

LA CARTA DEL CARNARO E LA COSTITUZIONE DI WEIMAR NEL CONTESTO EUROPEO

Ubaldo Villani-Lubelli

Riassunto: Il contributo analizza la Carta del Carnaro nel contesto storico internazionale evidenziando come la Carta fosse un testo costituzionale il cui contenuto era coerente agli sviluppi del costituzionalismo europeo.

Dopo una contestualizzazione storica e politica della Carta del Carnaro, l'articolo propone una comparazione con la Costituzione di Weimar evidenziando alcuni profili di confronto come la concezione della proprietà e lo stato d'eccezione.

Parole chiave: proprietà privata, costituzionalismo europeo, stato di eccezione

Abstract: This paper examines the Carta del Carnaro within its international historical context, emphasizing how it emerged as a product well-aligned with the broader European constitutional tradition. Following a historical and political contextualization of the Carta del Carnaro, the article offers a comparative analysis with the Weimar Constitution, focusing on key aspects such as property rights and the state of emergency.

Keywords:
private property, European constitutionalism, state of emergency

1. Introduzione

Dopo la Prima guerra mondiale, la città di Fiume (oggi nota come Rijeka) divenne uno dei territori di contesa tra l'Italia e il neonato Regno dei Serbi, Croati e Sloveni.¹ Fiume, con una popolazione mista prevalentemente di

¹ Il Regno dei Serbi Croati e Sloveni era uno stato unitario nato alla fine della Prima guerra mondiale. Dopo il crollo dell'Impero Austro-Ungarico, le popolazioni slave del Sud (soprattutto serbi, croati e sloveni) cercarono di unirsi in uno stato comune. Nel dicembre 1918 fu proclamato il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, che univa il Regno di Serbia, che aveva già inglobato il Montenegro, con i territori abitati da croati e sloveni dell'ex Impero austro-ungarico. Il nuovo stato comprendeva così popolazioni di etnie, lingue e religioni diverse: i serbi, prevalentemente ortodossi, i croati, per la maggior parte cattolici, e gli sloveni, anch'essi in prevalenza cattolici. La fusione non avvenne senza problemi, poiché i gruppi etnici portavano con sé tradizioni, aspirazioni e strutture politiche diverse. Mentre i serbi erano in genere favorevoli a un modello centralizzato, che vedeva Belgrado come capitale, i croati e gli sloveni tendevano a preferire una struttura federale o un'autonomia maggiore per preservare la propria identità nazionale. Le tensioni etniche e politiche all'interno del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni

italiani, croati e ungheresi, era in una posizione geostrategica importante sia per la sua collocazione sull'Adriatico sia per le rilevanti infrastrutture portuali.

La dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico lasciò un vuoto di potere nei territori precedentemente sotto il dominio dell'Impero. Nel corso delle discussioni sul Trattato di Versailles, la città di Fiume divenne una delle aspirazioni territoriali italiane, entrando così in conflitto con quelle slave. La contesa portò a un periodo di incertezza sulla sovranità della città. Da una parte, l'Italia aspirava ad annetterla, basandosi sul principio di 'redimere' le terre abitate da italiani, mentre gli stati slavi rivendicavano Fiume come parte del loro territorio, considerandola una città cruciale per l'accesso al mare e la sua posizione geo-strategica. La situazione rimase incerta e confusa fino al Trattato di Rapallo (1920), con cui Italia e Jugoslavia si accordarono per dichiarare Fiume uno stato indipendente. L'indipendenza della città, tuttavia, fu breve. Nel 1924, infatti, con il Trattato di Roma, Fiume venne annessa all'Italia, risolvendo temporaneamente la questione, ma lasciando in eredità tensioni che sarebbero riemerse successivamente nella seconda guerra mondiale.

Prima del Trattato di Roma, nel 1919, in un contesto di forte instabilità, Gabriele D'Annunzio guidò l'occupazione della città con l'intenzione di marcare un gesto di sfida verso le potenze alleate e verso il governo italiano che tentava di evitare un conflitto diretto e cercando, altresì, di anticipare le decisioni di politica internazionale, occupando militarmente la città e proclamandone l'indipendenza. Questa azione di D'Annunzio, nota come 'Impresa di Fiume', attirò un'ampia partecipazione di volontari italiani, compresi nazionalisti e futuristi, dando vita a un esperimento politico e sociale unico. È esattamente in questo contesto storico che nacque la Reggenza del Carnaro.

