costruttiva, come lamentava nel 1931 Friedrich Austerlitz, caporedattore del quotidiano della socialdemocrazia viennese «Arbeiter-Zeitung». A suo dire, il difetto del sistema proporzionale è che «libera i partiti dall'obbligo di contare uni sugli altri... Prima che si incontrino in parlamento, ogni partito si rapporta come un nemico nei confronti di tutti gli altri. Ma una volta in parlamento, è troppo tardi perché i partiti imparino a costruire le coalizioni. Dal che deriva la fragilità di tutti i governi di coalizione»²¹.

Vi è poi una seconda interpretazione, di natura strutturale, che guarda alla tendenza generale al rafforzamento degli esecutivi in tutta l'Europa, avviata per le esigenze della



Il Cancelliere Heinrich Brüning nella campagna elettorale per la rielezione del Presidente Hindenburg a Berlino, marzo 1932

Grande Guerra e proseguita per dare corpo ai generosi propositi di riforma sociale del dopoguerra. Questi obiettivi avrebbero richiesto in Germania come altrove un nuovo tipo di legislatore «motorizzato»²² (così Carl Schmitt) in grado di essere allo stesso tempo anche amministratore sempre più 'totale' dei bisogni della popolazione, pena la distruzione dell'unità politica dello stato. Il prezzo da pagare per l'apertura del testo costituzionale alla pluralità degli interessi sociali era la rinuncia alla troppo lenta, se non del tutto bloccata, azione parlamentare. La società del capitalismo organizzato richiedeva «l'autonomia politica» (come efficacemente riassunse Maurizio Fioravanti²³) della macchina amministrativa legittimata da quanto Schmitt decantava nel 1932 come «la conformità immediatamente concreta delle misure, provvedimenti e comandi alle cose»²⁴.

L'interpretazione che vede la causa principale della presidenzializzazione nel passaggio dal governo limitato del liberalismo ottocentesco a quello interventista della Grande Guerra e alle troppo generose politiche di integrazione sociale del dopoguerra è ancora oggi fortemente diffusa. Basti citare l'autore capofila della emergente sociologia costituzionale, Chris Thornhill, che identifica «nelle strutture costituzionali con cui gli stati dopo il 1918 cercarono di gestire l'espansione dei loro nuovi obblighi di inclusione [...] il terreno sociale, legale e politico» che legò «la legittimità dello stato ad una molto espansiva inclusione materiale/volitiva e alle disposizioni programmatiche»; a detta di Thornhill così facendo si «sovraccaricava ineluttabilmente lo stato e si oscuravano i limiti funzionali della statualità»²⁵.

Il seguente contributo intende vagliare

una terza interpretazione, di tipo ideazionale. Si indagherà l'affermarsi della teoria dell'equilibrio tra le forze sociali quale fattore determinante per la definizione del potere esecutivo, nonché il suo impatto sui protagonisti del dibattito politico. Tale teoria si diffuse a macchia d'olio dopo il 1928, influenzando notevolmente la formulazione di idee e di prospettive future. In particolare, la socialdemocrazia tedesca, che si autorappresentava come l'azionista principale del patto di Weimar, fu indotta a vedere nell'equilibrio tra le forze la causa principale della repentina sostituzione del sistema legislativo-centrico da essa fortemente voluto con un esecutivo presidenziale²⁶.

Per alcuni aspetti, tale prospettiva fu recepita da Carl Schmitt, che la usò a sostegno della sua tesi sulla superiore legittimità dell'amministratore-legislatore. In realtà, però, essa poggiava su un giudizio fondamentalmente diverso riguardo alla natura dei rapporti tra stato e società. Per Schmitt il punto centrale era la mitizzata unità politica dello stato, la cui indipendenza andava salvaguardata dal pluralismo sociale. Il fatto, poi, che tale pluralismo non potesse essere ricondotto all'unità con la vittoria di una parte sociale sull'altra a causa della loro pari forza, non faceva che confermare agli occhi di Schmitt la necessità di erigere un potere statale sovrastante.

Ma nella visione marxiana che ispirava la socialdemocrazia weimariana, tale teoria si fondava sulla dialettica tra la base sociale e la sovrastruttura statale che, contrariamente a quanto proponeva Schmitt, non era possibile sciogliere con atti d'imperio. Lo stato non era e non poteva mai diventare indipendente dalla società e dai rapporti tra i gruppi che la compongono. Tuttavia, determinate circostanze storiche potevano

condurre ad uno stallo nella lotta sociale, soprattutto nei termini di bilanciamento tra gruppi emergenti e le élite tradizionali; tale impasse generava effetti fuorvianti sul piano costituzionale poiché conferiva allo stato la parvenza di un giudice tra le parti in causa. Laddove Schmitt ravvisava nello stato quale terzo neutrale un argomento a favore della legittimità degli interventi emergenziali del Presidente sul corpo sociale dilaniato dai conflitti, nell'accezione socialdemocratica si trattava invece di una mistificazione del concetto di stato che andava smascherata, perché distorceva i reali termini della dialettica base/sovrastruttura.

2. *La carta di Weimar e la SPD: due fratelli siamesi all'insegna del legislativo-centrismo*

Comprendere l'evoluzione della teoria sull'equilibrio tra le forze sociali e la presa che ebbe sul dibattito interno alla SPD è cruciale, poiché essa metteva in dubbio la possibilità di erigere un efficace governo parlamentare. Tale forma di governo, però, costituiva un punto imprescindibile del programma costituzionale della SPD, che vi ravvisava l'unica soluzione compatibile con gli obiettivi del socialismo democratico. La centralità del legislativo nella costruzione ad un tempo della democrazia e di una prospettiva socialista era il pilastro che permetteva di integrare il progetto socialdemocratico nella vita politica dello stato tedesco. Essa fu adottata, dopo decenni di oscillazioni, nel 1891 con il programma di partito di Erfurt elaborato da Karl Kautsky e sostanzialmente riaffermata al congresso di Heidelberg del 1925. Il programma affer-

mava che, nelle condizioni storiche dettate dalla modernizzazione, solo la forma di governo parlamentare, non già le vaghe prospettive di democrazia diretta, conferiva gli strumenti politici adatti per promuovere gli obiettivi del socialismo democratico²⁷.

Nella Rivoluzione del 1918/1919 il partito socialdemocratico maggioritario (MSPD) ripudiò ogni alternativa alla democrazia parlamentare di stampo consiliare o bolscevico²⁸. La responsabilità di aver 'interrotto' o 'tradito' la rivoluzione autorizzando la violenza degli *Freikorps* contro i consigli pesava sulla SPD²⁹ e poteva essere giustificata solo dimostrando che il programma socialista poteva compiersi per via legislativa. Per tale ragione, come avrebbe efficacemente riassunto Ernst Fraenkel nel 1931, la costituzione di Weimar e la SPD divennero legati come due «fratelli siamesi»: la loro separazione comportava la morte per entrambi, il che costringeva il partito socialdemocratico ad essere il «custode della costituzione» anche a prezzo di crescenti ambiguità³⁰.

