

LA COSTITUZIONE DI WEIMAR



LA COSTITUZIONE DI WEIMAR*

La Costituzione di Weimar deriva la sua origine dalla crisi costituzionale, che, iniziata fin dal 1917, quando si cominciò ad avvertire in modo sempre più netto il pericolo della sconfitta militare, si svolse attraverso due fasi. La prima, di impronta legalitaria, condusse, con il messaggio imperiale del 30 settembre 1918 e le due leggi del 28 ottobre, all'introduzione del regime parlamentare. La seconda, di carattere rivoluzionario, ebbe inizio il 4 novembre 1918 con la rivolta dei marinai di Kiel, che si diffuse rapidamente in tutto lo Stato portando alla formazione di « consigli » di operai e soldati, sollecitata poi dalla dichiarazione dello sciopero generale, e con la proclamazione della Repubblica e la convocazione dell'Assemblea Costituente, su base proporzionalistica.

Questa decisione costituente venne fortemente avversata dagli spartachiani, che formavano la frazione più estremista dei socialisti, staccatisi dalla socialdemocrazia e traente ispirazione dalla rivoluzione russa. Allo scopo di impedire la convocazione della Costituente e di procedere subito all'instaurazione di una Repubblica di Consigli, gli spartachiani, il 23 dicembre, insorsero a mano armata. Repressa nel sangue l'insurrezione, il Governo socialdemocratico (che pur aveva ricevuto l'investitura da un Congresso generale dei Consigli degli operai e soldati e che portava il nome di Consiglio dei Commissari del Popolo) rimasta solo detentore

* Si legga l'acuto studio di COSTANTINO MORTATI: *La Costituzione di Weimar* - Roma, 1946 (volume n. 15 della Collana *Testi e documenti costituzionali* promossa dal Ministero per la Costituente).

del potere, condusse rapidamente le elezioni per la formazione della Costituente. Esse ebbero luogo il 19 gennaio 1919 e condussero alla elezione di quattrocentoventitrè deputati, di cui trentanove donne. I gruppi più importanti numericamente nell'Assemblea così eletta, erano i socialdemocratici con 163 seggi, il centro cattolico con 89 seggi, i democratici con 74, ed essi vennero a costituire le forze medie di fronte agli estremisti di destra (formati dal Partito Popolare Tedesco Nazionale con 42 seggi e dal Partito Tedesco del Popolo con 22 seggi) e a quelli di sinistra (gli indipendenti, con 22 seggi).

I lavori della Costituente, iniziati il 24 febbraio, dopo l'approvazione di una Costituzione provvisoria, si svolsero prendendo come prima base di discussione un progetto governativo e furono condotti rapidamente a termine in cinque mesi, terminando il 31 luglio. La nuova Costituzione entrò in vigore l'11 agosto.

La Costituente di Weimar era posta dagli avvenimenti di fronte a un compito di estrema difficoltà. La soluzione dei tre problemi fondamentali che essa doveva affrontare, e cioè: l'organizzazione repubblicana dello Stato, la regolamentazione dei rapporti fra Stato centrale e Stati membri, la determinazione della posizione del cittadino nello Stato, come risultato della scienza di un tipo di struttura sociale, si presentava straordinariamente ardua, a causa della mancanza delle condizioni necessarie per poter giungere ad una soluzione veramente armonica e capace di dare garanzie di stabilità al nuovo assetto.

I partiti che ottennero la maggioranza numerica nell'Assemblea non erano espressione di forze sociali veramente efficienti, essendo ancora l'effettivo potere nelle mani dei grandi proprietari terrieri, dei grandi industriali, degli alti funzionari civili e militari. D'altra parte, l'eterogeneità stessa della composizione politica dell'Assemblea, che consentiva la formazione delle maggioranze necessarie per giungere alle varie decisioni solo attraverso coalizioni mutevoli di volta in volta, costituiva un grave ostacolo per giungere ad una Costituzione veramente salda e armonica.

L'instaurazione della forma repubblicana incontrava il suo principale ostacolo nell'assoluta impreparazione del popolo tedesco a forme di reggimento libero, nonchè nel suo attaccamento all'ordine imperiale. La spinta verso la formazione di una più piena unità territoriale, sollecitata dalla stessa esigenza di riparare alle conseguenze della sconfitta militare, trovava una sorda ma tenace opposizione nei particolarismi degli antichi Stati, alimentata dal problema prussiano, che rendeva ancora più arduo il raggiungimento della soluzione. Infine, nel campo economico, aspro si presentava il dissidio fra le tendenze conservatrici della struttura economica capitalistica e quelle rivolte all'attuazione di forme di orientamento socialista.

Le soluzioni adottate per i vari problemi furono quindi necessariamente soluzioni di compromesso. Di fronte ad esse vi è stata varietà di apprezzamenti: di fronte al giudizio severo di alcuni sta quello ottimistico di altri, i quali ebbero a dichiarare incomparabile l'opera di Weimar, attribuendo ad essa il merito di avere, per quanto riguarda la struttura territoriale, realizzato un nuovo tipo di rapporti, intermedio fra quello dello Stato federale e l'unitario; per la forma di governo, attuata una compenetrazione organica dei tre principali sistemi (il presidenziale, il parlamentare, quello a *première*); per l'ordinamento sociale, realizzata una nuova sintesi, mediatrice del liberalismo dell'occidente e del collettivismo russo.

In realtà, gli eventi che accompagnarono la vita del nuovo *Reich*, tormentata da assalti violenti e ripetuti, soprattutto dalle forze di destra, che iniziarono i loro attacchi fin dal 1920, con il *putch* di Kapp, mostrarono come le innovazioni recate alla vecchia struttura erano solo una vernice priva di aderenza e destinata a cadere di fronte ad un attacco deciso. Questo si ebbe con la elezione di Hitler a Cancelliere nel gennaio 1933, che segnò la fine ingloriosa della Costituzione di Weimar durata solo quindici anni.