2. La Reggenza italiana del Carnaro

La Reggenza Italiana del Carnaro fu uno Stato libero e indipendente istituito da Gabriele D'Annunzio dopo la cosiddetta impresa fiumana e vide la promulgazione della Carta del Carnaro l'8 settembre 1920 a Fiume. Si trattava di un progetto politico ambizioso e controverso che mirava a creare un nuovo modello di stato basato su principi innovativi per l'epoca di cui la Carta del Carnaro – una costituzione moderna e in parte utopica, con elementi

aumentarono negli anni successivi e, nel 1929, il re Alessandro I cambiò il nome del paese in Regno di Jugoslavia, nel tentativo di unificare ulteriormente la nazione. Le tensioni interne continuarono e sarebbero esplose nuovamente durante la Seconda guerra mondiale.

corporativi e libertari, ma coerente al contesto della storia costituzionale europea del tempo – ne sarebbe stata l'espressione.

Il termine Reggenza, in questo particolare contesto storico-politico, indicava un governo provvisorio con poteri straordinari in attesa di una definizione definitiva della situazione politica. Nel caso della Reggenza del Carnaro, la scelta del termine sottolineava la natura temporanea di questo stato libero che era destinato, nelle intenzioni di Gabriele D'Annunzio, a confluire nel Regno d'Italia.

La Carta del Carnaro prevedeva un'ampia autonomia e una serie di innovazioni politiche e sociali; introduceva principi come il suffragio universale, la libertà di espressione e un sistema economico basato sul corporativismo. In questo senso la Reggenza si poneva come un vero e proprio laboratorio politico per l'Italia. Nonostante le grandi ambizioni, l'esperienza durò ben poco in quanto già nel dicembre del 1920 le truppe italiane occuparono Fiume e misero fine al breve, seppur significativo, esperimento dannunziano.

3. La Carta del Carnaro

Il testo della Carta del Carnaro ebbe una genesi singolare non solo legata alla più nota figura di Gabriele D'Annunzio ma anche Alceste De Ambris. Prima di arrivare alla versione finale della Carta del Carnaro, Gabriele D'Annunzio e Alceste De Ambris lavorarono a diverse bozze del testo che circolarono tra i legionari e i sostenitori del progetto di Fiume e differirono nella forma e nella sostanza, rispetto al testo che fu ufficialmente promulgato. In ogni caso è bene precisare che non esistono divergenti versioni ufficiali della Carta del Carnaro, in quanto il testo promulgato fu appunto uno solo. Esiste, tuttavia, il testo di Alceste De Ambris che appunto differisce sensibilmente rispetto al testo della Carta.²

Il testo della Carta del Carnaro fu pubblicato il 30 agosto 1920 e formalmente proclamato il 12 settembre 1920 a Fiume. Nel testo si possono percepire molto chiaramente i diversi contributi che conducono al profilo di due personalità diverse come De Ambris e D'Annunzio. A questo proposito, in via preliminare, prima di entrare nel merito dei contenuti della Carta del Carnaro è utile delineare sinteticamente i caratteri principali dei due protagonisti. Il primo, De Ambris, era un sindacalista rivoluzionario e, come tale, portava avanti un'idea di società basata sul corporativismo e sul sindacalismo radicale. Tre aspetti si possono facilmente percepire nel

² Cfr. F.L. Ramaioli, *Quis contra nos? Storia della Reggenza del Carnaro da D'Annunzio alla Costituzione di Fiume* (Cesena 2018). Recentemente i due testi sono stati pubblicati come appendice in G. de Vergottini, *La Costituzione secondo D'Annunzio* (Milano 2024).