Queste derivavano dal fatto che nel 1919 l'esito del processo costituente non aveva corrisposto appieno alle aspettative della SPD. Al momento della sua promulgazione, il Ministro degli Interni socialdemocratico Eduard David aveva osannato la carta di Weimar come «la più democratica del mondo», in quanto espressione di una «democrazia sociale» ad un tempo politica ed economica³¹. Ma a livello sistemico venne adottato un quadro più composito, con un forte Presidente della Repubblica dotato non solo di un'autonoma legittimità plebiscitaria, ma anche di ampi poteri di emergenza ex articolo 48.

Si trattò dunque di una duplice scelta. La prima — quella di affiancare all'esecuti-

vo parlamentare un Presidente ad elezione diretta affinché incarnasse il punto di raccordo della struttura federale – non fu realmente dibattuta nell'Assemblea Costituente. Essa faceva parte degli accordi di massima tra il governo centrale provvisorio e i governi dei Länder conclusi prima dell'apertura del processo costituente, nei convulsi mesi tra novembre 1918 e febbraio 1919 quando la tenuta stessa del Reich era minacciata da forze centrifughe. Nondimeno, l'atteggiamento dei costituenti nei confronti di un Presidente di derivazione plebiscitaria era connotato da una forte ambiguità. Prova ne è che il primo Presidente, il socialdemocratico Friedrich Ebert, fu eletto in modo indiretto dai rappresentanti dell'Assemblea Costituente l'11 febbraio 1919 in base ad una legge sui poteri provvisori la cui validità cessava con l'emanazione della costituzione. Nel testo finale, la Costituente affermò in via di principio la preferenza per la legittimazione plebiscitaria (art. 41: Il Presidente del Reich viene eletto da tutto il popolo tedesco), ma con una vistosa contraddizione inserì nelle disposizioni transitorie l'articolo 180 che manteneva in carica il Presidente eletto in modo indiretto per i prossimi sei anni, ossia fino al 30 giugno 1925³².

Quanto alla seconda decisione, tutte le frazioni dell'Assemblea Costituente erano consapevoli che la proposta contenuta nelle varie bozze presentate da Hugo Preuss era particolarmente delicata. L'idea di conferire al Presidente dei poteri emergenziali che superavano anche quelli di cui aveva goduto il deposto Imperatore fu discussa in modo intenso e approfondito³³. In particolare la SPD poteva identificarsi appieno nella prima costituzione democratica tedesca solo se l'esercizio autonomo del potere da parte

del Presidente fosse rimasta un eventualità – per l'appunto – eccezionale rispetto al normale governo parlamentare. Di conseguenza i suoi deputati tentarono di inserire nell'articolo 48 dei limiti più stringenti, ma riuscirono solo a introdurre il rimando a una successiva legge ordinaria³⁴. Tuttavia, nei tredici anni successivi il *Reichstag* non fu in grado di emanare la legge attuativa che ponesse vincoli più circoscritti all'uso dei poteri dittatoriali, nonostante l'Associazione dei giuristi pubblici tedeschi ne avesse unanimemente richiamato l'urgenza al congresso di Jena del 1924³⁵.

Nel 1920, il settimanale teorico della socialdemocrazia «Die Neue Zeit» sembrava ancora ignorare tale discrepanza tra i due 'gemelli'. Dalle sue pagine, Wilhelm Guske, sindaco della SPD di Berlin-Mahlsdorf, invocava in tono perentorio la vocazione legislativo-centrica della neonata repubblica, con buona pace dell'articolato nesso tra il Presidente e il parlamento previsto dalla carta:

è indispensabile che la legislazione e l'amministrazione vengano poste in stretta interdipendenza, affinché l'amministrazione venga gestita nello spirito democraticamente espresso della volontà popolare. Ciò si potrà ottenere se la rappresentanza popolare eserciterà non solo l'attività legislativa, ma anche quella amministrativa³⁶.

Normalmente, affermava Guske, il legislativo può influire sull'operato dell'amministrazione solo in modo indiretto, per tramite dei ministri nominati dal parlamento. Ma per una compiuta democratizzazione era a suo avviso «indispensabile trasferire alla rappresentanza popolare un decisivo diritto di codecisione nella predisposizione dei regolamenti amministrativi necessari per l'esecuzione e la gestione delle leggi e per l'attività e l'organizzazione degli uffici

amministrativi»³⁷. Il che comporta, concludeva lapidariamente l'esponente della SPD, che

alla rappresentanza popolare dovrà essere dato non solo il potere legislativo, ma anche il potere esecutivo. Il suo raggio d'azione dovrà essere allargato considerevolmente. Il potere esecutivo del parlamento dovrà estendersi alla collaborazione nella redazione dei decreti amministrativi e al controllo della loro esecuzione³⁸.

Non solo, anche il potere giudiziario doveva secondo Guske attenersi rigidamente alle linee giuridiche che esprimono la volontà del legislatore «affinché non si possa sviluppare l'assolutismo dei giudici»³⁹. In definitiva, la democratizzazione della Germania «richiede che i poteri dello stato dipendano dai rapporti di forza tra i rappresentanti del popolo. Da qui la necessità che i funzionari politici, portatori effettivi del potere dello stato, siano nominati dai gruppi parlamentari della maggioranza»⁴⁰. Un progetto molto ambizioso che presupponeva una stabile maggioranza di partiti democratici capace di generare un efficace esecutivo parlamentare. In mancanza di questi, però, l'assetto costituzionale si sarebbe rivelato tutt'altro che fratello siamese della SPD.

3. *L'equilibrio tra le forze sociali*

Le ambiguità che si celavano sotto l'immagine dei 'fratelli siamesi' porteranno il pensiero costituzionale socialdemocratico, a pochi anni dalla emanazione della carta, ad incagliarsi in un'acuta contraddizione. Da un lato, l'adesione totale al parlamentarismo legislativo-centrico a scapito del

dettato costituzionale; dall'altro lato, l'affermarsi tra le fila della stessa SPD della teoria sull'equilibrio delle forze sociali, che invece prediceva la imminente e inevitabile paralisi del parlamentarismo. Tale teoria vantava nobili natali in un breve passaggio dell'opera *L'origine della famiglia* di Engels del 1884. A suo dire, ogni stato nasce dal conflitto tra le classi ed è «per regola, lo Stato della classe più potente, economicamente dominante che, per mezzo suo, diventa anche politicamente»⁴¹. Ma, vi sono dei momenti nell'evoluzione storica quando nessuna delle classi sociali riesce a dominare lo stato, fornendo all'apparato statale l'occasione di ergersi come un terzo (presunto) imparziale:

Eccezionalmente tuttavia, vi sono dei periodi in cui le classi in lotta hanno forze pressoché eguali, cosicché il potere statale, in qualità di apparente mediatore, momentaneamente acquista una certa autonomia di fronte ad entrambe. Così la monarchia assoluta dei secoli XVII e XVIII che mantenne l'equilibrio tra nobiltà e borghesia; così il bonapartismo del primo e specialmente del secondo impero francese che si valse del proletariato contro la borghesia e della borghesia contro il proletariato. L'ultimo prodotto del genere, in cui dominatori e dominati appaiono egualmente comici, è il nuovo impero tedesco di nazione bismarckiana: qui si mantiene l'equilibrio tra capitalisti e operai truffandoli entrambi a tutto vantaggio dei signorotti terrieri della Prussia⁴².

