

## Weimar e la costituzionalizzazione del principio proporzionale \*

GIACOMO DELLEDONNE \*\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione: le “lezioni di Weimar” nel lungo Novecento. – 2. Perché Weimar. – 3. Il peso delle scelte compiute nella fase preconstituente. – 4. Il dibattito costituente. – 5. L’attuazione legislativa. – 6. La giurisprudenza dello *Staatsgerichtshof*. – 7. Le lezioni di Weimar e la loro recente rivalutazione. – 8. Weimar non è Bonn, Bonn è anche Weimar.

**Data della pubblicazione sul sito:** 26 agosto 2021

### Suggerimento di citazione

G. DELLEDONNE, *Weimar e la costituzionalizzazione del principio proporzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Si anticipa qui la pubblicazione delle relazioni al convegno *Il ciclo elettorale 1918-1919. Democrazie europee alla prova del primo dopoguerra* organizzato dall’Area di ricerca PARS (Parlamenti e Assemblee Rappresentative in Sistema) dell’Istituto Dirpolis, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa. Sezione monografica a cura di Andrea Frangioni e Fabio Pacini. L’autore desidera rivolgere un particolare ringraziamento agli amici Andrea Frangioni e Fabio Pacini. Lo scritto riprende in forma aggiornata alcune tesi già presentate nell’opera monografica *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

\*\* Ricercatore t.d. in Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: [g.delledonne@santannapisa.it](mailto:g.delledonne@santannapisa.it).

## 1. Introduzione: le “lezioni di Weimar” nel lungo Novecento

Nel 1997 la Corte costituzionale ceca fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano l'applicazione di una soglia di sbarramento del 5 per cento per l'elezione della Camera dei deputati del giovane Stato sorto dal “divorzio di velluto” con la Slovacchia. Il ricorso era stato proposto da un piccolo partito liberale, l'Unione democratica, che era rimasto al di sotto dello sbarramento del 5 per cento in occasione delle elezioni del 31 maggio e 1 giugno 1996. Ad avviso del partito ricorrente, l'applicazione di una soglia di sbarramento era incompatibile con l'art. 18, comma 1, della Costituzione ceca del 1 gennaio 1993, che prevede che la Camera dei deputati sia eletto a suffragio universale, eguale, diretto e segreto, «secondo il principio della rappresentanza proporzionale»<sup>1</sup>. La Corte rigettò il ricorso. Nelle loro argomentazioni i giudici di Brno dovettero misurarsi con l'interrogativo se «*the constitutional formulation of the proportional representation principle, which does not contain any language limiting this principle, entails an obligation that the implementing electoral law not contain any provisions limiting proportional representation in one way or another*»<sup>2</sup>.

La Corte osservò innanzitutto che la legge elettorale della Prima Repubblica cecoslovacca disciplinava un sistema proporzionale puro, non soggetto ad alcun particolare temperamento. Sarebbe tuttavia metodologicamente scorretto interpretare la legge elettorale del 1995 e la Costituzione del 1993 sulla base della Costituzione del 1920 e della legge elettorale di allora, trascurando i rivolgimenti nel frattempo intercorsi. La Repubblica cecoslovacca sorta dopo la fine della prima guerra mondiale fu interessata, come molti altri Stati, da una «*victorious crusade for proportional representation*»<sup>3</sup>, che portò alla costituzionalizzazione della rappresentanza proporzionale e alla successiva adozione di leggi elettorali proporzionali “pure”. In seguito, però, si manifestarono anche i risvolti ulteriori, e non sempre positivi, dell'opzione proporzionalistica:

*«Only later did the European states gain experience with the character and function of proportional representation. ... It was only the experience of European parliaments before World War II, and after it as well, that led to*

---

<sup>1</sup> Una formulazione di analogo tenore era già presente all'art. 8 della Costituzione cecoslovacca del 1920. Sul proporzionalismo nella Prima Repubblica cecoslovacca v. C. MORTATI, *Introduzione alla legge elettorale cecoslovacca* (1946), in *Raccolta di scritti*, IV, *Problemi di politica costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 353 ss.

<sup>2</sup> Corte costituzionale della Repubblica ceca (*Ústavní soud České republiky*), sentenza del 2 aprile 1997 (Pl. ÚS 25/96), par. 2 (traduzione ufficiale in inglese reperibile su [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)).

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

*the search for a system that would limit an excessive splintering of the political spectrum in Parliament. it was the experience not only of the Imperial Assembly of the Weimar Republic or of the Czechoslovak First Republic, but also of France, quite decidedly in the Fourth Republic (1946-1958), which confirmed that excessive diversification in the Assembly's composition and unrestricted proportional representation may become a tool of political de-stabilization and an element destructive of a constitutional state»<sup>4</sup>.*

Ne derivava, insomma, la necessità di una «*theoretical re-evaluation of the proportional representation principle*»<sup>5</sup>, ormai suscettibile di precisazioni e di limitazioni.