contributo di De Ambris. Il primo riguardava la divisione del potere attraverso corporazioni professionali. Egli vedeva le corporazioni come una forma di partecipazione democratica dove i lavoratori, organizzati per settori economici e professionali, avrebbero avuto voce nella gestione dello Stato. Era un'idea radicata nel sindacalismo rivoluzionario che mirava a superare le forme tradizionali di democrazia rappresentativa. Il secondo aspetto, molto legato al primo, riguardava l'interessamento a sviluppare un sistema in cui i cittadini partecipassero direttamente al governo attraverso le corporazioni, mettendo in discussione i sistemi rappresentativi tradizionali che considerava inadeguati o corrotti. L'art. 2 del testo di De Ambris, del resto, affermava che «La Repubblica del Carnaro è una democrazia diretta che ha per base il lavoro produttivo e come criterio organico le più larghe autonomie funzionali e locali». Infine, il terzo aspetto riguardava i diritti sociali e dei lavoratori. Nella visione di De Ambris, la Reggenza del Carnaro avrebbe dovuto promuovere i diritti economici e sociali dei cittadini, con una forte attenzione ai diritti dei lavoratori, ai salari, alle condizioni di lavoro, alla giustizia sociale e all'uguaglianza senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di classe e di religione. Il contributo di D'Annunzio fu molto diverso rispetto a quello di De Ambris e certamente ispirato a una visione estetica e autoritaria della politica, profondamente influenzata dall'irrazionalismo e dal culto della personalità. Del resto, egli era espressione di un «nazionalismo vindice della vittoria mutilata»³. D'Annunzio, inoltre, voleva che la Carta del Carnaro desse un'importanza straordinaria alle arti, alla musica e alla cultura, elevandole a un ruolo quasi sacro nella vita politica. L'arte doveva essere una delle forme più alte di espressione e guida dello Stato. Questo rifletteva la visione idealista della politica come forma di espressione estetica. D'Annunzio enfatizzava il ruolo di un leader carismatico, il cosiddetto Comandante (ruolo che lui stesso assunse a Fiume). Infine D'Annunzio voleva che la Carta fosse un manifesto di una nazione eroica, fatta di guerrieri e artisti, disposti a sacrificarsi per una causa più alta. Questa visione era evidentemente molto distante dal sindacalismo rivoluzionario che De Ambris vedeva come un mezzo per ottenere giustizia sociale, piuttosto che un fine per esaltare lo spirito guerriero della nazione. Il testo definitivo riflette una sintesi tra i due approcci e una rielaborazione effettuata da D'Annunzio partendo da una stesura iniziale di De Ambris⁴.

La convergenza di due personalità così diverse ma per certi versi simbiotiche rese la Carta un documento unico, una fusione di ideali radicali

³ De Vergottini, *La Costituzione* 37.

⁴ De Vergottini, *La Costituzione* 38.

che combinavano utopia sindacalista ed estetica dannunziana rappresentando indubbiamente un esperimento politico e sociale audace e ardito nel suo genere.

4. Il contesto internazionale: esperienze simili e coeve alla Carta del Carnaro in Europa

La Carta del Carnaro, con la sua visione innovativa e il suo carattere sperimentale, si inseriva in un contesto europeo caratterizzato da fermenti rivoluzionari e da una profonda crisi dei vecchi ordinamenti. Diverse esperienze politiche e sociali, nate in seguito alla prima guerra mondiale, presentavano alcune vaghe affinità con il progetto dannunziano. Si pensi alla repubblica dei consigli in Russia nel 1917 basata sulla rappresentanza diretta dei lavoratori e sulla partecipazione popolare alla gestione del potere o alla Repubblica Sovietica Ungherese, un regime comunista che attuò una serie di riforme radicali in campo sociale ed economico nel 1919 oppure alla Germania del 1918-1919 dove si verificarono diverse esperienze di autogestione operaia e contadina, con la creazione di consigli di fabbrica e di soldati. Questi consigli, ispirati ai principi del socialismo e dell'anarchismo, miravano a una radicale trasformazione della società e dell'economia. Più in generale la Carta del Carnaro presentava un'analogia con i fenomeni dell'anarchismo, con le sue idee di autogestione e di ricerca di alternative ai modelli politici esistenti. Esso infatti influenzò profondamente molti dei movimenti rivoluzionari del dopoguerra, sia in Europa che nel resto del mondo. Queste esperienze internazionali, anche se erano sotto certi aspetti profondamente diverse dalla Carta del Carnaro, erano accomunate dall'ambizione di superare i modelli politici tradizionali e di sperimentare nuove forme di organizzazione sociale o di costruire una società nuova basata sui principi di giustizia sociale e di autogoverno. In questo contesto le idee socialiste e anarchiche costituivano una fonte di ispirazione comune per molti dei protagonisti di questi movimenti. Non si può negare, tuttavia, che la Reggenza del Carnaro aveva delle particolarità che la rendevano unica e diversa rispetto ai casi sopra citati: era un esperimento limitato a una singola città, presentava un chiaro profilo nazionalista e corporativo e quindi contrapposto ai movimenti comunisti e anarchici con cui, tuttavia, condivideva l'attenzione per i diritti sociali e la partecipazione politica.