La stessa lettura fu adottata da Otto Bauer al congresso del partito socialdemocratico austriaco (SDAP) del 1919⁴³ e poi in modo più esteso nel 1924⁴⁴, a proposito dei mutamenti verificatisi nella società austriaca durante il primo dopoguerra. Secondo Bauer, le situazioni storiche di equilibrio di classe costituiscono un intermezzo politico-costituzionale e sono un ostacolo allo sviluppo di una vera democrazia po-

litica. Poiché nessuna delle classi sociali contrapposte può esprimere il proprio dominio attraverso canali parlamentari, i loro esponenti politici sono tentati a ricercare dei mezzi alternativi extracostituzionali. Di conseguenza, l'equilibrio sociale, se da un lato dava spunto a ideare forme di collaborazione consociativa, d'altro lato forniva argomenti alle correnti autoritarie che affermavano che il conflitto sociale non era più governabile con gli strumenti della democrazia parlamentare.

Otto Kirchheimer applicò la teoria dell'equilibrio al contesto tedesco nella sua dissertazione redatta non a caso sotto l'egida di Carl Schmitt nel 1928⁴⁵. La frustrante inconcludenza delle grandi coalizioni generate dal parlamento weimariano era, sosteneva, il riflesso dello stallo nella lotta tra le forze sociali; sul piano istituzionale, la persistente impasse erodeva a lungo andare la legittimità del parlamento. Rispetto alla lettura storico-concettuale utilizzata dal suo maestro Schmitt negli scritti sulla *Dittatura*⁴⁶, *Teologia politica*⁴⁷ e *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*⁴⁸, quella di Kirchheimer si muoveva nel solco del determinismo economico marxista, ma il verdetto finale non si discostava molto. Il centro dell'attività politica, a suo dire, era destinato a spostarsi sempre più dal potere legislativo a quello esecutivo e giudiziario, i cui apparati amministrativi espandevano progressivamente il raggio d'azione per compensare la scarsa efficacia del parlamento. L'inconcludenza degli esecutivi parlamentari non era più ascrivibile a delle momentanee e patologiche contingenze: essa era l'espressione fisiologica di una dinamica strutturale alla base del sistema di rappresentanza. Riallacciandosi a Kirchheimer, Carl Schmitt affermerà nel

Custode della costituzione del 1929 che di fronte all'equilibrio di potere tra i datori di lavoro e i lavoratori, non restava che il funzionario pubblico quale terzo neutrale ad esercitare una «integrazione funzionale» in nome della «unità politica del popolo»⁴⁹.

Dalla stasi politica causata dall'equilibrio di forze derivava una cronica incapacità dei governi di coalizione di riformare molti aspetti cruciali della Repubblica, quali il federalismo, l'amministrazione pubblica, la scuola, il diritto penale, quello societario e del lavoro, nonché di dare attuazione al Consiglio economico del Reich previsto dall'articolo 165 della costituzione e alla legge che disciplinasse la decretazione d'emergenza ex articolo 48. Ad essere pregiudicata non era solo la capacità legislativa del parlamento, ma anche la sua funzione di indirizzo e controllo nei confronti dell'esecutivo. La conseguenza deleteria era che l'interesse dei partiti per il mantenimento di una forma di governo incentrata sulla loro azione parlamentare veniva necessariamente meno. Sempre nel 1928, il noto fisico nonché esponente del partito cattolico del *Zentrum*, Friedrich Dessauer, fissò la dinamica del processo degenerativo del parlamentarismo con la formula per cui un organo dello stato può usurpare il potere statale solo nella misura in cui questo era trascurato da un altro organo dello stato⁵⁰.

Lo disfacimento dell'ultimo governo parlamentare, presieduto dal socialdemocratico Hermann Müller, si consumò il 27 marzo 1930. Non fu solo l'ennesima caduta di una coalizione incoerente: divenne evidente che ad essere ostili alla democrazia parlamentare non erano più solo i partiti antisistema come quelli comunista, nazional-socialista e nazional-popolare

(DNVP). Come avrebbe sostenuto Heinrich August Winkler in una delle più autorevoli ricostruzioni storiografiche della crisi del parlamentarismo weimariano, nel conflitto su orari di lavoro e salari che contrappose i grandi industriali della Ruhr al governo guidato dal socialdemocratico Hermann Müller nel 1928-29, «l'ala destra del campo imprenditoriale aveva cercato lo scontro con lo stato e gli aveva inflitto una sconfitta... Ormai il bersaglio della critica degli imprenditori era sempre più la democrazia di Weimar nel suo insieme»⁵¹. Müller commentò la decisione del partito di Centro e dei due partiti liberali, DDP e DVP, di uscire dalla coalizione come il segno che la forma di governo parlamentare era giunta ad una crisi terminale:

L'uscita del Centro dal governo ha rafforzato nella borghesia tedesca quelle correnti che, vista l'incapacità di accordo dei partiti che si muovono sul terreno della costituzione e la conseguente impotenza del Reichstag, si aspettano la salvezza da un forte governo sovrapartitico⁵².

I fatti diedero ragione a Müller: dopo la morte di Gustav Stresemann nell'ottobre 1929, la DVP ripudiò la coalizione con la SPD, per sostenere invece i progetti di un esecutivo emergenziale elaborati nella cerchia del Presidente Hindenburg⁵³. A sua volta, la DDP cercò di adeguarsi all'avanzata delle destre fondendosi nel luglio 1930 con il movimento populista *Volksnationale Reichsvereinigung* in un 'partito dello stato' – la *Deutsche Staatspartei*, ma ciò non la salvò dal completo tracollo elettorale. Alle elezioni del 14 settembre 1930, il loro consenso non solo scese al 3,8%, ma un quarto dei loro elettori passò al movimento di Hitler⁵⁴. Quanto al Centro, secondo il suo nuovo leader Ludwig Kaas, il partito doveva rendersi indipendente dalle «imprevedi-

bilità del clima parlamentare»⁵⁵; «l'emergenza nazionale e culturale» rendeva a suo dire «improrogabile una guida [*Führertum*] in grande stile»⁵⁶.

Sulle pagine del nuovo organo di dibattito teorico della SPD, il mensile «Die Gesellschaft», Georg Decker (in realtà Juri Denike, membro della piccola ma intellettualmente vivace comunità di esuli menscevichi) giudicava l'atteggiamento dei partiti borghesi come suicida. Vedendo minata la propria fonte di potere parlamentare, questi avevano reagito decidendo di sabotare il funzionamento del governo rappresentativo, commentava Denike, «con il proposito di eliminare le basi di quanto denunciavano come il "dominio della massa"». Ma, poiché si erano rivelati incapaci di «raccolgere attorno a sé un movimento di forze extraparlamentari», concludeva l'esponente del menscevismo russo, non facevano che aprire le porte alla dittatura fascista: «gettando discredito sul parlamentarismo democratico hanno distrutto il loro stesso diritto di esistere»⁵⁷.

