

Quel che so su Weimar, la sua forma di governo e le sue vicissitudini istituzionali

Gianfranco Pasquino¹

Abstract:

La Costituzione di Weimar disegnò una Repubblica semipresidenziale ante-litteram. In questo intervento ne analizzo le componenti essenziali e le vedo all'opera nelle elezioni presidenziali, nella formazione dei governi e nella cultura politica. Concludo con una sintetica comparazione con le varianti elettorali e istituzionali che hanno reso solido e funzionante il semipresidenzialismo della Quinta Repubblica francese

La Repubblica di Weimar è stata frequentemente oggetto di comparazioni male impostate e peggio eseguite, che non conducono a nessun apporto conoscitivo. Invece, la tragica vicenda di Weimar contiene una pluralità di lezioni (e non lezioni), istituzionali e politiche, tuttora importanti che meritano di essere apprese.

Naturalmente, una trattazione esauriente è quasi impossibile anche, ma non solo, per, da un lato, l'incredibile numero di studi che sono stati dedicati alle vicissitudini di Weimar, dall'altro, per la complessità dell'evento e delle sue componenti in un paese, la Germania, che era già nella modernità e che godeva di una vita culturale di altissimo livello. Dunque, sono costretto ad essere selettivo, anche perché parto dalle conoscenze circoscritte alla (mia) scienza politica e alla mia, spero adeguata, abilità di "comparatista".

La prima osservazione, a mio parere, molto importante e, probabilmente, non adeguatamente presente nelle numerose monografie dedicate alla Repubblica di Weimar, è che siamo di fronte ad un caso di democratizzazione: transizione da un regime autoritario ad un regime democratico. La letteratura esistente distingue le varie modalità di transizione e gli esiti con riferimento prevalente alla ridefinizione delle coalizioni socio-politiche ed economiche che si sfaldano all'inizio della transizione e si formano per condurla a termine. Potremmo anche parlare di blocchi dominanti, ma sarebbe eccessivo. Quello che, invece, pare accertato nel caso della Germania è che due, forse, tre dei gruppi dominanti: Forze Armate, burocrazia, Junker (i grandi e potenti latifondisti prussiani), si videro sottrarre parte, ma soltanto parte, del loro potere politico e non ritennero mai del tutto legittimo il nuovo assetto come configurato nelle strutture istituzionali della Repubblica di Weimar e nella sua Costituzione.

Ad ogni buon conto, è fuor di dubbio che dal punto di vista istituzionale e politico fu effettuata una vera e propria transizione: la Germania imperiale e autoritaria fu

¹ Gianfranco Pasquino è Professore Emerito di Scienza politica nell'Università di Bologna e Socio dell'Accademia dei lincei.

costretta anche dalla sconfitta in guerra a cedere il passo ad una Repubblica democratica. Però, qui vorrei evidenziare un elemento molto significativo che, per un insieme di ragioni non mi pare sia mai stato colto e mai stato approfondito. A sua insaputa e, persino, all'insaputa degli autorevoli giuristi, a cominciare da Hugo Preuss, considerato il più influente fra loro, la Costituzione di Weimar disegnò una repubblica semi-presidenziale. La mia affermazione deve essere motivata con precisione. Weimar non fu una democrazia parlamentare se definiamo, come ritengo corretto, democrazie parlamentari i regimi nei quali il governo nasce, funziona, cambia in Parlamento e, come avrebbe voluto Max Weber, il capo del governo è il "dittatore del campo di battaglia parlamentare". Nella Repubblica di Weimar il potere esecutivo non fu mai del tutto nelle mani del Cancelliere che dovette sempre fare i conti con il Presidente della Repubblica. Nelle democrazie parlamentari, se non sono monarchie, il Presidente è eletto dal Parlamento (un'altra delle attività che fanno del Parlamento un organismo centrale). Dopodiché, naturalmente, il Presidente, capo dello Stato, ha una gamma variabile di poteri, ma in pratica, non è mai il capo dell'esecutivo.

La Costituzione di Weimar stabilì il principio dell'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica. Non esistevano precedenti né casi simili. Questa scelta è assolutamente comprensibile e, forse, anche giustificabile poiché era importante conferire legittimità alla Presidenza, una legittimità comparabile a quella dell'ereditarietà di cui aveva goduto l'Imperatore. Oggi, abbiamo imparato che l'elezione popolare diretta del capo dello Stato comporta una pluralità di rischi, fra i quali, il prevalere della "popolarità" e delle qualità personali, non politiche, del candidato sulla sua esperienza e competenza politica, ma Weimar operava in un terreno sostanzialmente sconosciuto. Il primo presidente della Repubblica, il socialdemocratico, Friedrich Ebert, fu eletto dall'Assemblea Costituente nel febbraio 1919. Con una modifica a maggioranza qualificata della Costituzione, il suo mandato fu poi prolungato fino al giugno 1925, ma Ebert morì in carica nel febbraio 1925.