La Costituzione ha inizio con un proemio, che proclama: « Il popolo tedesco, unito nelle sue stirpi, ed animato dalla volontà di rinnovare e rafforzare, in libertà e giustizia il suo

Reich, di servire la causa della pace interna e internazionale e di promuovere il progresso sociale, si è data questa Costituzione ».

Siffatta posizione attribuita al popolo, di fonte suprema dell'ordinamento, è riaffermata nell'articolo 1 (« il potere politico emana dal popolo ») e nell'ultimo (« il popolo tedesco ha decretata la presente Costituzione »).

La volontà di pace della Germania, proclamata nel preambolo, trova una concreta esplicazione nell'articolo 4, che stabilisce: « I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco ».

La designazione del nome del nuovo Stato fu oggetto di vive discussioni, ritenendo alcuni incompatibile con la struttura democratica che si voleva imprimergli la conservazione dell'antico appellativo di Impero (*Reich*). Si decise di risolvere la difficoltà con l'affermare nell'articolo 1: « L'Impero tedesco è una Repubblica ».

L'analoga difficoltà, presentatasi per l'appellativo da dare agli Stati federati, si superò con altro compromesso, ricorrendo al nome di Paesi (*Lander*).

REGOLAMENTO DI RAPPORTI FRA REICH E LANDER

Esso poggia sulle seguenti basi:

I. I *Lander* devono avere una Costituzione politica, ma questa non può prescrivere una forma diversa da quella repubblicana-parlamentare, con suffragio universale, rappresentanza proporzionale, responsabilità politica del Governo di fronte al parlamento (*art. 17*).

II. La ripartizione della competenza legislativa fra *Reich* e *Lander* è effettuata in modo tale da limitare notevolmente, se non proprio da annullare, la potestà di autonomia di questi ultimi. Infatti spetta al *Reich*: a) una competenza esclusiva nelle seguenti materie: rapporti con l'estero; materia coloniale; cittadinanza; libertà di locomozione, immigra-

zione, emigrazione ed estradizione; costituzione della difesa armata; regime doganale; regime delle comunicazioni postali e telegrafiche (*art. 6*); b) una competenza concorrente, che lascia cioè ai *Länder* la potestà di legiferare se e fino a quando il *Reich* non abbia esplicato attività normativa, in via incondizionata, nelle seguenti materie: diritto civile; diritto penale; procedimento giudiziario; passaporti e polizia per gli stranieri; cura dei poveri; stampa, associazioni e riunioni; politica della popolazione, assistenza per la maternità ed infanzia; regime sanitario, veterinario, della protezione delle piante; diritto del lavoro; rappresentanza di mestiere per il territorio del *Reich*; assistenza agli ex combattenti; diritto di espropriazione; socializzazione delle ricchezze naturali e delle imprese economiche nonchè produzione, ripartizione e determinazione dei prezzi dei beni economici utili alla collettività; commercio, regime dei pesi e misure, emissione di carta moneta, regime delle banche e delle poste; scambio dei prodotti alimentari e di consumo; industrie e miniere; regime delle assicurazioni; navigazione interna, circolazione a trazione meccanica sulla terra, sull'acqua e nell'aria, costruzione di strade, in quanto interessino il traffico generale e la difesa nazionale; il regime dei teatri e dei cinematografi; e in via condizionata, per la regolamentazione di imposte, in quanto queste ineriscano in tutto o in parte ai suoi fini (*art. 8*) o per la disciplina del benessere pubblico, o la protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando vi sia necessità di una disciplina uniforme (*art. 9*); c) una competenza di fissare le direttive, anche qui incondizionatamente nelle materie di cui all'*art. 10*, e cioè: diritti e doveri delle associazioni religiose; ordinamento scolastico, diritto di impiego per tutti gli enti pubblici; diritto fondiario, ripartizione della terra, regime di colonizzazione interna e del patrimonio familiare; vincoli della proprietà fondiaria; regime delle abitazioni e distribuzione della popolazione; regime delle inumazioni; oppure in materia di imposta nel caso che ciò sia necessario per impedire: danni alle entrate o ai rapporti commerciali del *Reich*; doppie imposizioni; pesi eccessivi o tali da ostacolare l'utilizzazione dei mezzi di co-

municazione, o istituzioni che obblighino a contributi; misure fiscali tendenti ad ostacolare l'importazione di merci a vantaggio della produzione interna, nei rapporti fra i vari *Lander* o parti di *Lander*; premi all'esportazione; oppure per salvaguardare importanti interessi sociali (*art. 11*).

La supremazia legislativa del Reich è riaffermata dall'*art. 13* secondo il quale la presunzione di competenza è a favore della legge del Reich (*Reichsrecht bricht Landerrecht*) salvo il ricorso al giudizio del Tribunale costituzionale.

Per quanto riguarda l'attività esecutiva, il Reich è abilitato a creare e dirigere i servizi amministrativi in tutto il territorio dello Stato, necessari per l'applicazione delle leggi da esso emanate in via esclusiva, nonchè per la materia finanziaria (*articoli 5 e 77*). Invece, per le altre materie, sono i *Lander* che vi provvedono con propri funzionari. Però, anche in quest'ultimo caso, spetta al Reich di emettere istruzioni generali, di inviare commissari per sorvegliare l'esecuzione, di imporre ai *Lander* di colmare le lacune riscontrate nell'esecuzione (*art. 15*).