La chiave di volta sarebbero dunque i partiti, intesi non come mere macchine elettorali bensì come cinghie di trasmissione tra l'apparato dell'esecutivo e le forze sociali che confrontandosi fornivano concretezza alla vita politica. Coglieva nel segno Gustav Radbruch, quando nell'agosto del 1929 affermava che la costituzione di Weimar, alla cui tenuta la SPD legava le proprie speranze, esprimeva un eccessivo pudore nel menzionare i partiti⁵⁸. Questi non decidevano solo la formazione e la caduta dei governi. Anche i canali di democrazia diretta previsti dalla carta come i referendum e le elezioni plebiscitarie per il Presidente della Repubblica dipendevano in realtà dall'iniziativa e dal sostegno dei partiti.

Eppure, notava Radbruch, l'articolo 1 della costituzione si limitava ad affermare che il potere statale emana dal popolo, senza menzionare il ruolo «creativo, originario» dei partiti per la vita democratica⁵⁹. L'articolo 21 indicava i membri del parlamento semplicemente come «rappresentanti di tutto il popolo», invece di affrontare la realtà della loro sottomissione alla disciplina di partito nelle frazioni parlamentari. Infine, l'articolo 130 dichiarava che tutti i funzionari pubblici, quindi anche i ministri, erano «al servizio della collettività, non di un partito». Ma era chiaro che la loro lealtà apparteneva alle frazioni parlamentari che li sostenevano, dunque ai partiti⁶⁰. Alla luce delle osservazioni di Radbruch, era ancora possibile giudicare la carta di Weimar come una base sufficiente per dare vita all'inserimento organico della rappresentanza popolare nella struttura dello stato, come preteso dalla SPD?

4. *L'affermazione dell'esecutivo presidenziale*

Il 31 marzo 1930 nasceva, privo del sostegno della maggioranza parlamentare previsto dall'articolo 54 della costituzione, il primo governo presidenziale capeggiato da Heinrich Brüning. Il nuovo esecutivo avrebbe agito per via dei decreti d'emergenza per difendere l'ordine non da una minaccia esterna ad esso, come un'insurrezione, bensì dall'ordinamento stesso che si affermava fosse il vero foriero di disordine⁶¹; in altre parole, il parlamentarismo venne proclamato una minaccia per lo stato. Il nuovo Cancelliere poteva contare sulla 'politica di tolleranza' da parte della SPD, che accettò come male minore di non opporre il veto

ai decreti presidenziali emanati in base a questa interpretazione singolare dell'articolo 48. La presidenza della SPD cedette di fronte al dilemma se destabilizzare un sistema che essa vedeva come il proprio 'fratello siamese', o se mantenerlo in vita al prezzo di sacrificare il vaglio parlamentare dei decreti, l'ultimo elemento di garanzia ancora operante sotto il regime dell'art. 48⁶². Nel maggio del 1930, Rudolf Hilferding, il più autorevole teorico del partito, insistette che l'influenza della SPD sul governo presidenziale, anche solo nei termini di una tolleranza esterna, era indispensabile per portare avanti la costruzione di un esecutivo veramente repubblicano⁶³.

La nuova forma di governo, che venne presto descritta come una dittatura presidenziale⁶⁴, ebbe così modo di consolidarsi sul territorio creando delle istituzioni *ad hoc* giustificate dalla necessità di dare attuazione ai decreti emergenziali. All'esplosione della crisi finanziaria del 1929, mancava un sistema centralizzato di amministrazione che curasse gli istituti finanziari, gli uffici di collocamento o le indennità di disoccupazione in tutti i territori del Reich colpiti dall'insolvenza e dalla massiccia disoccupazione. In mancanza di una cornice legale che disciplinasse l'azione delle unità federali, il governo emergenziale era libero di intervenire nella politica economica e sociale dei Länder senza che vi fosse un'istanza di controllo. Si diffusero rapidamente degli «organi speciali in forma societaria»⁶⁵, come li definì l'alto funzionario dell'amministrazione prussiana e membro della SPD, Ernst Hamburger, tanto dinamici quanto privi di supervisione parlamentare. Nel *Custode della costituzione*, Carl Schmitt promosse la diffusione di tali enti di natura ibrida pubblico-privata defi-

nendoli delle «forze plurali»⁶⁶, che grazie alla loro "oggettività", "neutralità" e "indipendenza" conferivano maggiore efficacia a questo nuovo tipo di azione esecutiva.

Su tale principio, nel 1930 fu creata la *Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten*, una società di diritto privato che gestiva le indennità di disoccupazione affidando i fondi pubblici alla banca *Deutsche Bau- und Bodenbank*⁶⁷. Parimenti, per sanare l'agricoltura delle regioni orientali oberate da debiti fu emanato il 31 marzo 1931 il cosiddetto *Osthilfegesetz*⁶⁸. La sua attuazione fu affidata ad un complesso apparato costruito al di fuori del quadro costituzionale; il ruolo principale fu affidato alla *Bank für Industrie-Obligationen* (Bafio) – un consorzio di banche, imprenditori industriali e associazioni agrarie, a cui partecipavano anche enti pubblici come il Ministero dell'Economia e le comunità locali. I decreti intervenivano nei rapporti economici in nome della superiore imparzialità dello stato, ma delegavano l'attuazione ad attori privati connessi con la cerchia presidenziale, spostando l'equilibrio tra le forze sociali a vantaggio delle élite tradizionali⁶⁹.

Per attuare il proprio piano, il governo Brüning impose il 5 giugno 1931 la fiducia sui decreti presidenziali impedendo così il controllo del parlamento. Ma il seguente 17 luglio il prezzo da pagare per evitare la destabilizzazione del sistema salì ancora: il Presidente Hindenburg firmò il decreto sulla censura della stampa in nome della sicurezza e dell'ordine pubblico⁷⁰. Da quel momento il governo avrebbe perseguito il proprio disegno politico sequestrando le pubblicazioni e bandendo le testate senza dover fornire spiegazioni sui criteri adottati.

Anche di fronte ai decreti sulla censura del luglio 1931, Hilferding mantenne l'av-

viso che non bisognava spezzare il sempre più precario legame tra la SPD e la macchina statale. A suo dire, l'alternativa al sostegno esterno della SPD sarebbe stato un potenzialmente illimitato governo emergenziale del Presidente. Il compiersi di tale passaggio non avrebbe costituito solo una modifica della forma di governo, ma avrebbe condotto al fascismo: «La lotta contro la decretazione d'emergenza è allo stesso tempo lotta contro il fascismo e per la democrazia»⁷¹. Bisognava salvare il ruolo istituzionale della SPD, poiché «con il destino della socialdemocrazia si decide al contempo il destino della democrazia e con essa dello stato»⁷². Ma il legislativo-centrismo della SPD era in una morsa mortale, accerchiato da un lato da una maggioranza parlamentare antidemocratica e dall'altro da una presidenza plebiscitaria. Come sommessamente constatava Hilferding, «usare gli strumenti di una costituzione democratica, che presuppone un parlamentarismo funzionante, per difendere la democrazia contro una maggioranza che sconfessa quella stessa democrazia, corrisponde a chiedere alla socialdemocrazia di risolvere la quadratura del cerchio»⁷³.