Nel brano citato emerge con forza il tema della centralità dell'esperienza di Weimar – citata anche prima di quella “domestica” della Prima Repubblica cecoslovacca – per la riflessione novecentesca sull'adozione di leggi elettorali proporzionali, sulla loro collocazione nell'ordinamento costituzionale e sulle loro possibili conseguenze nefaste. Stando a un'opinione assai diffusa, Weimar è uno dei punti di arrivo, forse il principale, della lotta per la proporzionale avviata nel secolo precedente e mette in luce, più di qualsiasi altra esperienza costituzionale, il carattere destabilizzante, se non distruttivo, della rappresentanza proporzionale pura. Anche da questo punto di vista, insomma, la Costituzione di Weimar si presenta al tempo stesso come «il modello da studiare e il “paradigma dei pericoli”»<sup>6</sup>. Questa ambivalenza ha condizionato non soltanto le costituzioni del secondo dopoguerra, ma anche, come si è visto, una giovane democrazia dell'Europa centro-orientale quale la Repubblica ceca

Lo scopo di questo saggio, dunque, è di ritornare sull'antefatto e sugli esiti della consacrazione dei principi della rappresentanza proporzionale (*Grundsätze der Verhältniswahl*) nella Costituzione del *Deutsches Reich* dell'11 agosto 1919. Così facendo, si cercherà di mettere in evidenza la specificità delle soluzioni accolte a Weimar nel quadro della più ampia vicenda europea e si ragionerà sull'impatto delle *Lehren aus Weimar* nel tempo.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> Così F. BRUNO, *La Costituzione di Weimar e la Costituente italiana*, in F. LANCHESTER, F. BRANCACCIO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 96.

## 2. Perché Weimar

Un primo interrogativo sul quale è necessario soffermarsi è che cosa dia corpo alla centralità di Weimar in una riflessione sull'introduzione della proporzionale quale reazione delle democrazie europee alle sfide del primo dopoguerra.

Questa indubbia centralità, infatti, non si risolve in una *priorità cronologica*. A stretto rigore, infatti, la rappresentanza proporzionale si era già fatta strada sul piano legislativo – e talora anche sul piano costituzionale – già prima del 1919. Spicca, naturalmente, l'esperienza pionieristica del Belgio<sup>7</sup>, in cui il varo di una legge elettorale proporzionalistica basata sulla formula d'Hondt, nel 1899, «si tradusse rapidamente in un elemento di stabilizzazione, se non di conservazione»<sup>8</sup>. Il caso belga si caratterizza per il suo gradualismo: all'introduzione del suffragio universale maschile – cui faceva da contraltare la previsione del voto plurimo – seguirono la modifica della legge elettorale comunale e solo successivamente della legge per l'elezione della Camera dei rappresentanti e del Senato. Nel 1920, infine, fu costituzionalizzato il principio della «rappresentanza proporzionale determinata dalla legge» (art. 62 della Costituzione belga, secondo la numerazione attuale).

Nello stesso torno di tempo, compreso tra gli ultimi decenni del secolo XIX, il principio proporzionalistico si fece strada anche in Scandinavia, Paesi Bassi, Lussemburgo e Svizzera. In alcuni di questi ordinamenti – è il caso della Svizzera, col *referendum* federale del 13 ottobre 1918 – tale principio fu consacrato direttamente nel testo costituzionale. Il dato comune a questi percorsi di riforma è che essi si svolsero senza che nel frattempo si verificassero cesure radicali sul piano ordinamentale<sup>9</sup>. In quei paesi il movimento per la proporzionale – uno dei primi movimenti di opinione di portata realmente europea<sup>10</sup> – poté veder accolte le

<sup>7</sup> Così definita, ad es., da J. STENGERS, *Histoire de la législation électorale en Belgique*, in *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2004, p. 260.

<sup>8</sup> Si veda, da ultimo, A. GRATTERI, *La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 39.

<sup>9</sup> Così, ad es., la revisione dell'art. 73 della Costituzione elvetica all'insegna dei *Grundsätze der Proportionalität* fu il risultato di un dibattito «lungo e accidentato ma, in ogni caso, riconducibile nella sua essenza ad un momento anteriore rispetto al termine del primo conflitto mondiale e che si perfezionò quando ormai la fine della guerra non era lontana» (così A. GRATTERI, *La formula e il risultato*, cit., p. 43).