La Reggenza del Carnaro, dunque, si colloca all'interno di un contesto storico caratterizzato da sperimentazioni politiche e sociali radicali, da concezioni rivoluzione e di cambiamento sociale tipiche della crisi dello stato liberale ottocentesco. Tale contestualizzazione internazionale e comparazione aiuta a valutarne l'originalità istituzionale e la specificità storico-politica in

termini anche di eredità relativamente al rapporto tra individuo e Stato che sono ancora oggi centrali nella ricerca scientifica. In questo senso, un caso significativo di comparazione può essere fatto con la Costituzione Weimar del 1919.

5. La Carta del Carnaro e la Costituzione di Weimar

Un confronto tra la Carta del Carnaro e la Costituzione di Weimar è estremamente interessante per comprendere meglio le sperimentazioni costituzionali del primo dopoguerra. È importante premettere e ricordare che la Costituzione di Weimar ha avuto un impatto notevole nella storia del costituzionalismo europeo. Pur essendo stata travolta dal regime nazionalsocialista, essa infatti ha avuto un'influenza profonda per le notevoli innovazioni introdotte come la tutela dei diritti sociali fondamentali, la divisione dei poteri, le forme di democrazia diretta, lo stato d'eccezione (art. 48) e la responsabilità del governo di fronte al parlamento. Tutti questi profili sono stati ripresi e sviluppati nelle costituzioni di molti paesi europei dopo la seconda guerra mondiale. La Carta del Carnaro, pur essendo un documento rilevante della storia costituzionale, ha avuto un impatto indubbiamente minore.

Entrambe le carte costituzionali (di Fiume e di Weimar) sono nate in un contesto storico simile caratterizzato da turbolenze politiche e sociali in seguito alla Prima Guerra Mondiale anche se presentano caratteristiche e obiettivi differenti in relazione all'origine e al contesto, e, soprattutto, alla durata. La Carta del Carnaro fu un'esperienza 'effimera', mentre la Costituzione di Weimar ha resistito per quattordici anni e ha influenzato le generazioni successive non solo in Germania ma anche in Europa. La Carta del Carnaro (1920) nacque da un'iniziativa irredentista e rivoluzionaria, in un contesto di occupazione militare. Il suo carattere era fortemente legato alla figura di Gabriele D'Annunzio e alla sua visione di una nuova Italia. Era, inoltre, una costituzione per una piccola città-stato. La Costituzione di Weimar, al contrario, fu il prodotto di un processo costituente democratico e in un contesto di sconfitta bellica. A unire la cornice storico-politica in cui nacquero i due testi è rappresentata dalle profonde divisioni sociali e di crisi post-bellica e di profonda delusione dopo il Trattato di Versailles, anche se per ragioni diverse: le dure condizioni poste alla Germania sconfitta e la "vittoria mutilata" per l'Italia.

La Carta del Carnaro enfatizzava i principi del corporativismo, del suffragio universale e della partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica e aveva, contestualmente, una forte connotazione nazionalista e anti-parlamentare. La *Carta* proponeva un sistema di governo corporativo, dove il potere era diviso

tra i vari sindacati (corporazioni) professionali e una struttura decentralizzata. In questo senso era fortemente influenzata dal sindacalismo rivoluzionario di Alceste De Ambris. Il potere era diviso tra corporazioni professionali, e prevedeva anche un forte ruolo per l'esercito e la marina.

La Repubblica di Weimar, diversamente dalla Carta del Carnaro, aveva l'obiettivo di rappresentare un tentativo di costruire una nuova Repubblica democratica nell'ambito del Reich tedesco. La Costituzione di Weimar era certamente ispirata alle idee liberal-democratiche, si basava sui principi della democrazia rappresentativa, era una democrazia parlamentare, di Stato di diritto, più precisamente dello stato sociale di diritto, e della tutela dei diritti fondamentali.