A inizio del 1932, Ernst Hamburger dovette constatare che la dittatura commissaria stava sviluppando una vita propria alle spese delle istituzioni previste dalla costituzione. Il vincolo di fiducia tra il legislativo e l'esecutivo, nonché la logica del rapporto tra governati e governanti erano ormai ribaltati in modo duraturo, «trasformando l'atto in norma e le necessità amministrative in legge». Inoltre, al fine di «ampliare quanto più possibile l'efficacia dei decreti», aggiungeva Hamburger, anche il federalismo fu svuotato di significato. Gli atti dell'esecutivo federale assumevano

«un carattere centralistico che riduceva l'autonomia e i diritti costituzionali delle unità territoriali e comunali del Reich»⁷⁴. Difatti, anche per quanto concerne la realizzazione del principio federale, la lettura legislativo-centrica della costituzione, auspicata dalla SPD, era stata contraddetta dai fatti. Fin dalla sua attuazione, il Reichstag non era stato capace di emanare le leggi attuative previste dall'articolo 14 della costituzione per coordinare l'azione esecutiva dei Länder con la propria attività legislativa («Le leggi del Reich, ove queste non dispungano altrimenti, sono portate ad esecuzione dalle autorità dei Länder»).

Il consolidamento del nuovo esecutivo plebiscitario richiedeva lo smantellamento di un altro dei pilastri principali della struttura federale ideata nel 1919. Questo riguardava l'autonomia dei Länder nel settore della polizia, che vedeva nel Ministero degli Interni del Reich solo un organo di coordinamento. Ma il Land della Prussia, tuttora retto dal longevo governo SPD di Otto Braun sostenuto dalla DDP e dal *Zentrum*, era sempre più in contrasto con l'indirizzo politico assunto dal governo presidenziale. Per di più, sul piano del dibattito costituzionale l'esistenza stessa di un solido esecutivo parlamentare nel più grande Land del paese smentiva la necessità di ideare per il Reich un nuovo tipo di esecutivo antiparlamentare in nome dell'efficienza e indipendenza dai partiti.

Il conflitto tra i due esecutivi iniziò il 25 giugno del 1930, quando il governo prussiano proibì al proprio personale l'adesione ai partiti antisistema NSDAP e KPD. In reazione, l'associazione dei reduci *Stahlhelm* e la KPD promossero il referendum per lo scioglimento del Landtag prussiano, a cui si associarono anche i partiti di de-

stra, NSDAP, DNVP e DVP. Il 9 agosto 1931 il referendum fallì, ma il giorno successivo l'esecutivo presidenziale emise il decreto emergenziale che privava i ministri degli Interni dei Länder del potere di decidere autonomamente le misure di polizia nei confronti delle associazioni, delle assemblee pubbliche e della stampa⁷⁵. Il decreto mirava a destabilizzare il governo Braun, poiché senza il previo consenso del Ministro degli Interni del Reich la polizia prussiana non avrebbe potuto più combattere efficacemente le forze antisistema.

Nell'ottobre 1931 Ernst Fraenkel avvertì dell'imminente avanzata del fascismo; per resistergli, egli chiedeva di rafforzare nell'opinione pubblica la consapevolezza che bisognava costringere l'esecutivo presidenziale e la giustizia a rispettare la volontà della «rappresentanza popolare». Questa «doveva inserirsi organicamente nella struttura dello stato»⁷⁶. Per salvare lo stato di diritto e la democrazia, occorreva «un rinnovamento del vero pensiero parlamentare, non solo da parte dei partiti che negavano il parlamento, ma anche da parte dei partiti che lo difendevano»⁷⁷. Laddove per il vero pensiero parlamentare Fraenkel intendeva il controllo dell'esecutivo e del giudiziario da parte delle forze sociali.

Era però evidente che queste non riuscivano a risolvere lo stallo parlamentare, il che dava adito alla tendenza a tornare alla concezione dello stato che si credeva superata con la proclamazione della Repubblica il 9 novembre del 1918. Ma nella Repubblica in crisi riemergeva la dottrina dello stato elaborata nel contesto dell'ottocentesco principio monarchico da Carl Friedrich von Gerber e Paul Laband. Soprattutto Gerber, celebrato come il padre del diritto pubblico tedesco, aveva attribuito allo stato il ruolo di

«sostenitore di un interesse unitario»⁷⁸, autorizzato a pianificare e organizzare permanentemente e in piena autonomia la vita della nazione. A sua volta, la nazione doveva riconoscere allo stato non solo l'ideoneità giuridica, ma anche una competenza universalmente valida nel far fronte agli interessi generali. Un aspetto del lascito di Gerber di particolare importanza per il contesto dei governi presidenziali avviato nel settembre 1930, era la tendenza a giudicare l'effettività della sovranità dello stato in base alla potenza che questo era in grado di manifestare ogni qualvolta imponeva la propria 'volontà' tramite gli atti dell'esecutivo. Nella Germania retta solo su base dell'articolo 48, notava Fraenkel, al Presidente del Reich eletto plebiscitariamente veniva «assegnata la capacità mistica di fornire un'interpretazione unitaria della volontà della nazione anche per questioni sulle quali il popolo è in realtà diviso tra campi contrapposti»⁷⁹. La democrazia dei partiti non era stata in grado di esprimere una 'volontà' che dimostrasse la potenza e quindi la sovranità dello stato; pertanto,

l'autorità del Presidente dovrebbe essere il pretesto per affermare la finzione che la volontà del governo rispecchia le intenzioni dell'intera nazione e che nell'atto plebiscitario dell'elezione presidenziale si scorge la manifestazione della volontà unitaria della nazione, volontà che invece i partiti parlamentari non fanno che distorcere con le loro contrapposizioni⁸⁰.

La legittimità dell'atto di governare non dipendeva più dalle espressioni di fiducia dei gruppi parlamentari, bensì dall'autorità personale del Presidente. Tale ribaltamento emergeva chiaramente, sosteneva Fraenkel, dal vistoso cambio nell'atteggiamento dell'apparato giudiziario. Fino al 1930, i giudici avevano spesso invalidato le

leggi votate dal parlamento stigmatizzandole come non aderenti ai principi generali del diritto. Ma da quando si è iniziato a legiferare per via dei decreti presidenziali, lo scetticismo dei giudici era svanito. «Fintanto che il Presidente del Reich si chiama Hindenburg», agli occhi della macchina giudiziaria le misure emanate dal Presidente avevano una tale autorità che non sorgeva alcun dubbio sul loro carattere vincolante⁸¹. Trasformando la eccezione in regola e il provvedimento in legge, il governo da rappresentativo stava mutando in uno amministrativo, mentre lo stato di diritto si trasformava in stato di polizia⁸².