Il superamento del principio federale, più che non nella riduzione dell'autonomia dei *Lander*, trova la sua affermazione nell'*art. 18*, secondo il quale è consentito procedere alla modificazione territoriale dei *Lander*, alla formazione di nuovi, ed implicitamente alla soppressione di quelli esistenti, anche contro la volontà dei medesimi, con legge costituzionale del Reich. Un limite assai elastico a tale potere è riposto nel fine del mutamento, che deve consistere nell'esigenza dell'incremento economico e culturale della popolazione. Un'altra forma di mutamento territoriale, mediante legge semplice, è previsto dallo stesso articolo, quando il Governo dei paesi interessati vi aderisca, oppure quando, in mancanza di tale adesione, sia richiesto da un plebiscito che dia tre quinti di voti favorevoli, rappresentanti almeno la maggioranza degli elettori, ed a cui partecipi la popolazione dell'intero paese interessato, anche se il mutamento si riferisca solo ad una parte di esso.

Lo scopo politico che la disposizione dell'*art. 18* si proponeva, era di realizzare lo smembramento della Prussia, sot-

traendole soprattutto le provincie renane, per la considerazione che il mantenimento di uno Stato così vasto rispetto agli altri avrebbe condotto, con lo sviluppo del processo unitario, ad una accentuazione in tutto il *Reich* della influenza esercitata dalla medesima, alla quale si attribuiva la responsabilità della guerra e della sconfitta. Anche qui la soluzione ottenuta fu di compromesso. In primo luogo si sancì (*art. 167*) il rinvio di due anni dell'applicazione delle norme sui rimaneggiamenti territoriali, onde dar modo alle passioni scatenate dalla guerra di placarsi. Inoltre si stabilì (*art. 63*), quasi a preparazione delle future modificazioni di territorio, un'autonomia delle provincie dello Stato prussiano, abilitando queste a designare, in luogo del Governo di Prussia, la metà dei seggi al *Reichsrat* spettanti alla Prussia stessa. Anche per l'entrata in vigore di quest'ultima disposizione si stabilì il rinvio di un anno (*art. 168*).

ORGANIZZAZIONE DEI POTERI COSTITUZIONALI

Una distribuzione sistematica delle disposizioni relative all'organizzazione dei poteri conduce a considerare distintamente:

- a) gli organi di direzione politica (*Reichstag* e *Cancelliere*);
- b) gli organi di coordinazione, di arresto e di controllo (*Presidente*, *Reichsrat*, *Consiglio economico*, *Tribunale costituzionale*);
- c) l'organo di suprema decisione (il popolo).

REICHSTAG

Il *Reichstag* è formato dai deputati del popolo tedesco (*art. 20*). I deputati rappresentano tutto il popolo. Essi non dipendono che dalla loro coscienza e non sono vincolati da alcun mandato (*art. 21*).

Sul modo di formazione dei deputati sono posti i seguenti

principi costituzionali: I) L'elezione deve avvenire con suffragio universale, uguale, diretto, da parte di quanti, maschi o femmine, abbiano compiuto venti anni, e sulla base della rappresentanza proporzionale (*art. 22*); II) Le elezioni devono svolgersi in giorno festivo (*art. 22*); III) Gli impiegati e gli appartenenti alle forze armate ove siano candidati ad un seggio devono godere del permesso necessario per la preparazione delle elezioni (*art. 39*); IV) La verifica delle elezioni e l'accertamento della decadenza dalla carica di deputato sono fatti da apposito Tribunale composto da tre membri del *Reichstag*, da questo eletti per la durata della legislatura e da due membri del Tribunale amministrativo del *Reich* (*art. 31*)

Per quanto riguarda la durata del *Reichstag*, l'*art. 23* la determina in quattro anni, stabilendo che le nuove elezioni devono aver luogo non oltre il sessantesimo giorno dopo la scadenza di tale termine e che la prima riunione deve avvenire non oltre il trentesimo giorno dopo le elezioni. Il successivo *art. 24* stabilisce il principio della convocazione automatica del *Reichstag* per il primo venerdì di novembre di ogni anno. Il Presidente del *Reichstag* può convocare questo prima di detta epoca, se ciò sia richiesto dal Presidente del *Reich*, o per lo meno da un terzo dei membri del *Reichstag*. La chiusura e la riconvocazione della sessione sono fissate dallo stesso *Reichstag*.

Gli articoli da 26 a 29 stabiliscono le norme per l'ordinamento interno dell'Assemblea, che rimane affidata all'autonomia di questa, e impongono la pubblicità delle sedute, salvo contraria deliberazione presa con il voto favorevole dei due terzi dei presenti. Secondo l'*art. 32* le deliberazioni sono di norma prese a maggioranza semplice.

L'*art. 33* regola i rapporti del *Reichstag*: a) con il Governo centrale, stabilendo l'obbligo del Cancelliere e dei Ministri di comparire innanzi all'Assemblea, su richiesta di questa, e rispettivamente il diritto dei medesimi di assistere alle sedute e di essere ascoltati; b) con i Plenipotenziari dei *Länder*, i quali hanno il diritto di esporre il punto di vista dei loro Governi in ordine a punti in discussione.

L'art. 34 consente la costituzione di commissioni parlamentari di inchiesta e stabilisce che la raccolta delle prove deve essere fatta in pubblico, salvo che i due terzi dei membri dispongano diversamente.

Di grande importanza l'art. 35, che stabilisce l'istituzione di due Commissioni permanenti; una per gli Affari Esteri (che rimane in carica anche nell'intervallo fra le legislature e le sessioni) l'altra che ha come funzione di rappresentare la Camera di fronte al Governo durante gli intervalli predetti, funzione che assume notevole rilievo pratico nel caso di esercizio da parte del Presidente dei poteri di eccezione di cui all'art. 48.

Gli articoli da 36 a 38 e l'art. 40 stabiliscono le garanzie e le prerogative dei membri del Parlamento, confermando i principi comunemente posti, relativi alla insindacabilità per le opinioni espresse, alla necessità dell'autorizzazione preventiva per l'arresto, al diritto di rifiutare la testimonianza su fatti a conoscenza dei deputati in tale loro qualità.