<sup>10</sup> Come segnalato da L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 326; v. inoltre B. OWEN, *Aux origines de l'idée proportionnelle*, in *Pouvoirs*, n. 32, 1985, pp. 15 ss.; M.S. PIRETTI, *La fabbrica del voto. Come funzionano i sistemi elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pp. 23 ss.; O. IHL, *Sur les origines de la revendication proportionnelle*, in *Revue française d'histoire des idées politiques*, 2013, pp. 367 ss.; A. GRATTERI, *La formula e il risultato*, cit., pp. 23 ss.

proprie rivendicazioni senza che la cornice costituzionale mutasse, almeno all'apparenza, in maniera drastica.

La costituzionalizzazione del principio proporzionalistico nella Germania repubblicana, invece, si colloca in una diversa temperie, segnata dalla brusca transizione dagli assetti degli imperi centrali a ordinamenti repubblicani e democratici all'indomani della fine della prima guerra mondiale. Per la Germania, al di là dell'effimero tentativo del Cancelliere Max von Baden di avviare la trasformazione del *Kaiserreich* guglielmino in una monarchia parlamentare nell'ottobre 1918<sup>11</sup>, si trattò di una fortissima soluzione di continuità. Con l'abdicazione incondizionata dell'Imperatore e dei sovrani della quasi totalità degli Stati membri venne meno la forma di Stato monarchica. Con essa uscì di scena il *landesherrliches Kirchenregiment* che da secoli costituiva la "forma di governo" del protestantesimo tedesco. Nel frattempo, si preparava la difficile transizione alla democrazia parlamentare e allo Stato dei partiti. La complessità di questo momento di crisi risultò ulteriormente acuita dall'esito della conferenza di pace di Parigi<sup>12</sup>.

Questa vicenda particolare, peraltro, si collocava sullo sfondo della transizione dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse e del graduale superamento della contrapposizione, cara al romanticismo e al liberalismo ottocenteschi, fra società e Stato<sup>13</sup>.

Per le circostanze in cui fu elaborata e per la sua importantissima carica innovativa, insomma, la Costituzione dell'11 agosto 1919 è il punto di avvio

---

<sup>11</sup> Su quel tentativo – «rapido, per certi versi improvvisato, basato sul compromesso e dettato, indirettamente, dagli Stati Uniti» – cfr. U. VILLANI-LUBELLI, *Dall'Impero alla nascita della democrazia: il fragile equilibrio politico nella Repubblica di Weimar*, in *Le Carte e la Storia*, 2017, spec. pp. 123 ss. A proposito del rilievo dei quattordici punti wilsoniani nei rivolgimenti costituzionali di quei mesi cfr. R. GERWARTH, *La rabbia dei vinti. La guerra dopo la guerra 1917-1923*, trad. di D. SCAFFEL, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. 107.

<sup>12</sup> Cfr. M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. III, *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914-1945*, C.H. Beck, München, 1999, p. 74.

<sup>13</sup> Sul tema, volendo, v. G. DELLEDONNE, *La distinzione tra Privatrecht e Öffentliches Recht nel dibattito tedesco. Dalla "separazione" agli "ordinamenti d'intercettazione", attraverso il superamento di un "contrasto essenziale"*, in G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, spec. pp. 61 ss. Relativamente alle implicazioni per la *Wirtschaftsverfassung* v. F. SAIITO, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE online*, n. 1/2020, pp. 395 ss.

dell'elaborazione della categoria dello Stato costituzionale<sup>14</sup>. Dal punto di vista della riflessione costituzionalistica, il *Methodenstreit* che impegnò i giuspubblicisti fra gli anni Venti e Trenta del secolo XX è stato definito il secondo discorso fondativo (*der zweite Begründungsdiskurs*) del pensiero costituzionale occidentale dopo le rivoluzioni settecentesche<sup>15</sup>. Se si riprende l'impostazione di Paolo Grossi, i redattori della Costituzione di Weimar, per così dire facilitati nel loro compito da «un terreno storico reso sgombro dal crollo di un regime istituzionale – l'impero degli Hohenzollern – e dalla tragedia di una “inutile strage” bellica», gettarono le basi del costituzionalismo di «quel tempo pos-moderno (a tutt'oggi niente affatto esaurito) che è il Novecento, un tempo il cui sviluppo si può concentrare in questa linea dinamica: *sempre più società, sempre meno Stato*»<sup>16</sup>. La prospettiva interpretativa di Grossi è di grande rilievo anche per il nostro tema: l'avvento dei partiti di massa – e, più in generale, l'emersione di forme organizzate di pluralismo politico, sociale ed economico – mise in crisi le concezioni della rappresentanza politica tipiche dello Stato liberale, imperniate sul collegio uninominale<sup>17</sup>. Sistemi elettorali di tipo proporzionale apparivano allora lo strumento più idoneo per contribuire alla democratizzazione dell'ordinamento, rispecchiando in maniera il più possibile fedele gli equilibri tra le nascenti formazioni politiche.