A detta di Carl Schmitt, il mutamento della forma di governo non aveva affatto compromesso il carattere democratico dello stato: il plebiscito costituiva una risposta del popolo inteso come massa disorganizzata ad una domanda posta dall'autorità prevista dalla legge⁸³. In realtà, obiettava Kirchheimer, l'affermazione del nuovo esecutivo plebiscitario era chiaramente incompatibile con la democrazia intesa come *accountability* nei confronti della rappresentanza popolare e dell'opinione pubblica. Esso si reggeva su una fede aprioristica nella «indiscutibile giustizia, sia negli obiettivi sia nelle azioni» dell'esecutivo⁸⁴.

5. *Lo 'stato del 20 luglio'*

Il 12 aprile 1932, su pressione del Ministro degli Interni della Prussia, il socialdemocratico Carl Severing, sostenuto dai governi dei Länder della Baviera, Württemberg, Baden ed Assia, il Ministro degli Interni del Reich Groener dovette concedere la lungamente rifiutata messa al bando delle

formazioni paramilitari SA e SS. Ma già il 16 giugno il nuovo Cancelliere Papen revocò il bando; com'era prevedibile, nel corso della campagna per le elezioni nazionali del 31 luglio 1932 ben 99 persone morirono negli scontri politici⁸⁵. Al contempo, il famigerato *Preussenschlag* di Papen, ossia il decreto presidenziale del 20 luglio 1932, commissariava il governo prussiano⁸⁶. Si consumò il passaggio da quella che Leopoldo Elia chiamò nel caso italiano la "prassi di scavalcamento" ad un'aperta proclamazione di uno "stato nuovo" da parte del vertice dell'esecutivo, un atto giudicato dallo storico Heinrich August Winkler come la svolta dal presidenzialismo moderato ad uno autoritario⁸⁷. Nel linguaggio adoperato da Papen e dal suo ideologo Walter Schotte, il termine 'esecutivo' scomparve e con esso la separazione dei poteri. Il Cancelliere parlava ora in nome di un 'potere statale' unitario, in linea con la tradizionale identificazione di Gerber della sovranità dello stato con il momento dell'agire governativo.

Nell'agosto 1932 Ernst Fraenkel si chiese se non fosse giunto il momento di prendere commiato da Weimar. Sulle pagine della «Gesellschaft» egli tratteggiò un bilancio sconsolato del modo in cui lo stallo nella lotta tra i gruppi sociali (e tra i partiti che ne erano i portavoce parlamentari) aveva fatto implodere il delicato compromesso costituzionale. L'equilibrio di potere aveva impedito al legislativo di costruire un ordine giuridico ben definito, sia che esso premiasse l'interpretazione individualistico-liberale della costituzione (quindi garantendo in primo luogo la proprietà privata, la libertà contrattuale e la libera concorrenza) o quella collettivistico-sociale (dando piena attuazione al ruolo pubblico dei sindacati, dei consigli operai d'azienda

e dei contratti salariali collettivi, anch'essi parte del compromesso di Weimar). Il protrarsi dell'impasse aveva condotto la Germania verso lo "stato totale" che decideva con decreti d'emergenza – come quelli sui salari obbligatori – l'ordine sociale⁸⁸.

Un mese dopo, Otto Kirchheimer definirà lo «stato del 20 luglio» come una nuova forma di stato. Non si trattava più, a suo giudizio, né di «uno stato legislatore parlamentare, che offriva potenzialmente le stesse possibilità a tutte le classi», né di «uno stato neutrale gestito dalla burocrazia in modo arbitrare per conto di una élite burocratica con intenti conciliatori»⁸⁹. Questo nuovo stato «cela solo miseramente il reale dominio dei suoi monopolisti privati e pubblici (economici e politici). Si costituiscono due fronti compatti: lo stato feudalizzato contrapposto alla società proletarizzata»⁹⁰.

Nei giorni di gennaio 1933, mentre alla corte del Presidente Hindenburg si elaborava il malaugurato stratagemma di nominare un gabinetto di coalizione presieduto da Hitler per rafforzare lo "stato nuovo" di Papen, Kirchheimer riassumeva la questione con grande lucidità:

Preoccupa la crescente tendenza all'autonomia dell'apparato burocratico dello stato che tende a legare a sé alcuni settori della popolazione e di manovrarli uno contro l'altro in modo strumentale... Sul piano ideologico questo processo si riflette nelle teorie che individuano nel ceto dei funzionari un pilastro immediato e autonomo della nazione, il cui atteggiamento politico, ma ovviamente non partitico, assegna loro un rango superiore a quello dei partiti politici⁹¹.

Quanto al modo in cui la socialdemocrazia avrebbe dovuto giudicare la ormai chiusa esperienza di Weimar, per Kirchheimer la questione centrale era una sola: la comprovata impossibilità di dare

attuazione per via parlamentare alla parte della costituzione che prospettava un'evoluzione socialista, soprattutto agli articoli 156 (nazionalizzazione dei settori chiave dell'economia) e 165 (rappresentanza degli interessi economici). Lo stato dei fatti dimostrava che di per sé tali articoli erano dei

«sostegni ideologici di enorme valore per un nuovo sistema economico», ma, avvertiva Kirchheimer, «se la realtà sociale non permette la loro realizzazione, la costituzione rimane sostanzialmente un monumento alle tensioni sociali irrisolte»⁹².

¹ L. Elia, *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Seminario promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, Roma, 14 luglio 2008, p. 2, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Elia/Elia_Seminario-rif-ist-14-7-08.pdf (marzo 2025).

² Nella vasta letteratura sulla dittatura presidenziale di Hindenburg rimane fondamentale la ricostruzione di H. Mommsen, *Die verspielte Freiheit: Aufstieg und Untergang der Weimarer Republik*, Berlin, Ullstein, 2018 (ed. or. 1989), in particolare capitolo XI, *Der Weg zur Präsidialdiktatur*, pp. 542-592.

³ Il testo della costituzione di Weimar è tratto da: http://www.dircoast.unito.it/cs/pdf/19190811_germaniaWeimar_ita.pdf.

⁴ Art. 68: «L'Imperatore, se la sicurezza pubblica è minacciata nei confini del territorio della Federazione, può dichiarare una parte di questo territorio in stato d'assedio. Fino a che una legge del Reich abbia regolato i casi, la forma, la pubblicità e gli effetti di una simile dichiarazione, saranno applicate le prescrizioni della leg-

ge prussiana del 4 giugno 1851».

⁵ La legge del Regno di Prussia è consultabile su <https://www.reichsgesetzblatt.de/D/L%C3%A4nder/Preussen/1851/26-haupt.htm>.

⁶ Il testo del decreto è consultabile su <https://www.reichsgesetzblatt.de/D/L%C3%A4nder/Preussen/1849/15-haupt.htm>.