Per quanto riguarda le funzioni, il *Reichstag* è l'organo unico in materia legislativa (sistema unicamerale). Esso ha concorrentemente col Governo l'iniziativa delle leggi. Inoltre sono ad esso attribuiti i seguenti altri compiti: a) accordare o togliere la fiducia al Governo (art. 54); b) esercizio del controllo sugli atti del Governo, con i mezzi comuni dell'approvazione dei bilanci (art. 85 e 86), interpellanza, inchiesta; c) deposizione del Presidente del *Reich*, con maggioranza di due terzi. La proposta determina la sospensione del Presidente dalle sue funzioni, e, nel caso che non sia accolta dal popolo, ha per conseguenza l'automatico scioglimento del *Reichstag* (art. 43); d) autorizzazione alla sottoposizione del Presidente a giudizio penale (art. 43); e) accusa davanti all'Alta Corte di Giustizia (sulla proposta di almeno cento membri e con l'approvazione della maggioranza qualificata richiesta per le leggi costituzionali) del Presidente, del Cancelliere, dei Ministri per violazione colpevole della Costituzione (art. 59); f) revisione della Costituzione. La Costituzione assume carattere rigido perchè per il valido esercizio

del potere di revisione è necessaria la presenza dei due terzi del numero legale dei membri e l'approvazione di almeno i due terzi dei membri presenti.

IL CANCELLIERE

Il compito suo caratteristico è di tracciare le linee direttive della politica dello Stato (*art. 56*). E' nominato dal Presidente del Reich (*art. 53*), ma è responsabile di fronte al Reichstag, deve goderne la fiducia ed è obbligato a dimettersi quando tale fiducia gli sia stata ritirata con un voto espresso (*art. 54*). Egli è inoltre Capo del Governo (*art. 55*) ed in tale qualità ne dirige gli affari, coadiuvato da Ministri, (i quali sono nominati dal Presidente del Reich, su proposta del Cancelliere (*art. 53*) e presiede il Consiglio dei Ministri, avendovi voto preponderante in caso di parità (*art. 58*). La Costituzione ha voluto così conciliare il sistema monocratico di governo con quello collegiale, ed all'uopo ha espressamente stabilito che i ministri, nell'ambito delle direttive fissate dal Cancelliere, godano di autonomia di decisione per quanto riguarda il ramo di affari loro affidato (*art. 56*) e possono appellarsi al Consiglio nei casi di conflitto con altri ministri (*art. 57*).

IL PRESIDENTE

E' l'organo massimo di coordinazione fra i poteri. E' eletto dal popolo (*art. 41*), dura in carica sette anni ed è rieleggibile (*art. 43*). Sole condizioni poste dalla Costituzione per l'elezione e per l'esercizio delle funzioni sono: che abbia compiuto il 35. anno di età (*art. 41*); che presti un solenne giuramento secondo la formula dell'*art. 42*; che non sia contemporaneamente membro del Reichstag (*art. 44*). Perché i suoi atti siano validi devono essere controfirmati dal Cancelliere o da un ministro (*art. 50*).

Al Presidente sono attribuite le seguenti funzioni: 1) rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali, salvo

i limiti costituiti dalla necessità di intervento del *Reichstag* (art. 45); 2) nomina e revoca dei funzionari del *Reich* (articolo 46); 3) comando supremo di tutta la forza pubblica (art. 47); 4) impiego della forza armata contro i *Lander*, che non adempiono ai doveri loro imposti dalla Costituzione (art. 48); 5) poteri di eccezione, in caso di grave turbamento dell'organo pubblico, consistenti nell'uso della forza armata e nella sospensione di alcuni diritti fondamentali. Di tutte queste misure deve dare immediata notizia al *Reichstag*, revocandole se il *Reichstag* lo richiama (art. 48); 6) diritto di grazia (art. 49); 7) potere di scioglimento del *Reichstag*, prima della scadenza del termine fissato per la durata di questo, una sola volta per lo stesso motivo (ciò che implica la necessità di motivare il provvedimento) e con l'obbligo di indire le nuove elezioni non oltre il 60° giorno dopo lo scioglimento (art. 25); 8) promulgazione e pubblicazione delle leggi (art. 70); 9) potere discrezionale di procedere alla pubblicazione delle leggi dichiarate urgenti dal *Reichstag* o dal *Reichsrat*, nonostante che un terzo dei membri del *Reichstag* ne chieda la sospensione per due mesi (art. 72); 10) potere di disporre, entro un mese dall'approvazione di una legge da parte del *Reichstag*, il referendum su di essa; 11) iniziativa di referendum sulle leggi di bilancio di imposta, e relative al trattamento economico dei funzionari (art. 73); 12) iniziativa, nel termine di tre mesi, di referendum sul conflitto che sia sorto fra *Reichstag* e *Reichsrat*. Quando la decisione del *Reichstag* sulla legge in contestazione sia stata presa con la maggioranza di due terzi, il Presidente è obbligato o a pubblicare la legge votata da detto organo, o ad indire il referendum su di essa (art. 74).

REICHSRAT

Esso rappresenta i *Lander* nella legislazione ed amministrazione (art. 60). Per la sua formazione è disposto che ad ogni *Land* spetta almeno un voto, qualunque sia la sua importanza. Per i *Lander* più grandi spetta un seggio per ogni milione di abitanti, o per ogni frazione che superi la popolazione

del più piccolo fra essi. Nessun *Land* può avere più di due quinti dell'insieme dei voti (*art. 61*). Salvo il caso già accennato della Prussia, ogni *Land* è rappresentato dai membri del proprio Governo, con tanti rappresentanti quanti sono i voti posseduti (*art. 63*). Invece in seno alle Commissioni ogni *Land* ha un solo voto (*art. 62*). La Presidenza del *Reichsrat* spetta al Governo del *Reich*, che lo convoca (*articolo 65*). Tale convocazione è obbligatoria quando sia richiesta da un terzo dei suoi componenti (*art. 64*). Le sedute del *Reichsrat* sono pubbliche, salvo diversa disposizione del regolamento, e le deliberazioni del medesimo sono prese a maggioranza semplice (*art. 66*).