Nel momento in cui riflette sulla costituzionalizzazione della rappresentanza proporzionale nella Repubblica di Weimar, dunque, il costituzionalista è chiamato a prendere in considerazione una vicenda esemplare, fortemente rappresentativa della temperie europea del primo dopoguerra. Fra gli Stati di recente indipendenza, si orientarono per la costituzionalizzazione della rappresentanza proporzionale le costituzioni austriaca (1920), cecoslovacca (1920), estone (1920), della Città libera di Danzica (1920), polacca (1921), lettone (1922), lituana (1922), dello Stato libero d'Irlanda (1922) e della Romania (1923)<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr., fra gli altri, G. BOGNETTI, *Europa in crisi. Due studi su alcuni aspetti della fine della III<sup>a</sup> Rep. francese e della Rep. di Weimar*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 126 ss.; P. RIDOLA, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 48. Sullo Stato costituzionale, fra i molti, v. almeno A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2010, pp. 311 ss.

<sup>15</sup> Cfr. O. LEPSIUS, *Volkssouveränität und Demokratiebegriff in der Weimarer Republik*, in *Historia Constitucional*, n. 20, 2019, p. 276 (disponibile all'indirizzo [www.unioviado.es/historiaconstitucional/index.php](http://www.unioviado.es/historiaconstitucional/index.php)).

<sup>16</sup> P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, p. 611.

<sup>17</sup> Sul punto risulta ancora esemplare la ricostruzione di S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Vallecchi, Firenze, 1970, p. 9.

<sup>18</sup> Si vedano G. AMBROSINI, *La proporzionale. Studio comparativo e proposte di riforma*, Istituto italiano di studi legislativi, Roma, 1945; e A. GRATTERI, *La formula e il risultato*,

### 3. Il peso delle scelte compiute nella fase preconstituente

Per l'Assemblea nazionale costituente, eletta il 19 gennaio 1919, l'opzione proporzionalistica rappresentò per molti versi una scelta scontata. Il dibattito costituente, sul quale ci soffermeremo più particolareggiatamente fra poco, fu relativamente stringato. Agli occhi di molti, infatti, si trattava di codificare all'interno del testo costituzionale una «conquista rivoluzionaria» (*Errungenschaft der Revolution*), resa ineluttabile dai rivolgimenti che avevano preceduto l'elezione dell'Assemblea. Si tratta di un dato cruciale: scegliendo di costituzionalizzare la rappresentanza proporzionale, in alcuni casi le costituenti del primo dopoguerra confermarono *de facto* decisioni che erano già state prese nel corso della fase rivoluzionaria. Da questo punto di vista, le considerazioni che si applicano alla Germania di Weimar valgono anche per la Prima Repubblica austriaca<sup>19</sup>.

Sulla base di queste indicazioni, risulta necessario ritornare sulla disciplina per l'elezione dell'Assemblea nazionale costituente, definita con un decreto del 30 novembre 1918. All'indomani della sconfitta militare e della fine del tentativo compromissorio avviato da Max von Baden nel mese di ottobre, il leader socialdemocratico Philipp Scheidemann proclamò la Repubblica affacciandosi da una finestra dell'edificio del *Reichstag*. In quell'occasione Scheidemann affermò: «Abbiamo vinto su tutta la linea. Ciò che è vecchio non è più» (*Wir haben auf der ganzen Linie gesiegt. Das Alte ist nicht mehr*). Sul piano organizzativo questa affermazione, in cui era racchiuso tutto il senso della soluzione di continuità fra il *Reich* guglielmino e una Repubblica dalle prospettive assai incerte, si concretizzò nel decreto del Consiglio dei commissari del popolo (*Rat der Volksbeauftragten*) del 30 novembre 1918, che disciplinava l'elezione dell'Assemblea nazionale costituente, successivamente fissata per il 19 gennaio dell'anno successivo. L'art. 1 del decreto poneva il principio del suffragio universale, diretto e segreto, «secondo i principi della rappresentanza proporzionale». Il decreto introduceva anche il tema dell'eguaglianza del suffragio, stabilendo che ciascun elettore avrebbe avuto a disposizione soltanto un voto. Infine, il suffragio veniva esteso alle donne (art. 2)<sup>20</sup>. Al fine di assicurare la rappresentatività dell'Assemblea, si poneva il principio

---

cit., pp. 41 ss. L'eccezione, volendo, era rappresentata dall'Ungheria retta dall'ammiraglio Horthy, «rimasta fino al 1945 una roccaforte feudale in una Europa da più di un secolo e mezzo liberata da forme statuali medievalistiche» (P. SANTARCANGELI, *La legge elettorale ungherese*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 89).