Quelle elezioni presidenziali del 1925 già contengono e manifestano elementi di notevole problematicità, per lo più non sufficientemente segnalati e approfonditi. Primo, se nessun candidato otteneva la maggioranza assoluta dei votanti, si passava al secondo turno che non era un ballottaggio fra i due meglio piazzati. Infatti, il secondo turno era aperto a tre candidati. Secondo elemento di rilievo, al secondo turno poteva entrare in campo anche un candidato non presente al primo turno. Avvenne proprio così. Dopo il primo turno, a causa della dichiarata indisponibilità del Zentrum di votare il candidato socialdemocratico, l'SDP scelse di ritirare il suo candidato e di appoggiare Wilhelm Marx, mentre DNP e DNDP decisero di sostituire Jarres a favore del quasi ottantenne Maresciallo Paul von Hindenburg. La tabella 1 mostra la distribuzione dei voti.

TABELLA 1. Candidati e voti nelle elezioni presidenziali del 1925 ¶

	Primo turno	secondo turno
Jarres (DNP; DNDP)	10.416.658 · 38.8	Hindenburg · 14.655.641 · 48.3 ¶
Braun (SPD)	7.802.479 · 29.0 ¶	Marx · 13.751.605 · 45.3 ¶
Marx (Zentrum)	2.887.734 · 145. ¶	
Thälmann (KPD)	1.871.815 · 7.0	1.931.151 · 6.4 ¶
Hellpach (DDP)	1.568.398 · 5.8	
Held (Bayerische)	1.007.450 · 3.7 ¶	
Votanti	26.866.106 68.5	30.351.813 · 77.0 ¶

E' lecito interrogarsi su che cosa sarebbe successo se l'elezione presidenziale avesse previsto il ballottaggio fra i due candidati meglio piazzati. Mi limito a notare che gli elettori del candidato comunista che non sarebbe più stato in lizza avrebbero dovuto scegliere fra l'astensione e il voto, probabilmente a favore del candidato socialdemocratico. Naturalmente, lo stesso discorso vale per gli elettori di tutti gli altri candidati, in particolari quelli del Zentrum (il cui candidato riuscì ad andare alquanto oltre la somma dei voti SPD-Zentrum: una prestazione straordinaria). Per tutti coloro che temono il declino della partecipazione elettorale quando gli elettori sono chiamati alle urne due volte in breve sequenza, vale la pena evidenziare una vera e propria impennata di partecipazione. Al secondo turno votarono quasi 3 milioni e 500 mila elettori in più.

Sette anni dopo la situazione era notevolmente mutata. I socialdemocratici rinunciarono addirittura a presentare un loro candidato sostenendo fin dall'inizio la rielezione di Hindenburg, che, però, fu mancata per poco al primo turno. I dati della tabella 2 indicano che l'affluenza alle urne fu particolarmente elevata, tra sei e dieci milioni in più rispetto al 1925, ma che fra il primo (85,6%) e il secondo turno (82%) si ebbe una diminuzione di circa 1 milione e 150 mila elettori. In termini di voti Hitler ebbe un notevole, ma non eccezionale successo. Nel complesso, poco più di un elettore su tre votò per lui che rimase comunque distanziato di quasi sei milioni da Hindenburg. Il candidato comunista Thälmann ottenne molti più voti del 1925, ma nel passaggio fra primo e secondo turno quasi un quarto degli elettori lo abbandonarono. Hindenburg, vecchio e malato, morì il 2 agosto 1934. Già cancelliere, Hitler cumulò le due cariche senza che si tenessero più elezioni presidenziali. La democrazia di Weimar era già terminata l'anno prima senza, però, è assolutamente opportuno sottolinearlo, che il Partito Nazionalsocialista di Hitler, in elezioni legislative che, peraltro, furono ampiamente manipolate, riuscisse ad ottenere la maggioranza assoluta dei voti. Finché le elezioni furono libere, gli elettori

tedeschi non affossarono la democrazia. In verità, non esiste nessun esempio di regime democratico assassinato dagli elettori.

TAB. 2. *Candidati e voti nelle elezioni presidenziali del 1932*

	Primo turno 13 marzo	secondo turno 10 aprile
Hindenburg	18.651.497 · 49.6	19.359.983 · 53.0
Hitler	11.399.446 · 30.1	13.418.457 · 36.8
Thälmann	4.938.341 · 13.2	3.706.759 · 10.2
Dusterberg	2.557.729 · 6.8	
Votanti	37.603.317 · 85.6	36.490.761 · 82.