Le funzioni del *Reichsrat* sono: 1) approvazione dei progetti di legge di iniziativa governativa. L'eventuale parere contrario al progetto da parte del *Reichsrat* non è vincolante per il Governo, che può procedere ugualmente alla sua presentazione al *Reichstag* a condizione di esporre la divergenza (*art. 69*); 2) iniziativa legislativa. Nel caso che il Governo non consenta nella proposta, questa dovrà essere tuttavia presentata al *Reichstag*, con comunicazione del dissenso (*art. 69*); 3) diritto di veto alle leggi approvate dal *Reichstag*, che deve esercitarsi con atto motivato entro due settimane dalla data del voto definitivo. Il veto ha per effetto di dar luogo ad un nuovo esame da parte del *Reichstag*. Se il conflitto non si risolve, spetta al Presidente di procedere alla pubblicazione della legge o al *referendum* (*art. 79*); 4) diritto di approvare le proposte di aumento di spesa effettuate dal *Reichstag* in sede di bilancio. Però l'eventuale sua opposizione può essere superata nei modi di cui al citato *art. 74* (*art. 85*); 5) diritto di richiedere il *referendum* sulla revisione costituzionale votata dal *Reichstag*, e per cui il *Reichsrat* abbia opposto il veto.

TRIBUNALE COSTITUZIONALE

La sua istituzione, disposta dall'*art. 108* è stata attuata con la legge 9 luglio 1921. Esso è competente a giudicare su due gruppi di controversie, con composizione diversa nei

due casi, cioè: quelle di cui all'*art. 59*, relative all'accusa contro il Presidente, il Cancelliere, i Ministri; quelle riguardanti i conflitti fra *Reich* e *Länder* (*art. 15, 3° comma, art. 18, 7° comma, art. 19, art. 90, art. 170, 2° comma e art. 171, 2° comma*).

Per il comune controllo di costituzionalità delle leggi è disposta la competenza dei Tribunali ordinari.

IL POPOLO COME ORGANO SUPREMO

Il corpo elettorale esercita le sue funzioni di regolatore supremo dei poteri, oltre che con l'elezione dei membri del parlamento e del Presidente, anche in modo diretto, mediante il *referendum*. Tale consultazione popolare ha luogo in modi diversi, secondo i vari casi. Essa infatti, oltre ad essere disposta per iniziativa del Presidente per i casi già considerati di risoluzione dei conflitti fra *Reichstag* e *Reichsrat*, oppure fra Presidente e *Reichstag* in ordine a singole leggi (nei quali casi il *referendum* non può modificare le deliberazioni del *Reichstag* se la maggioranza degli elettori non abbia preso parte alla votazione (*art. 76*) può aver luogo per iniziativa dello stesso popolo. Ciò può avvenire: a) nella materia legislativa, un ventesimo degli elettori ha il diritto di ottenere che sia sottoposta a *referendum* una legge per la quale, su istanza di un terzo dei membri del *Reichstag*, sia stata disposta la sospensione della pubblicazione; un decimo degli elettori può chiedere il *referendum* su un progetto di legge dettagliato. Il *referendum* non ha luogo quando il *Reichstag* adotti come legge senza modificazione il progetto (*art. 73*): La maggioranza di tutti gli elettori iscritti è necessaria per operare il mutamento della Costituzione che sia stato richiesto dall'iniziativa popolare. Sono poi da ricordare gli altri due casi di pronuncie popolari cui si è accennato, e cioè: quella dell'*art. 18*, in cui il plebiscito opera il mutamento territoriale anche contro la volontà del Governo del *Land* interessato, a condizione che raggiunga una data maggioranza, e quello dell'*art. 43*, relativo alla deposizione del Presidente.

La sesta sezione della prima parte, dedicata all'ammiui-

strazione del *Reich*, disciplina quasi esclusivamente la determinazione delle rispettive sfere di competenza del *Reich* e dei *Länder* (*artt.* 78-101).

La settima e ultima sezione, riguardante l'amministrazione della giustizia, tende, da una parte, ad assicurare l'indipendenza dei giudici (nomina a vita e inamovibilità, *art.* 102 e 104) e, dall'altra a porre il divieto dei Tribunali eccezionali (*art.* 105), la soppressione della giurisdizione militare (salvo che durante il tempo di guerra ed a bordo delle navi da guerra, *art.* 106), e ad imporre invece la istituzione di tribunali amministrativi per la difesa dei cittadini di fronte all'amministrazione (*art.* 107).

La seconda parte, intitolata ai diritti e doveri fondamentali dei tedeschi, si compone di cinque sezioni, e, anche dal punto di vista sistematico, si distacca dalle formulazioni delle *Carte* precedenti.

Le prime due sezioni riguardano la posizione dell'individuo isolatamente considerato, e, rispettivamente, l'individuo nei suoi rapporti con gli altri cittadini e con lo Stato, nella sua vita in società. Le ultime tre dettano i principi fondamentali nella materia della religione, dell'educazione e dell'economia.

I diritti dell'individuo come tale sono distinti nelle due categorie dello stato di cittadinanza e dello stato di libertà.

L'unico principio affermato riguardo alla cittadinanza, oltre alla consueta riserva della legge, è l'automatico acquisto della cittadinanza del *Reich* da parte dei cittadini dei *Länder* (*art.* 110).