Il potere era strutturato secondo il modello liberale, con un presidente eletto a suffragio universale e un cancelliere dipendente dalla fiducia del parlamento. I diritti individuali erano chiaramente protetti, e il modello era basato su un bilanciamento tra le varie istituzioni dello Stato, anche se la figura del Presidente aveva poteri considerevoli, soprattutto nei periodi di emergenza (articolo 48).

Nonostante queste differenze, un confronto è particolarmente significativo nella misura in cui entrambe le carte rappresentarono tentativi innovativi di dare forma a nuove istituzioni politiche in un periodo di grandi cambiamenti. Se la Carta del Carnaro incarnava un approccio maggiormente rivoluzionario, la Costituzione di Weimar rappresentò un tentativo di riformare le istituzioni esistenti nell'ambito di una modifica della forma di stato, dalla monarchia alla repubblica. Inoltre, entrambe le carte hanno lasciato un'impronta significativa sulle successive costituzioni europee, in particolare per quanto riguarda i diritti sociali fondamentali e i meccanismi di rappresentanza politica. Il confronto tra la Carta del Carnaro e la Costituzione di Weimar ci permette di comprendere meglio la complessità e la varietà delle esperienze costituzionali del primo dopoguerra. Entrambe le carte rappresentano tentativi di rispondere alle sfide poste dalla modernizzazione e dalle trasformazioni sociali, anche se con approcci e risultati diversi.

6. La concezione della proprietà nella Carta del Carnaro e nella Costituzione di Weimar

L'articolo IX, nella sezione "Dei fondamentali", della Carta del Carnaro recitava:

«Lo Stato non riconosce la proprietà come il dominio assoluto della persona sopra la cosa, ma la considera come la più utile delle funzioni sociali.

Nessuna proprietà può essere riservata alla persona quasi fosse una sua parte; né può essere lecito che tal proprietario infingardo la lasci inerte o ne disponga malamente, ad esclusione di ogni altro.

Unico titolo legittimo di dominio su qualsiasi mezzo di produzione e di scambio è il lavoro.

Solo il lavoro è padrone della sostanza resa massimamente fruttuosa e massimamente profittevole all'economia».

Si tratta di un articolo importante nell'ambito della contestualizzazione storica nella misura in cui si presenta una concezione della proprietà che avrà grande fortuna nella storia del costituzionalismo italiano. Il principio espresso dal paragrafo in cui si afferma che si considera la proprietà come la più utile delle funzioni sociali delinea un'idea di società in cui, come si afferma in altri articoli, «La Reggenza del Carnaro è un governo schietto di popolo che ha per fondamento la potenza del lavoro produttivo» (art. III) ed ancora lì dove si legge che «I cittadini della Reggenza sono investiti di tutti i diritti civili e politici nel punto in cui compiono il ventesimo anno di età. Senza distinzione di sesso diventano legittimamente elettori ed eleggibili per tutte le cariche» (art. XVI). In altri termini si intendeva costituire un nuovo ordine socio-economico e politico che superasse «il disegno costituzionale dello Statuto Albertino»⁵ ed in cui «il collettivo assumeva un ruolo sempre più rilevante rispetto all'individuale»⁶, ed in cui, ancora, «lavoro e proprietà saldano la pienezza dei diritti del cittadino alla soddisfazione i interessi collettivi socialmente rilevanti»⁷. A tal proposito, il confronto con la Costituzione di Weimar si rivela, ancora una volta, proficuo sebbene il testo tedesco sia ancor più ambizioso del testo fiamano.

In questo contesto è importante ricordare il contesto storico generale di queste trasformazioni sociali ed economiche. In particolare Karl Polanyi⁸ individuò la grande trasformazione in atto nel momento in cui, con la rivoluzione industriale (XVIII-XIX secolo), l'economia di mercato iniziò a

⁵ De Vergottini, *La Costituzione* 121, ma anche 103-110. Cfr. A. Agri, *La Costituzione della Reggenza del Carnaro (1920)* (Torino 2023).

⁶ De Vergottini, *La Costituzione* 124. Si ricorda, a tal proposito che la costituzione italiana del 1948 sembra quasi riprendere tale principio nell'art. 42: La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti³. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

⁷ De Vergottini, *La Costituzione* 109.