Qui si innesta la seconda grande considerazione. E' opinione molto diffusa (in Italia ampiamente intrattenuta e frequentemente ripetuta) che alla legge elettorale proporzionale deve essere attribuita la responsabilità maggiore, se non addirittura decisiva, non solo del cattivo funzionamento della forma di governo di Weimar, ma addirittura del crollo della sua Repubblica. Credo che sia necessario ridimensionare significativamente questa grandiosa accusa. La proporzionale fotografò, consentì, agevolò la frammentazione del sistema dei partiti della Repubblica di Weimar. "Dopo le elezioni del 1928 ci furono ottantotto parlamentari eletti da partiti che avevano ottenuto meno percentuali di voto a livello nazionale inferiore al 5" (M. R. Lepsius From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany, in J. Linz and A. Stepan (a cura di), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1978, p. 45). Rese sempre, come d'altronde tutte le leggi elettorali proporzionali che conosciamo, obbligatorio procedere alla formazione di coalizioni di governo multipartitiche, composite, a Weimar più che altrove attraversate da tensioni e conflitti, ma la responsabilità fondamentale del crollo non deve essere attribuita al pur importante meccanismo elettorale. Il sistema inglese, maggioritario in collegi uninominali, non avrebbe impedito, con buona pace del pur grande studioso tedesco Ferdinand Hermens (*Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1941), né l'impetuosa avanzata di Hitler né il deterioramento e l'esaurimento di Weimar. La responsabilità politica va ai dirigenti di alcuni partiti, la nebulosa di centro-destra, buona parte dei quali non nutrivano affatto sentimenti democratici, e alla struttura del sistema partitico.

Il sistema dei partiti di Weimar è uno dei casi che Giovanni Sartori collocò nella categoria dei sistemi di "pluralismo polarizzato". Solo parzialmente il pluralismo, che non può essere "democraticamente" compreso e limitato, fa problema, ma il numero dei partiti ha inevitabili conseguenze sul funzionamento del sistema.

Secondo Sartori, è probabile che un sistema che non abbia più di cinque/sei partiti possa funzionare con una dinamica centripeta, cioè con qualche convergenza verso il centro. Quando esistono più di sei partiti diventa molto più probabile che, per differenziarsi, i partiti tentino di "catturare" un loro elettorato e lo incapsolino rendendosi poco disponibili alla formazione di coalizioni che richiedano compromessi sulle politiche pubbliche. Il problema di Weimar e, più in generale, del pluralismo polarizzato era costituito, da un lato, dall'esistenza di partiti anti-sistema, cioè di partiti che volevano cambiare il sistema, e, dall'altro, dalla debolezza del centro, che, perno del sistema, infatti, subì una dolorosa frequente emorragia di voti verso destra. Nell'ultima fase è persino troppo facile identificare come "antisistema", da un lato, i nazisti, dall'altro, i comunisti, ma Lepsius ha messo in luce, con riferimento alle percentuali di voti ottenuti dai partiti (v. Tabella 3) che esistevano tre concezioni di ordine politico e che quella intrattenuta dai partiti democratici venne gradualmente erosa fino ad essere sopravanzata da quella dei partiti autoritari.

TAB. 3. *Preferenze per il tipo di ordine politico calcolate sulle percentuali di voti in elezioni nazionali del Reichstag*

Tipo di ordine politico	1907	1912	1919	1920	1924a	1924b	1928	1930	1932	1932	1933
Autoritari	33	27	15	30	36	35	26	30	45	42	55
Democratici	59	63	76	47	46	50	49	43	38	36	33
Comunisti			7	20	13	9	11	13	14	17	12
Di protesta	8	10	2	3	5	6	14	14	3	5	2

Fonte: Lepsius, *From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany*, p. 37.

Anche perché inevitabilmente composti da coalizioni multipartitiche i governi di Weimar furono instabili e numerosi (e viceversa). Dal febbraio 1919 al 30 gennaio 1933 vi furono addirittura 20 governi (21 se consideriamo quello guidato da Hitler) con una durata media di circa 7 mesi. La metà dei governi fu guidata da esponenti del Zentrum, quattro da personalità senza appartenenza partitica, solo tre dai socialdemocratici, due da Gustav Stresemann (DDP) (traggo questi dati dal nitido libro di G. Corni, *Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Roma, Carocci, 2020, pp. 86-87). Ciò rilevato e sottolineato, non si può, tuttavia, considerare questa instabilità come la causa unica e decisiva e neppure come uno dei fattori più importanti del crollo della Repubblica di Weimar. In linea di massima, cercare una sola causa, la causa di qualsiasi evento singolo, per di più di gravità comparabile alla caduta della Repubblica di Weimar, è sempre e comunque, un grave errore.