I diritti di libertà sono quelli tradizionalmente riconosciuti, e cioè: diritto di libera circolazione (*art.* 111); diritto di emigrazione (*art.* 112); inviolabilità della persona (*art.* 114), inviolabilità del domicilio (*art.* 115); inviolabilità del segreto di corrispondenza (*art.* 117); diritto di libera esplicazione del pensiero (*art.* 118); divieto di legge penale retroattiva (*articolo* 116). Disposizioni nuove sono: diritto delle minoranze alloglotte al libero sviluppo nazionale ed all'uso della lingua (*art.* 113); diritto dei cittadini alla protezione da

parte dello Stato all'estero (*art. 112*); diritto a non essere estradato su richiesta di uno Stato straniero (*art. 112*); (tale norma, trasportata dal codice penale nella Costituzione, veniva ad urtare con l'*art. 228* del Trattato di Versailles, che invece per l'*art. 178* della Costituzione stessa, non doveva essere contraddetto da questa).

Per quanto riguarda l'uguaglianza, l'*art. 109* la afferma come principio generale e sancisce il divieto, in via di principio, di attuare differenza di trattamento in relazione al sesso, per quanto riguarda i diritti e i doveri civili, principio che poi trova ulteriori applicazioni nel campo del matrimonio (*art. 119*) e per l'ammissione e lo svolgimento della carriera nei pubblici impieghi, (*art. 128*). Una particolare specificazione del diritto di uguaglianza contiene l'*art. 109*, quando dispone l'abolizione dei privilegi di diritto pubblico derivanti dalla nascita o dalla classe, nonché dei titoli nobiliari, ordini e decorazioni.

La seconda sezione riafferma i tradizionali diritti di riunione (*art. 123*, per cui si stabilisce l'esclusione di autorizzazioni preventive, salvo la possibilità di queste in via legislativa per le riunioni all'aperto) e di associazione (*art. 124*, che al divieto di limitazioni preventive aggiunge la proibizione di negare l'acquisto della personalità giuridica alle associazioni per ragioni connesse con lo scopo politico, sociale, o religioso da esse perseguite); di elettorato (*art. 125*); di petizione (*art. 126*); di eguale ammissibilità alle cariche pubbliche (*art. 128*).

Gli articoli da 132 a 134 pongono: *a*) il dovere di assumere le funzioni onorifiche e di adempiere le prestazioni personali imposte dalla legge; *b*) il principio che occorre una legge del Reich per imporre limiti all'esercizio dei diritti fondamentali nei riguardi degli appartenenti alle Forze armate; *c*) l'obbligo di contribuire alle spese pubbliche nei modi di legge e in proporzione ai mezzi di ciascuno.

La regolamentazione si riferisce poi a una serie di principi in materie sottratte per l'innanzi alla regolamentazione costituzionale, principi riferentisi a collettività o istituzioni so-

ciali ritenute di maggiore importanza e cioè la famiglia, i comuni, l'istituzione dei pubblici funzionari.

La famiglia, intesa come base naturale dello Stato, è considerata: a) nel suo fondamento, cioè nel matrimonio monogamico, posto espressamente « sotto la protezione particolare della Costituzione » (*art. 119*); b) nell'esigenza alla conservazione della sua purezza e sanità, nonché al suo miglioramento sociale, che sono affidate alla cura e sorveglianza dello Stato e dei Comuni (*art. 119*); c) sotto l'aspetto della protezione della maternità e delle famiglie numerose, alle quali viene concesso « il diritto a misure atte a compensarle dei loro particolari aggravii » (*art. 119*); d) nell'interesse sociale alla buona educazione della prole che si fa rientrare « nel diritto naturale dei genitori, sotto la sorveglianza della società politica » (*art. 120*).

Anche questa parte della regolamentazione costituzionale è il risultato di un compromesso fra i partiti, ed espressione di questo compromesso è l'attenuazione del principio dell'*art. 119* effettuata con l'*art. 121* secondo cui: « ai figli illegittimi sono dalla legge garantite le stesse condizioni dei legittimi, onde assicurare il loro sviluppo corporale, spirituale e sociale ».

Infine l'*art. 122* completa questa parte, stabilendo che lo Stato e i comuni devono provvedere all'organizzazione necessaria per la protezione dei giovani dallo sfruttamento e dall'abbandono e dispone altresì che le misure di protezione inducenti coazione debbano essere poste solo con legge.

Per i comuni e unioni di comuni l'*art. 127* sancisce il diritto all'autonomia amministrativa nei limiti fissati dalla legge.

Per quanto infine riguarda i funzionari, la Costituzione si preoccupa anzitutto di stabilire per loro uno *status*, consacrato nell'*art. 129*, che suona: « La nomina a pubblici impieghi avviene a vita, salvo contraria disposizione di legge.

Le pensioni sono regolate dalla legge.

I diritti acquisiti sono intangibili. La tutela delle pretese patrimoniali deve avvenire attraverso le vie giudiziarie. Gli

impiegati possono essere sospesi temporaneamente dal loro ufficio, collocati a riposo, trasferiti ad altro ufficio con stipendio minore solo alle condizioni e con le forme di legge. Ogni impiegato deve avere la possibilità di impugnare le decisioni disciplinari emesse nei loro confronti. Egli ha il diritto di prendere conoscenza del suo fascicolo personale, ed in questo gli elementi sfavorevoli all'impiegato sono da registrare solo quando sia data a lui la possibilità di esprimersi sui medesimi». Uguali garanzie sono date per i diritti quesiti e le pretese patrimoniali dei militari di carriera.

L'art. 130, mentre garantisce ai funzionari la libertà di opinione e di associazione, stabilisce che essi nell'esercizio delle loro funzioni debbano essere i servitori della collettività, non di un partito.

Lo stesso articolo pone il principio della rappresentanza particolare nell'interesse dei funzionari, in conformità della legge.

Infine l'art. 131 stabilisce che la responsabilità per violazione dei doveri professionali dei funzionari di fronte a terzi incombe sull'ente a cui essi appartengono, con riserva del ricorso contro il funzionario, e senza possibilità di escludere per tale materia la via ordinaria dei tribunali.