<sup>19</sup> A questo proposito sia consentito il rinvio a G. DELLEDONNE, *Il principio proporzionalistico nell'ordinamento costituzionale austriaco, fra persistenza e adattamento*, di prossima pubblicazione in *Percorsi costituzionali*.

<sup>20</sup> Sul tema v. P. CANKIK, *Der Kampf um Gleichberechtigung als Voraussetzung der Demokratischen Republik*, in H. DREIER, C. WALDHOFF (a cura di), *Das Wagnis der*

per cui sarebbe stato eletto un deputato ogni 150.000 abitanti circa (art. 6). Col decreto del 30 novembre, che accoglieva il principio proporzionalistico, veniva recepita una storica rivendicazione della socialdemocrazia tedesca, che era stata avanzata fin dal 1891 nel programma di Erfurt<sup>21</sup>. D'altra parte, il Consiglio dei commissari del popolo era integralmente composto di membri del Partito socialdemocratico "storico" (SPD) o del Partito socialdemocratico indipendente (USPD).

*Das Alte ist nicht mehr*: la portata delle innovazioni introdotte dal decreto del 30 novembre 1918 si può cogliere richiamando brevemente la polemica, che aveva caratterizzato gli ultimi anni del *Kaiserreich*, contro il sistema di voto censitario (*Dreiklassenwahlrecht*) in uso nel Regno di Prussia. Il carattere arcaico del *Dreiklassenwahlrecht*, senz'altro classificabile fra le vestigia più resistenti della società cetuale di *ancien régime*<sup>22</sup>, era viepiù accentuato dal fatto che fin dal 1867 fosse stato introdotto il suffragio universale maschile per l'elezione del *Reichstag*. Negli anni della Repubblica di Weimar Hermann Heller ebbe buon gioco a sottolineare il nesso fra il malcontento nei confronti del suffragio cetuale e la svolta rivoluzionaria del novembre 1918<sup>23</sup>. Dalla fine del secolo XIX, inoltre, l'imperfetta realizzazione dei principi del costituzionalismo dopo il *Vormärz* e la Costituente di Francoforte del 1848 aveva portato a considerare come un tutt'uno l'avvento del suffragio universale ed eguale e l'introduzione della rappresentanza proporzionale.

Occorre aggiungere un'ultima precisazione: il decreto del 30 novembre 1918 faceva riferimento ai *Grundsätze der Verhältniswahl*; della loro specificazione, però, si fece carico un regolamento successivo, che dispose l'applicazione della formula d'Hondt.

---

*Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, C.H. Beck, München, 2018, pp. 151 ss.

<sup>21</sup> Cfr. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, cit., pp. 48 ss.; E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. V, *Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung 1914-1919*, edizione rivista, Kohlhammer, Stuttgart, 1992, pp. 793 e 1067.

<sup>22</sup> Cfr. M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. III, cit., p. 40. V. inoltre C. SBAILÒ, *Weimar, un laboratorio per il costituzionalismo europeo. Scienza giuridica e crisi dei valori occidentali*, Città Aperta, Troina, 2007, pp. 191 ss.; C. SPAGNOLO, *Il voto apolitico. Il sogno tedesco della rappresentanza moderna (1815-1918)*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 233 ss.

<sup>23</sup> Cfr. H. HELLER, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung. Ein Rechtsgutachten* (1929), in *Gesammelte Schriften*, vol. II, *Recht, Staat, Macht*, A.W. Sijthoff, Leiden, 1971, p. 332.



#### 4. Il dibattito costituente

Le numerose analisi retrospettive che sono state dedicate alla Costituzione di Weimar – a testimonianza del «grande fascino»<sup>24</sup> esercitato da quella esperienza anche a decenni di distanza – hanno sottolineato il carattere per certi versi insoddisfacente della discussione sulla questione elettorale in seno all'Assemblea nazionale costituente. Come si è già sottolineato, alcune scelte di fondo erano in buona misura predeterminate: «la Costituente non poteva né voleva più tornare indietro rispetto ai principi secondo i quali era stata eletta»<sup>25</sup>. Anche per questa ragione, il dibattito appare in qualche misura ambiguo: l'Assemblea identificò alcuni problemi connessi alla rappresentanza proporzionale ma li rimosse dal proprio orizzonte<sup>26</sup>.