⁸ K. Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca* (Torino 1974). Per una contestualizzazione puntuale sulla Carta del Carnaro rimando a A. Agri, *La Costituzione* 1-28.

dominare la società e in cui le innovazioni tecnologiche e i cambiamenti nei rapporti di produzione portarono alla creazione di un mercato globale che riguardava il lavoro, la terra e il capitale. La crisi del sistema di mercato nel periodo compreso tra la fine del XIX secolo e la Prima Guerra Mondiale, culminò nella Grande Depressione del 1929. Tale periodo fu caratterizzato da instabilità economica, disoccupazione di massa e crescenti disuguaglianze che prepararono il terreno all'emersione di ideologie totalitarie come il fascismo e il nazionalsocialismo. In particolare il periodo interbellico è un'epoca in cui le tensioni sociali e politiche aumentano creando il tessuto sociale e politico ideale per il crollo delle democrazie. Polanyi conclude circa la necessità di un nuovo ordine sociale in cui l'economia sia al servizio della società, riequilibrando il rapporto tra mercato, Stato e società.

È in questo contesto che va inserita l'esperienza storica della Repubblica di Weimar, la cui costituzione esprimeva esattamente questo profilo della società post-bellica. Le ambizioni dei padri costituenti consistevano nel tentativo di dare nuova forma al rapporto tra diritti e potere, tra Stato e società. Il principio guida della *Reichsverfassung* del 1919, infatti, non si esauriva nell'art. 1, secondo il quale «il potere statale emana dal popolo», ma aveva un pilastro fondamentale nell'aspirazione a creare un nuovo ordine sociale che fosse giuridicamente diverso rispetto alla fase storica precedente e che si presentasse come alternativo anche alla repubblica dei consigli (soviet) che durante la rivoluzione tedesca del 1918 era ancora un modello di riferimento per una parte della società tedesca. L'obiettivo primario della Costituzione di Weimar era di ridefinire il rapporto tra la sfera politica e la sfera economica. Da qui il cospicuo catalogo delle libertà e dei diritti fondamentali (Diritti e doveri fondamentali dei tedeschi, artt. 109–165) attraverso i quali si intendeva garantire tutti i membri della comunità. Essi rappresentavano il superamento dello Stato ottocentesco e l'affermazione di una nuova forma di statualità che trovò un esempio paradigmatico nell'art. 153: «La proprietà obbliga. Il suo uso deve essere paritariamente rivolto al proprio servizio e al bene comune»⁹. Con la Costituzione di Weimar si avviò la fonazione di uno Stato a economia mista – indubbiamente conseguenza dei grandi compromessi sociali all'origine della prima democrazia tedesca – ma che certamente funzionalizzava il diritto di proprietà al perseguimento del bene comune. Tale principio fu richiamato anche da Walther Rathenau, Ministro degli Esteri e assassinato nel 1922, nel momento in cui introdusse il concetto della *Gemeindung*. Essa indicava l'idea del bene della collettività e veniva collegata, esplicitamente, alla 'giustizia

⁹ L'art. 153 della Costituzione di Weimar, è ripreso, con una formulazione parzialmente diversa, ma sostanzialmente identica, nel Grundgesetz del 1949, art. 14 del Grundgesetz: La proprietà impone degli obblighi. Il suo uso deve al tempo stesso servire al bene della collettività.

sociale' oltre la mera 'funzione sociale' della proprietà¹⁰. In questo modo i democratici e repubblicani weimariani intendevano realizzare una reale unità politica e un effettivo ordine sociale che prese forma nell'articolata discussione sulla *Gesellschaftsverfassung* intesa come l'insieme delle forze umane, individuali e associate, impegnate nella soluzione di reciproci rapporti della vita comune¹¹. Nel 1919 la questione riguardava il rapporto tra imprenditori e lavoratori. Nell'aprile del 1919, ancora in piena fase costituente, il governo tedesco introdusse la *Mitbestimmung* dei lavoratori nell'impresa. Principio che trovò espressione nell'art. 165 della Costituzione: «operai e impiegati devono collaborare con gli imprenditori per la determinazione delle condizioni di impiego e di lavoro e per lo sviluppo economico complessivo delle forze produttive». Veniva inoltre garantito a operai e impiegati una rappresentanza legale nei consigli degli operai di azienda e nei consigli di distretto. Se, in questo modo, si recepivano una parte delle istanze della rivoluzione del 1918 e le richieste sindacali, si deve altresì ricordare che i consigli di distretto, pur previsti dalla Costituzione, non furono mai realizzati, mentre nel 1920 furono istituiti soltanto i consigli di azienda e il consiglio economico del Reich. In questo senso la costituzione sociale non fu mai completata e il principio della *Gemeindung* di Walther Rathenau rimase in gran parte inapplicato.