⁷ Verordnung des Reichspräsidenten über die Schaffung einer Wirtschaftsgarantie, 8 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Darmstädter und Nationalbank, 13 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Wiederaufnahme des Zahlungsverkehrs nach Bankfeiertagen, den Verkehr mit Devisen und über Kursveröffentlichungen, 15 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Golddeckung der Noten der Privatbanken, 22 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Beteiligung des Reichs an Gesellschaften, 27, luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Sanierung von Bankunternehmen, 20 febbraio 1932.

⁸ Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen, 6 ottobre 1931, Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens, 8 dicembre 1931.

⁹ Verordnung des Reichspräsidenten

zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden, 24 agosto 1931.

¹⁰ Sul ruolo dell'esecutivo presidenziale nella gestione economica si veda K. Steiger, *Kooperation, Konfrontation, Untergang: Das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen während der Weltwirtschaftskrise und seine Vorbedingungen*, Beiträge zur Unternehmensgeschichte 5, Steiner, Stuttgart, 1998; I. von Brauchitsch, *Staatliche Zwangsschlichtung: Die Aushöhlung der Tarifautonomie in der Weimarer Republik*, Frankfurt a. M./New York, P. Lang, 1990.

¹¹ Una tra le prime sistemazioni concettuali della teoria del democratic backsliding era proposta in E. Lust, D. Waldner, *Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding*, in «Annual Review of Political Science», n. 21(1) 2018, pp. 93-113.

¹² Sul executive aggrandizement si veda T. Khaitan, *Executive aggrandizement in established democracies: A crisis of liberal democratic constitutionalism*, in «I·CON», n. 17/1, 2019, pp. 342-356; inoltre, M.G. Laebens, *Beyond Democratic Backsliding: Executive Aggrandizement and its Outcomes*, in «V-Dem Institute», n. 54, 2023, https://www.v-dem.net/media/publications/UWP_54.pdf.

¹³ Lust, Waldner, *Unwelcome Change*, cit., pp. 97 ss.

¹⁴ La rilettura della crisi costituzionale di Weimar nei termini di

- executive aggrandizement è proposta da E. Kennedy, *Constitutional Failure Revisited*, in M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, Oxford University Press, 2018, pp. 67-84.
- ¹⁵ La fondamentale opera in questo senso rimane E. Matthias, R. Morsey, *Das Ende der Parteien 1933*, Düsseldorf, Droste, 1960.
- ¹⁶ M. Weber, *Parlamento e governo* (1918), Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 12.
- ¹⁷ Ivi, p. 39.
- ¹⁸ Ivi, p. 55.
- ¹⁹ Si veda E. Kolb, *The Weimar Republic*, London-New York, Routledge, 2008, p. 153.
- ²⁰ In questo senso, si veda V.A. Hermens, *Demokratie oder Anarchie?*, Frankfurt am Main, Fetzner, 1951. E. Eyck, *Geschichte der Weimarer Republik*, 2 voll., Zürich, Rentsch, 1954-1956; il sistema proporzionale è indicato come causa primaria per la presa del potere da parte del nazismo in E. Schanbacher, *Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik: Wahlgesetzgebung und Wahlreform im Reich und in den Ländern*, Düsseldorf, Droste, 1982, in particolare pp. 228-231.
- ²¹ F. Austerlitz, *Über und gegen das Proportionalwahlsystem*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 10, 1931, pp. 305-306.
- ²² C. Schmitt, *Legalità e legittimità* (1932), in Gianfranco Miglio, Pierangelo Schiera (a cura di), *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 211-244, qui p. 215.
- ²³ M. Fioravanti, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, in G. Gozzi, P. Schiera (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 51-104, qui p. 91.
- ²⁴ Schmitt, *Legalità e legittimità*, cit., p. 217.
- ²⁵ Ch. Thornhill, *A Sociology of Constitutions. Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 310.
- ²⁶ Si veda in questo senso R. Saage, *Gleichgewicht der Klassenkräfte und die Koalitionsfrage als Problem sozialdemokratischer Politik in Deutschland und Österreich zwischen den Weltkriegen*, in H. Heimann, Th. Meyer (Hg.), *Reformsozialismus und Sozialdemokratie: zur Theoriediskussion des demokratischen Sozialismus in der Weimarer Republik*, Bericht zum wissenschaftlichen Kongress der Friedrich-Ebert-Stiftung, Beiträge zur reformistischen Sozialismustheorie in der Weimarer Republik vom 9. bis 12. Okt. 1980, Berlin, Dietz, 1982, pp. 145-166.
- ²⁷ Sulla decisa adesione di Kautsky alla democrazia parlamentare cfr. J.H. Kautsky, *Karl Kautsky: Marxism, Revolution, and Democracy*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994.
- ²⁸ Sulla Rivoluzione del novembre 1918 rimane fondamentale l'opera di U. Kluge, *Die deutsche Revolution 1918/1919. Staat, Politik und Gesellschaft zwischen Weltkrieg und Kapp-Putsch*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1985; per l'atteggiamento della MSPD nei confronti della scelta tra la democrazia parlamentare e le istanze consiliari si veda P. Lösche, *Der Bolschewismus im Urteil der deutschen Sozialdemokratie*, Berlin, Colloquium, 1967; più recente P. von Oertzen, *Arbeiterbewegung, Arbeiterräte und Arbeiterbewußtsein in der Deutschen Revolution 1918/19*, in H. Grebing (ed.), *Die deutsche Revolution 1918/19. Eine Analyse*, Berlin, Vorwärts, 2008, pp. 68-102.
- ²⁹ Tra le opere più recenti cfr. J. Käppner, *1918 - Aufstand für die Freiheit. Die Revolution der Besonnenen*, München, Piper, 2017, e W. Niess, *Die Revolution von 1918/19. Der wahre Beginn unserer Demokratie*, Berlin, Europa, 2017.
- ³⁰ E. Fraenkel, *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 10, 1931, p. 337.
- ³¹ E. David in *Stenographische Berichte der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, 71. Sitzung vom 31. Juli 1919, <https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsboooooo13_ooo69.html>.
- ³² Cfr. W. Mühlhausen, *Friedrich Ebert: 1871-1925; Reichspräsident der Weimarer Republik*, Bonn, Dietz, 2006, in particolare cap. IV, *Das Amt und die Aufgabe*, pp. 186-246.
- ³³ Cfr. Ch. Gusy, J. Eichenhofer, *The 'dictatorship' of the Reichspräsident (Art. 48 Weimar Constitution)*, in M. Gregorio, P. Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp. 101-115, qui p. 102.
- ³⁴ Sulla posizione della sinistra nei confronti dei poteri presidenziali nell'Assemblea costituente si veda da ultimo J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung: Grundlagen und anfängliche Geltung*, Düsseldorf, Droste, 2022, in particolare pp. 281-291.
- ³⁵ *Die Diktatur des Reichspräsidenten*, in «Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtler», Berlin, Leipzig, 1924, pp. 91 ss, 115 ss.
- ³⁶ W. Guske, *Demokratisierung der Verwaltung*, in «Die neue Zeit. Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie», n. 10/2, 4 Juni 1920, p. 222.
- ³⁷ Ivi, p. 224.
- ³⁸ Ivi, p. 225.
- ³⁹ Ivi, p. 227.
- ⁴⁰ Ivi, p. 228.
- ⁴¹ F. Engels, *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, cap. IX, *Barbarie e civiltà* (1884), Roma, Editori Riuniti, 2019.
- ⁴² *Ibidem*.
- ⁴³ O. Bauer, *Parteitag*, in «Der Kampf», 1 novembre 1919; idem, *Die österreichische Revolution*, Wien, Wiener Volksbuchhandlung, 1923.
- ⁴⁴ O. Bauer, *Das Gleichgewicht der Klassenkräfte* (1924) ripubblicato in idem, *Werkausgabe*, Band 9, Wien, Europaverlag, 1980, pp. 55-71.