Friedrich Naumann, prestigioso esponente del liberalismo progressista eletto all'Assemblea nelle liste del Partito democratico tedesco (DDP)<sup>27</sup>, tentò di mettere in guardia i costituenti contro una costituzionalizzazione non meditata del principio proporzionalistico: «Contro la proporzionale sussistono alcune obiezioni, anche se non v'è dubbio che si tratti all'apparenza del sistema elettorale più equo»<sup>28</sup>. Non ci si poteva però arrestare a questa constatazione: «occorre pensare anche alle conseguenze politiche di ogni sorta di legge elettorale sugli equilibri politici. La conseguenza del sistema proporzionale è l'impossibilità della forma di governo parlamentare; sistema parlamentare e proporzionale si escludono vicendevolmente»<sup>29</sup>. L'esempio invocato da Naumann era, forse prevedibilmente, quello del parlamentarismo bipartitico britannico<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Così, con riferimento alla cultura giuridica italiana, P. RIDOLA, *Itinerari della deutsche Reise dei giuristi italiani: tra Weimar e Grundgesetz*, in *Rivista italiana di scienza giuridica*, n. 6, 2015, p. 315.

<sup>25</sup> C. GUSY, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, p. 116.

<sup>26</sup> C. GUSY, *Die Weimarer Reichsverfassung*, cit., 117 ha ragionato di una «Ambivalenz aus Problemerkennntnis und -verdrängung». In senso analogo si erano già espressi B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland. Theorie – Geschichte – Dokumente 1848-1970*, de Gruyter, Berlin, 1971, p. 145.

<sup>27</sup> Sul ruolo di Naumann nel dibattito costituente v. D. BEESE, *Staatsbekenntnis und Volkskatechismus – Friedrich Naumann und die Weimarer Verfassungsberatungen*, in G. BRAKELMANN, N. FRIEDRICH, T. JÄHNICHEN (a cura di), *Auf dem Weg zum Grundgesetz. Beiträge zum Verfassungsverständnis des neuzeitlichen Protestantismus*, LIT, Münster, 1999, pp. 53 ss.

<sup>28</sup> Il resoconto stenografico dell'intervento di Naumann è riportato in B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland*, cit., p. 365.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Sui legami tra Naumann e Max Weber, per il quale la rappresentanza proporzionale costituisce una «tipica manifestazione della democrazia senza capi (*führerlose Demokratie*)» (M. WEBER, *La politica come professione* [1919], in *La scienza come*

La risposta di Hugo Preuß, compagno di partito di Naumann e redattore del progetto di Costituzione<sup>31</sup>, si mosse per lo più sullo stesso terreno. Pur ammettendo che «in Inghilterra il sistema elettorale in qualche modo ha contribuito al consolidamento del sistema bipartitico e con esso del parlamentarismo»<sup>32</sup>, Preuß invitò a tenere conto dell'esperienza, dai più valutata in termini negativi, del *Kaiserreich*: «In Germania, però, non abbiamo mai eletto il *Reichstag* con la proporzionale, eppure i nostri partiti sono sempre stati numerosissimi e si sono un po' ridotti di numero con la prima elezione proporzionale»<sup>33</sup>. Secondo Preuß, dunque, diversamente da quanto aveva sostenuto Naumann non sussisteva alcuna correlazione naturale tra forma di governo e sistema elettorale. Il punto decisivo, se mai, era quello dei compiti del Parlamento: «Un Parlamento senza poteri determinanti non può che condurre alla frammentazione partitica, un Parlamento con responsabilità politiche deve condurre per lo meno nella direzione del bipartitismo»<sup>34</sup>. Rispetto a questo dato fondamentale, l'adozione di questo o quel sistema elettorale non sarebbe risultata decisiva. Come si vede, Preuß proseguiva nella sua polemica contro gli assetti istituzionali del *Reich* guglielmino facendo riferimento, più o meno esplicitamente, alle sue riflessioni sul «vero parlamentarismo» (*echter Parlamentarismus*), basato sulla compresenza di due organi costituzionali supremi dotati di pari dignità, col Governo in posizione di *trait d'union* fra Parlamento e capo dello Stato<sup>35</sup>.

Fra gli argomenti di Preuß, però, uno era davvero decisivo: «Per il sistema elettorale proporzionale valgono le medesime considerazioni che si applicano al

---

*professione. La politica come professione*, trad. di H. GRÜNHOF, P. ROSSI, F. TUCCARI, Einaudi, Torino, 2004, p. 99), v. W.J. MOMMSEN, *Max Weber and German Politics 1890-1920*, The University of Chicago Press, Chicago, 1984, pp. 123 ss.