7. *Lo stato d'eccezione nella Carta del Carnaro e nella Costituzione di Weimar.*

Un altro profilo di comparazione molto interessante è lo stato d'eccezione. Lo stato di eccezione, pur determinato con straordinaria efficacia e pregnanza da Carl Schmitt nella sua *Teologia politica* (1921), è in realtà un concetto presente della scienza giuridica e politica sin dall'antica Roma con la figura del *dictator*, ma, ancor di più, con la misura dello *itutium* che era una sospensione della legge che dava forma a una sorta di 'non-luogo' in cui chi governava agiva in virtù di una forza di legge eccezionale in caso di concreto pericolo per la Repubblica, secondo quanto proclamato dal Senato¹². Lo stato di eccezione ebbe una varia e diversa evoluzione nell'età moderna in autori come Bodin, Machiavelli, Hobbes e Rousseau fino, appunto, al Novecento. La disciplina di emergenza non era, evidentemente, una novità né della Carta del Carnaro né della Costituzione di Weimar. Come ricorda De Vergottini, nel momento in

¹⁰ W. Rathenau, *Scritti e discorsi politici 1919-1921*, in M. Cacciari, *Walther Rathenau e il suo ambiente* (Bari 1979) 87.

¹¹ E. Eichenhofer, 'Juristen und Sozialstaat in der Weimarer Republik', *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 46 (2017) 199–240.

¹² Si veda G. Agamben, *Stato di eccezione* (Torino 2003) 55-67. Sullo *Istitutium* la letteratura è vasta, rimando in particolare a A. Nissen, *Das Istitutium. Eine Studie aus der roemischen Rechtsgeschichte* (Leipzig 1977); G. Quadri, *La forza di legge* (Milano 1979); A. Fraschetti, *Roma e il Principe* (Bari 1990).

cui si definiva la Carta del Carnaro, la Costituzione di Weimar già prevedeva il noto art. 48 e già il testo di De Ambris prevedeva l'ipotesi di poteri straordinari in caso di emergenza (art. 34):

«In caso di grave pericolo per la Repubblica l'Assemblea Nazionale può nominare un Comandante per un periodo non superiore ai sei mesi. Il Comandante durante il periodo in cui rimane in carica esercita tutti i poteri politici e militari, sia legislativi che esecutivi. I membri del potere esecutivo funzionano come suoi segretari. Può essere eletto Comandante qualunque cittadino, nel possesso dei diritti politici, facente parte o no dei poteri della Repubblica.

Allo spirare del termine fissato per la durata della carica del Comandante, l'Assemblea Nazionale si riunisce nuovamente e delibera sulla conferma in carica del Comandante stesso, sulla sua eventuale sostituzione o sulla sua cessazione della carica».

Il testo di De Ambris, che si richiamava evidentemente all'istituto della *dictatura* romana, fu ripreso e riadattato da D'Annunzio. La Carta del Carnaro, infatti, nell'art. XXXXIII recitava:

«Quando la Reggenza venga in pericolo estremo e veda la sua saluta nella devota volontà d'un solo, che sappia raccogliere eccitare e condurre tutte le forze del popolo alla lotta e alla vittoria, il Consiglio nazionale solennemente adunato nell'Arengo può nominare a viva voce per voto il Comandante e a lui rimettere la potestà suprema senza appellazione.

Il Consiglio determina il più o men breve tempo dell'imperio non dimenticando che nella Repubblica romana la dittatura durava sei mesi».