La terza sezione tende anzitutto a garantire la piena libertà di coscienza e di credenza religiosa ed il libero esercizio della religione (art. 135), sancendo sia l'esclusione di qualsiasi limitazione o condizione per l'esercizio dei diritti civili, civili e politici, che sia fatta dipendere dalla confessione religiosa praticata, sia il divieto di obbligare chiunque a dichiarare le proprie opinioni religiose, o di assumere informazioni sulla confessione professata, sia infine la proibizione di costringere a pratiche o cerimonie di culto, o alla partecipazione ad esercizi religiosi, oppure a servirsi di formule religiose di giuramento (art. 136).

Sempre dirette ad assicurare l'esplorazione della libertà religiosa del singolo sono le norme dell'art. 140, che concede agli appartenenti alle Forze armate il diritto ad ottenere il tempo libero necessario al compimento dei doveri religiosi,

nonchè quelle dell'*art. 141*, secondo cui è autorizzato l'esercizio di atti religiosi nelle caserme, negli ospedali, nei penitenziari, o negli altri stabilimenti pubblici.

Accanto alla libertà religiosa individuale è presa in considerazione quella delle associazioni con lo scopo di culto, garantendosi il diritto di unirsi in confessioni religiose, di formare, senza dover subire alcun limite, federazioni di confessioni religiose, nonchè il diritto di organizzare in piena autonomia le associazioni stesse, di ottenere il conferimento a queste della comune capacità giuridica (*art. 137*) ed infine di disporre senza limiti dei beni posseduti (*art. 138*).

La soluzione data al problema fondamentale in questa materia, cioè quello dei rapporti dello Stato con le Chiese, fu di compromesso tra le opposte concezioni. Infatti, da una parte, fu solennemente proclamato che nel nuovo Reich non vi era chiesa di Stato. Ma, dall'altra, si riaffermò il carattere di corporazione di diritto pubblico delle confessioni che già lo possedevano, nel precedente regime di unione, ed inoltre si consentì che tale carattere potesse essere riconosciuto sia alle federazioni di confessioni possedenti già natura pubblicistica, sia ad altre confessioni, o anche ad associazioni tendenti ad attuare in comune degli ideali filosofici, ritenute di diritto privato, quando esse dimostrassero di possedere requisiti atti a garantire la loro durata (*art. 137*).

Il riconoscimento dell'indole pubblicistica delle associazioni religiose ha per effetto il diritto per queste di prelevare imposte sulla base dei ruoli civili (*art. 137*).

Il principio di separazione ricompare nell'*art. 138*, che dispone il riscatto delle erogazioni di fondi concessi dallo Stato a favore delle confessioni religiose. Ma viceversa il successivo *art. 139* garantisce il rispetto da parte dello Stato delle festività religiose.

Altra materia di difficile regolamentazione, per il grave contrasto delle opinioni, era quella relativa alla educazione ed istruzione regolata dalla quarta sezione. I principi affermati in questo campo sono:

- 1) Lo Stato oltre a garantire la piena libertà dell'arte,

della scienza e del loro insegnamento, s'impegna a proteggerle ed a favorirne lo sviluppo (*art. 142*).

2) Lo Stato assume l'obbligo di provvedere all'educazione dei giovani con istituti pubblici, cura la formazione di insegnanti in modo uniforme (*art. 143*), controlla l'insieme dell'ordinamento scolastico (*art. 144*), organizza il regime scolastico pubblico secondo un piano d'insieme.

Le linee fondamentali di questo piano d'insieme consacrate nella Costituzione, possono così riassumersi: *a*) obbligo generale di istruzione fino al diciottesimo anno, che si adempie con la frequenza alla scuola popolare, per la durata di almeno otto anni, ed all'annessa scuola di perfezionamento. E' prescritta la gratuità sia dell'insegnamento che delle forniture scolastiche (*art. 143*); *b*) l'ammissione ai diversi tipi di scuole medie ed alle superiori avviene in base all'accertamento delle vocazioni dei giovani, non a considerazioni delle loro condizioni economiche o sociali o della confessione religiosa seguita. Allo scopo di consentire ai meno abbienti l'accesso alle scuole non gratuite devono essere istituiti i fondi, specie per assegnare indennizzi, fino alla fine degli studi, alle famiglie dei giovani poveri, riconosciuti idonei agli studi (*art. 146*); *c*) è riconosciuta la possibilità dell'istituzione di scuole private secondarie, dietro autorizzazione statale, a condizione che queste forniscano le necessarie garanzie relativamente ai programmi, all'organizzazione, al trattamento economico e giuridico degli insegnanti. Invece per le scuole popolari gli istituti privati non sono ammessi, salvo non si riconosca loro uno speciale interesse pedagogico, oppure nel caso che in un determinato comune non esista la possibilità di istituire scuole pubbliche di una determinata confessione religiosa (*artt. 146, 147*); *d*) è attribuito all'insegnamento religioso il carattere di materia ordinaria (salvo che nelle scuole istituite da coloro i quali dichiarano di non riannodarsi ad alcuna concezione religiosa). Per assicurare la libertà di credenza dei singoli è prescritto che tale insegnamento è impartito solo su richiesta di coloro cui appartiene il diritto di educazione dei giovani, in armonia con i principi della comunità religiosa interessata e con il

controllo dello Stato (*art. 149*); e) lo scopo generale dell'insegnamento è indicato come rivolto allo sviluppo della formazione morale, dei sentimenti civici e del valore professionale secondo lo spirito del germanesimo e con lo scopo della riconciliazione dei popoli, in modo però da non ledere il sentimento di coloro che dissentono dalle opinioni della maggioranza.

L'ultima sezione disciplina la vita economica.