<sup>31</sup> Sul ruolo di Preuß in quei frangenti v. D. LEHNERT, D. SCHEFOLD, *Einleitung*, in H. PREUß, *Gesammelte Schriften*, vol. III, *Das Verfassungswerk von Weimar*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016, pp. 1 ss.; per una valutazione complessiva del contributo di Preuß alla scienza del diritto pubblico v. D. SCHEFOLD, *Hugo Preuß (1860-1925)*, in P. HÄBERLE, M. KILLIAN, H. WOLFF (a cura di), *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts*, II edizione, de Gruyter, Berlin, 2018, pp. 107 ss.

<sup>32</sup> L'intervento di Preuß è riportato in B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland*, cit., pp. 366.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Cfr. ad es. H. PREUß, *Deutschlands republikanische Reichsverfassung (1923)*, ora in *Gesammelte Schriften*, vol. IV, *Politik und Verfassung in der Weimarer Republik*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2008, p. 340. Sul fatto che questa interpretazione del «vero parlamentarismo» rimanesse intrisa di dualismo cfr. F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 218 ss.

suffragio universale, eguale e segreto. Una volta che quest'ultimo è stato introdotto, è impossibile ritornare indietro. È *politicamente* impossibile anche ritornare dal sistema proporzionale a un sistema maggioritario»<sup>36</sup>. Il punto fu affermato con forza ancora maggiore da un altro membro dell'Assemblea, il socialdemocratico Wilhelm Keil: il proporzionale, non diversamente dal suffragio femminile e dall'elettorato attivo al compimento del ventesimo anno di età, è una «conquista della rivoluzione»: «Ci dobbiamo guardare soltanto anche dal far emergere l'idea che si possa in qualche modo rimettere mano a tali conquiste»<sup>37</sup>. Alcuni anni dopo Preuß ritornò su questi nessi definendo la Costituzione del 1919 come «il precipitato giuspubblicistico della rivoluzione del 9 novembre 1918»<sup>38</sup>. Così, l'art. 22 della Costituzione del 1919 prevedeva che i deputati del *Reichstag* fossero eletti «a suffragio universale, eguale, diretto e segreto dagli uomini e dalle donne maggiori di venti anni, secondo i principi della rappresentanza proporzionale». Nel frattempo, l'art. 17, commi 2 e 3, estendeva l'applicazione dei *Grundsätze der Verhältniswahl* alle assemblee legislative (*Volksvertretungen*) dei Länder e ai consigli comunali. La democratizzazione a tutti i livelli dell'ordinamento e l'avvento dei partiti di massa avevano portato con sé l'idea che fosse necessario strutturare le competizioni elettorali in modo simile per i vari livelli istituzionali. A ciò si aggiungevano la già citata polemica contro la legislazione elettorale prussiana e la proposta, avanzata soprattutto da Preuß, di una democratizzazione dal basso dell'ordinamento tedesco<sup>39</sup>. Anche da questo punto di vista, dunque, sussisteva una chiara discontinuità fra la moderata eterogeneità del *Reich* guglielmino – la cui Costituzione era tradizionalmente definita «lega di principi» (*Fürstenbund*) – e la clausola di omogeneità assai analitica dell'art. 17 della Costituzione di Weimar<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Citazione riportata in B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland*, cit., p. 366 (corsivo aggiunto).

<sup>37</sup> L'intervento di Keil è riportato in B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland*, cit., p. 366. Sulla supposta equivalenza tra «evoluzione democratica del diritto di voto nell'età contemporanea» e «uguaglianza del voto anche nel suo valore finale (rappresentanza proporzionale)» cfr. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, cit., p. 12.

<sup>38</sup> H. PREUß, *Deutschlands republikanische Reichsverfassung*, cit., p. 308.

<sup>39</sup> Sul punto cfr. D. SCHEFOLD, *Hugo Preuß (1860-1925): fra Stato sovrano ed ente democratico multilivello. Riflessioni sulla Raccolta dei «Gesammelte Schriften»*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, pt. II, p. 14, disponibile all'indirizzo [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>40</sup> Sul punto, volendo, cfr. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 132 ss. Sul tema dell'omogeneità costituzionale, con specifico riferimento alla Repubblica di Weimar e alla unitarizzazione dello Stato federale, v. K. NIEDING, *Das Prinzip der Homogenität in den Verfassungen des deutschen Reiches von 1849, 1871 und 1919 unter besonderer Berücksichtigung des Artikels 17 der geltenden Reichsverfassung*, tesi difesa presso