- ⁴⁵ O. Kirchheimer, *Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus* (1928), ripubblicata in idem, *Gesammelte Schriften*, Band 1, *Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Baden-Baden, Nomos, 2017, pp. 132-151.
- ⁴⁶ C. Schmitt, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, München, Duncker & Humblot, 1921.
- ⁴⁷ C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München, Duncker & Humblot, 1922.
- ⁴⁸ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München, Duncker & Humblot, 1923.
- ⁴⁹ C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», n. 55/2, 1929, pp. 221-223.
- ⁵⁰ Cfr. F. Dessauer, *Recht, Richteramt und Ministerialbürokratie: Eine Studie über der Einfluß von Machtverschiebungen auf die Gestaltung des Privatrechts*, Mannheim, Berlin, Leipzig, Bensheimer, 1928.
- ⁵¹ H.A. Winkler, *La repubblica di Weimar: 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998, p. 391.
- ⁵² Lettera di Hermann Müller al collega di partito Otto Wels riportata in *ivi*, p. 393.
- ⁵³ Cfr. L.E. Jones, *The German Right, 1918-1930: Political Parties, Organized Interests, and Patriotic Associations in the Struggle against Weimar Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2020, pp. 549-550.
- ⁵⁴ Cfr. H.A. Winkler, *Der lange Weg nach Westen: Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik*, Band 1, München, Beck, 2020, p. 491.
- ⁵⁵ Ludwig Kaas citato in H. Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, Chapel Hill, London, University of Carolina Press, 1996, p. 262.
- ⁵⁶ Kaas citato in H.A. Winkler, *Weimar. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München, Beck, 1993, p. 344.
- ⁵⁷ G. Decker, *Eine zweite faschistische Welle?*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 12, 1931, p. 485.
- ⁵⁸ G. Radbruch, *Parteienstaat und Volksgemeinschaft*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 8, 1929, p. 98.
- ⁵⁹ *Ibidem*.
- ⁶⁰ Ivi, p. 99.
- ⁶¹ Gusy, Eichenhofer, *The 'dictatorship' of the Reichspräsident*, cit., p. 111.
- ⁶² Comma 3 art. 48 precisa che «di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il Presidente deve senza indugio dare notizia al Reichstag. Le misure stesse devono essere revocate se il Reichstag lo richieda».
- ⁶³ R. Hilferding, *Der Austritt aus der Regierung*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 5, 1930, p. 385.
- ⁶⁴ Gusy, Eichenhofer, *The 'dictatorship' of the Reichspräsident*, cit., pp. 111-115.
- ⁶⁵ E. Hamburger, *Dialektik der staatsrechtlichen Entwicklung in der Wirtschaftskrise*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 1, 1932, pp. 20-21, qui p. 23.
- ⁶⁶ Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, cit., pp. 225 ss.
- ⁶⁷ Il registro delle attività della Deutsche Bau- und Bodenbank AG è consultabile sul sito del Bundesarchiv, Berlin-Lichterfelde alla pagina <<https://inventio.bundesarchiv.de/inventio/direktlink/8621a658-1792-4c8a-acda-a8c059c0d035/>>.
- ⁶⁸ *Gesetz über Hilfsmaßnahmen für die notleidenden Gebiete des Ostens (Osthilfegesetz)*, in «Deutsches Reichsgesetzblatt», Reichstagsprotokolle des Jahres 1931 (5. Wahlperiode vom 13. Oktober 1930 bis zum 4. Juni 1932), Teil II. Nr. 8.
- ⁶⁹ Sulle politiche clientelari sostenute dai decreti si veda V. Köhler, *Genossen - Freunde - Junker: die Mikropolitik personaler Beziehungen im politischen Handeln während der Weimarer Republik*, Göttingen, Wallstein Verlag, 2018, in particolare cap. IV. *Junker und Bürokraten. Die Osthilfe (1928-1933)*, pp. 193-270. Per uno sguardo complessivo H. Hömig, *Brüning: Kanzler in der Krise der Republik: eine Weimarer Biographie*, Paderborn, Schöningh, 2000; da ultimo J. Chapoutot, *Les Irresponsables. Qui a porté Hitler au pouvoir?*, Paris, Gallimard, 2025.
- ⁷⁰ *Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen*, 17 luglio 1931.
- ⁷¹ R. Hilferding, *In Krisennot*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 7, 1931, p. 8.
- ⁷² Ivi, p. 5.
- ⁷³ Ivi, p. 1.
- ⁷⁴ Hamburger, *Dialektik der staatsrechtlichen Entwicklung*, cit., pp. 20-21.
- ⁷⁵ *Bekanntmachung der neuen Fassung der Zweiten Verordnung des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen*, 10 agosto 1931.
- ⁷⁶ Fraenkel, *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz*, cit., p. 338.
- ⁷⁷ Ivi, p. 340.
- ⁷⁸ C. von Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, Tauchnitz, 1865, p. 221.
- ⁷⁹ E. Fraenkel, *Abschied vom Weimar?*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 8, 1932, p. 116.
- ⁸⁰ E. Fraenkel, *Um die Verfassung*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 10, 1932, p. 309.
- ⁸¹ Fraenkel, *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz*, cit., p. 336.
- ⁸² Fraenkel, *Abschied vom Weimar?*, cit., p. 118.
- ⁸³ O. Kirchheimer, *Verfassungsreaktion 1932*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 11, 1932, p. 417.
- ⁸⁴ O. Kirchheimer, *Legalität und*

Car

Legitimität, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 7, 1932, p. 14.

⁸⁵ Cfr. D. Harsch, *German Social Democracy and the Rise of Nazism*, Chapel Hill, London, The University of North Carolina Press, 1993, p. 189.

⁸⁶ *Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen*, 20 luglio 1932.

⁸⁷ H.A. Winkler, *Weimar, Bonn, Berlin. Zum historischen Ort des Grundgesetzes*, in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte», n. 57/4, 2009, pp. 485-496, qui p. 487.

⁸⁸ Fraenkel, *Abschied vom Weimar?*, cit., p. 116.

⁸⁹ O. Kirchheimer, *Die Verfassungslehre des Preussenkonflikts*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 9, 1932, p. 207.

⁹⁰ Ivi, p. 208.

⁹¹ O. Kirchheimer, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 1, 1933, pp. 32-33.

⁹² Ivi, p. 31.