Una prima serie di disposizioni, di carattere generale tende ad affermare il principio della libertà. E' così sancita la libertà economica dell'individuo, entro il limite amplissimo dell'inserimento della medesima in una organizzazione della vita economica che corrisponda ai principi della giustizia e garantisca a tutti un'esistenza degna dell'uomo. Più particolarmente, è garantita la libertà del commercio e della industria (*art. 151*), la libertà di contratto, nei limiti della legge e del rispetto dei buoni costumi (*art. 142*), la libertà di coalizione per la difesa ed il miglioramento delle condizioni di lavoro e della vita economica (*art. 159*).

Corrispondono alla concezione così affermata della funzione sociale dell'attività economica le norme dell'*art. 161*, per cui: « Ogni tedesco, pur conservando la sua libertà personale, ha il dovere morale di impiegare le sue energie spirituali e corporee in modo da riuscire utile alla collettività », e dell'*art. 153* che pone la massima: « La proprietà obbliga. Il suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune » nonchè dell'*art. 155*, che impone al proprietario fondiario l'obbligo della cultura dei suoi beni.

Accanto a queste disposizioni generali sono poste altre, con un contenuto più specifico, classificabili in tre gruppi.

Un primo gruppo riguardante la proprietà contiene i seguenti principi:

1) I limiti alla proprietà debbono essere imposti per legge. L'espropriazione è possibile solo per pubblica utilità e previo giusto indennizzo. Però una legge semplice può altrimenti disporre. Le contestazioni sull'indennizzo non possono essere sottratte ai tribunali ordinari, a meno contraria

disposizione di legge (*art. 153*). Il diritto di eredità è garantito; solo alla legge è concesso determinare le tasse di successione (*art. 154*).

2) E' ammesso il controllo dello Stato sulla utilizzazione e ripartizione del suolo, onde evitare abusi ed assicurare a tutti una abitazione sana, e ad ogni famiglia un bene familiare corrispondente ai propri bisogni. L'espropriazione della proprietà fondiaria può essere disposta per soddisfare l'esigenza degli alloggi, favorire la colonizzazione interna e lo sviluppo dell'agricoltura. L'aumento di valore del suolo, che non sia dovuto al lavoro, deve andare a profitto della comunità (*art. 155*).

3) Per quanto riguarda le imprese di produzione sono, considerati tre mezzi d'intervento dello Stato, e cioè: *a*) socializzazione, con riserva d'indennità, delle imprese che ne appaiono suscettibili; *b*) partecipazione dello Stato e dei comuni all'amministrazione delle imprese; *c*) federazioni coattive, in virtù di legge, di più imprese (conservanti tuttavia la propria autonomia) allo scopo di assicurare la collaborazione di tutti gli elementi della produzione, la compartecipazione all'amministrazione dei datori e prestatori di lavoro, e di disciplinare, secondo i principi di un'economia socializzata, la produzione, distribuzione, determinazione dei prezzi, importazione ed esportazione dei beni economici.

Un secondo gruppo ha come oggetto, il lavoro, nei cui confronti si dispone:

1) sottoposizione del lavoro alla speciale protezione del Reich il quale provvedere a rendere uniforme il diritto del lavoro (*art. 157*) e a promuovere una regolamentazione internazionale delle condizioni generali dei rapporti di lavoro (*art. 162*).

2) diritto del lavoratore al tempo libero necessario per l'esercizio dei diritti civili, o degli uffici pubblici a lui affidati (*art. 160*).

3) organizzazione di un sistema globale di assicurazione operaia, con la congrua partecipazione degli assicurati (*articolo 161*);

4) conferimento ad ogni tedesco della possibilità di provvedere al proprio sostentamento con il suo lavoro produttivo, o, quando non gli si possa procurare un'occupazione adatta, somministrazione di quanto è necessario a sostenerlo.

Una disposizione a parte è quella dell'*art. 164*, per cui lo Stato deve promuovere con la sua attività legislativa e amministrativa lo sviluppo della classe media indipendente, proteggendola dall'eccessivo carico tributario e dall'assorbimento in altre classi.

Il terzo gruppo si rivolge alla collaborazione fra datori di lavoro e lavoratori. In proposito l'*art. 165* dispone: «Gli operai e impiegati debbono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle energie produttive. Le organizzazioni delle due categorie ed i contratti da esse stipulati sono giuridicamente riconosciuti.

Gli operai e impiegati, per la tutela dei loro interessi, dispongono d'una rappresentanza legale nei consigli operai di azienda e nei consigli operai di distretto, formati secondo la ripartizione delle regioni economiche, nonché nel consiglio operaio del Reich.

I consigli operai di distretto e quello del Reich, per lo adempimento dei generali compiti economici e la collaborazione all'attuazione delle leggi di socializzazione, formano, insieme ai rappresentanti degli imprenditori e con gli altri ceti interessati, dei consigli economici di distretto, ed un consiglio economico del Reich. Questi consigli devono essere organizzati in modo che vi siano rappresentati i gruppi di mestiere importanti ed in misura proporzionale al loro rilievo economico e sociale.

I progetti di legge in materia sociale ed economica di più rilevante importanza devono essere, prima della loro presentazione, sottoposti, a cura del Governo del Reich, al parere del consiglio economico del Reich.

Il consiglio economico ha il diritto di formulare proposte di legge nella materia stessa, ed il governo del Reich è obbligato a presentarle al Reichstag, anche se non consenta ad esse. Il consiglio economico può incaricare uno dei suoi

membri di sostenere innanzi al Reichstag il progetto da esso proposto.

I poteri di controllo e di amministrazione possono essere trasferiti ai consigli dei lavoratori ed a quegli economici, nell'ambito territoriale loro spettante.

Appartiene alla competenza esclusiva del Reich di regolare l'organizzazione e le attribuzioni dei consigli operai ed economici ed i loro rapporti con altri organismi sociali autonomi ».