Personalmente, ritengo che il contesto internazionale, fatto di molti elementi (Le conseguenze economiche della pace come scrisse già nel 1919 John Maynard Keynes) a cominciare dalle esorbitanti richieste per i danni della guerra fino alla crisi

economica del 1929, ma anche il sentimento dei tedeschi di trovarsi compressi e schiacciati, nonché umiliati, abbia avuto un impatto devastante su Weimar. Sempre alla ricerca di fattori idiosincratici, ma significativi, le morti improvvise del Presidente in carica il socialdemocratico Friedrich Ebert nel 1925, del Ministro degli Esteri e Premio Nobel per la Pace Gustav Stresemann nel 1929 e financo quella del neo-rieletto Presidente Hindenburg nel 1934 produssero tutte conseguenze gravemente negative. Restando alle personalità, Lepsius (op. cit., pp. 61-69) esplora le qualità carismatiche di Hitler giungendo ad una valutazione tale da sconfinare, credo oltre le sue intenzioni, in una sorta di ammirazione per il personaggio. Infine, molti critici della Costituzione di Weimar hanno evidenziato nell'art. 48, che consentiva al Presidente della Repubblica l'esercizio quasi incondizionato di poteri emergenziali, lo strumento che grandemente agevolò lo scivolamento della Repubblica di Weimar fuori dal perimetro democratico. Non condivido.

Da parte mia, credo che a tutto questo si debba aggiungere un elemento relativo alla cultura pre-politica più che politica dei tedeschi, adombrato da Lepsius nel suo riferimento alle concezioni dell'ordine politico. Dalla famiglia alla scuola, dalle chiese alla burocrazia e alle Forze Armate in tutte queste sedi dominavano modalità gerarchiche e spesso autoritarie di interazione e di scambi che, ovviamente, non potevano reggere una strutturazione politica democratica, mentre l'accentramento del potere al vertice delle associazioni professionali, sindacati compresi ne favorì la conquista (Gleichschaltung) ad opera dei nazisti. A Weimar, sostenne anni dopo, Dankwart Rustow, politologo nato a Berlino che, quattordicenne, lasciò la Germania nel 1938, mancò il tempo per la fase di assuefazione (habituation) ai valori democratici.

"Che cosa rimane di Weimar?" è un quesito che continua a essere sollevato rozzamente, spesso senza sufficiente intelligenza interpretativa, senza "immaginazione" politologica. Dovrebbe essere chiaro a tutti che per le democrazie contemporanee dietro l'angolo non c'è oggi nessuna Weimar, intesa come crisi e crollo delle loro istituzioni e regole, soltanto perché, ad esempio, viene utilizzata una legge elettorale proporzionale senza clausole contro la frammentazione dei partiti e del sistema di partiti. Dietro l'angolo di governi instabili e improduttivi non c'è necessariamente Weimar. Neppure se fa la sua comparsa una crisi economica di dimensioni straordinarie siamo alle soglie di Weimar. Negli anni settanta dello scorso secolo, quando l'Italia era, da un lato, il terreno di scontro di movimenti terroristi di sinistra e di destra e, dall'altro, il suo tasso di inflazione e quello di disoccupazione si sommavano a formare un alto "indice di miseria", come definito dal sociologo e politologo USA Seymour Martin Lipset, non mi risulta che gli studiosi e neppure i commentatori politici abbiano fatto riferimento a Weimar. Più correttamente molti scrissero di crisi di governabilità, attribuendola, a mio parere, non del tutto convincentemente piuttosto ad un sovraccarico di domande provenienti da società altamente mobilitate.

Nel frattempo, però, in maniera relativamente silenziosa la Repubblica di Weimar aveva fatto la sua non riconosciuta ricomparsa con alcuni non piccoli, ma neppure stravolgenti, ritocchi, nella Costituzione gollista della Quinta Repubblica francese

(1958) che (ri)dava vita ad un sistema semi-presidenziale. A regime: elezione popolare diretta con ballottaggio del Presidente della Repubblica dotato del potere di sciogliere il Parlamento e di dichiarare lo stato di emergenza, esistenza di un Primo ministro che rimane in carica se l'Assemblea nazionale non esprime un voto di sfiducia nei suoi confronti. La vera significativa differenza è data dalla legge elettorale che in Francia è maggioritaria a doppio turno in collegi uninominali. E' importante aggiungere anche che la Francia ha avuto il suo leader sicuramente (e doppiamente nel 1940 e nel 1958) carismatico, ma anche sicuramente democratico: il Gen. Charles de Gaulle.

Alla fine di questa selettiva narrazione si trova una "morale" comparativa? Credo di sì. Le istituzioni, i meccanismi, le regole contano. Anche piccole variazioni come quelle introdotte nel suo assetto istituzionale e elettorale dalla Quinta Repubblica rispetto alla Repubblica di Weimar possono fare (e hanno fatto) una enorme differenza. Ne concludo che soltanto la comparazione condotta "sistemicamente", non a pezzi e bocconi, è in grado di apprendere e impartire lezioni istituzionali convincenti.