Come risulta chiaramente dall'ultimo comma, il richiamo alla *dictatura* romana era esplicito e rappresentava sia per De Ambris sia per D'Annunzio un punto di riferimento fondamentale. A conferma di ciò, l'art. XXXXIV affermava che

«il Comandante, per la durata dell'imperio, assomma tutti i poteri politici e militari, legislativi ed esecutivi.

I partecipi del Potere esecutivo assumono presso di lui ufficio di segretari e commissarii.»

Come ricorda il De Vergottini, la disposizione dell'art. XXXXIII, nella sostanza, «fotografava la situazione del momento a Fiume in quanto già D'Annunzio concentrava in sé poteri illimitati convinto della situazione obiettivo il pericolo per la Reggenza e della sua personale capacità di successo»¹³.

¹³ De Vergottini, *La Costituzione* 99.

In questo contesto si inserisce anche l'analisi sullo stato di eccezione nella Costituzione di Weimar che rappresenta uno dei modelli istituzionali del Novecento in cui la disciplina dello 'stato di crisi' trova la più compiuta espressione e applicazione. L'art. 48 stabiliva, infatti, che il Presidente del Reich potesse ristabilire l'ordine e la sicurezza pubblica:

«Se un Land non adempie gli obblighi impostigli dalla costituzione o da una legge del Reich, il Presidente può costringervelo con l'aiuto della forza armata.

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. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153.

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.

Nel caso di urgente necessità, il Governo di un Land può adottare nel proprio territorio le misure provvisorie indicate nel secondo comma. Esse vanno revocate se lo richiedono il Presidente del Reich o il Reichstag.

Norme più particolari saranno date con legge del Reich»

La particolarità di questo articolo, largamente utilizzato durante gli anni della Repubblica di Weimar, consisteva nel potere conferito al Presidente del Reich di sospendere i diritti fondamentali indicati in caso di emergenza ma soprattutto nel fatto che, nell'ultimo comma, si fa riferimento a norme di dettaglio che sarebbero dovute essere scritte ma che, in realtà, non vennero mai redatte. In altri termini, l'applicazione dell'art. 48, non fu mai disciplinata creando una discrezionalità eccessiva e conflitti interistituzionali e costituzionali, non di rado irrisolvibili, come nel caso del *Preußenschlag* nel 1932.

8. Riflessioni conclusive

Sia la Carta del Carnaro che la Costituzione di Weimar rappresentano due momenti cruciali nella storia del costituzionalismo europeo. Entrambe hanno lasciato un'eredità complessa e controversa che continua a essere oggetto di studio da parte della ricerca scientifica.

La Carta del Carnaro, pur essendo un documento influente per i movimenti di avanguardia politica, culturale e artistica, ebbe scarsa applicazione pratica al di fuori di Fiume e fu in vigore solo per un breve periodo. Il suo profilo radicale e la fusione di ideologie, la resero un punto di riferimento per varie correnti del pensiero politico, come il fascismo, il sindacalismo rivoluzionario e il corporativismo, che influenzarono l'Italia fascista e altri movimenti nel

mondo. In sintesi, si è trattato più di un esperimento politico che di un modello duraturo. La Costituzione di Weimar, al contrario, ha rappresentato un punto di riferimento fondamentale per lo sviluppo della democrazia in Europa e della storia del costituzionalismo europeo. In considerazione delle sfide politiche e del contesto storico, la Costituzione di Weimar ha ben retto ai tentativi di porre fine alla democrazia tedesca. In questo senso, essa si è guadagnato un posto importante nella storia politica e costituzionale europea, lo stesso non si può dire, evidentemente, per la Carta del Carnaro che appunto aveva un profilo certamente molto avanguardistico ma anche eclettico e a volte fin troppo utopico. Una differenza molto importante da sottolineare riguarda l'eredità ideologica. Mentre la costituzione di Weimar fu congelata dal Nazionalsocialismo perché considerata non adatta alla nuova realtà del regime tanto che divenne un simbolo della cultura democratica, la Carta del Carnaro è stata utilizzata dal fascismo per legittimare il proprio potere.

Nonostante la breve durata della Reggenza del Carnaro, la Carta ha lasciato un'impronta indelebile nella storia del pensiero politico e sociale. Alcune delle sue idee sono state riprese e sviluppate in successivi progetti costituzionali, mentre altre sono rimaste come un'eredità di sperimentazione e innovazione, non di rado esclusivamente simbolica.