A margine di questo dibattito, inevitabilmente condizionato dalla cesura del 1918 e dalle polemiche degli anni precedenti, si affacciavano però alcuni problemi. In primo luogo, Preuß prese posizione contro l'opportunità di una costituzionalizzazione *tout court* della legge elettorale: la Costituzione avrebbe offerto indicazioni sul piano dei principi, mentre la determinazione degli altri aspetti della disciplina elettorale sarebbe spettata al legislatore ordinario e, di conseguenza, alle maggioranze politiche del momento. Fra le righe, insomma, traspare l'idea che la legislazione elettorale debba rimanere in equilibrio tra stabilità e flessibilità, tra alcuni capisaldi individuati al livello dei principi e una certa adattabilità alle circostanze contingenti<sup>41</sup>. Né, si potrebbe aggiungere, esiste un solo tipo di rappresentanza proporzionale<sup>42</sup>. Così, se è vero che l'art. 22 della Costituzione del 1919 prevedeva che i deputati del *Reichstag* fossero eletti «secondo i principi della rappresentanza proporzionale», nondimeno i «dettagli» (*das Nähere*) sarebbero stati specificati in una legge elettorale federale. Questo punto, come vedremo nel paragrafo 5, risulta assai importante per valutare il tragico esito della Repubblica di Weimar e il ruolo che può avervi svolto la legislazione elettorale di stampo proporzionalistico.

In secondo luogo, Naumann rigettò l'equivalenza tra suffragio universale femminile e costituzionalizzazione della proporzionale. Mentre sarebbe inaccettabile comprimere i «diritti politici del popolo», le decisioni sul sistema elettorale attengono alla «determinazione della guida politica»<sup>43</sup> (*Feststellung der politischen Führerschaft*) e sono naturalmente caratterizzate da un tasso di

---

l'Università di Jena, 1926, p. 71; G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, Hermann Gentner Verlag, Bad Homburg vor der Höhe, 1960 [ristampa della XIV edizione, 1933], p. 130 («Mentre la vecchia Costituzione del Reich lasciava ai singoli Stati piena libertà nella messa a punto della propria costituzione e per questa ragione non conteneva prescrizioni normative relative a essa, la nuova Costituzione, seguendo l'esempio del Nordamerica e della Svizzera ... ha accolto tali prescrizioni normative allo scopo ... di assicurare l'omogeneità fra la struttura del *Reich* e quella delle sue componenti, singoli Stati e Comuni»).

<sup>41</sup> Sul punto v. N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 22/2017, pp. 38 ss., disponibile all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); e, volendo, G. DELLEDONNE, *Stabilità e condivisione delle scelte in materia elettorale. Osservazioni sulle proposte di legge costituzionale A.C. 2244 e 2335*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2020, 132 ss. disponibile all'indirizzo [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

<sup>42</sup> Sul punto v. recentemente D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 161 ss.

<sup>43</sup> Il resoconto stenografico dell'intervento di Naumann è riportato in B. VOGEL, D. NOHLEN, R.O. SCHULTZE, *Wahlen in Deutschland*, cit., p. 367.

tecnicismo più elevato. Anche queste osservazioni rinviano al tema della concretizzazione legislativa dei precetti costituzionali e delle molteplici possibili declinazioni del principio proporzionalistico. Da un altro punto di vista, le considerazioni di Naumann, espressione di un punto di vista minoritario mettono in evidenza che nel «nuovo diritto costituzionale»<sup>44</sup> del primo dopoguerra la discussione sulla legislazione elettorale rimase per lo più estranea al fenomeno della razionalizzazione del parlamentarismo. La riflessione sulla razionalizzazione aveva nella disciplina del rapporto di fiducia il suo snodo fondamentale; per contro, la questione elettorale fu considerata principalmente dal punto di vista della democratizzazione dell'ordinamento, senza un'adeguata attenzione alla sua rilevanza sistemica. Nel secondo dopoguerra lo stesso Mirkine-Guétzevitch, già teorico della razionalizzazione del potere, riconobbe che la forma di governo parlamentare, su cui si erano concentrati gli sforzi dei redattori delle costituzioni dell'*entre-deux-guerres*, «non è pensabile senza l'esistenza dei partiti», e la «rappresentanza parlamentare, generalmente adottata dopo il 1918, contribuì a meccanicizzare il nuovo parlamentarismo dell'Europa centrale e orientale»<sup>45</sup>.

## 5. L'attuazione legislativa

Nel paragrafo precedente abbiamo sottolineato che il risultato cui giunse la Costituente di Weimar fu la consacrazione dei principi della rappresentanza proporzionale. Se il valore simbolico e finanche polemico di questa scelta era innegabile, meno scontate risultavano le sue implicazioni sul piano pratico.

Dei *Grundsätze der Verhältniswahl* la legge elettorale federale (*Reichswahlgesetz*) del 27 aprile 1920 offrì un'interpretazione “massimalista”, discostandosi anche dalle decisioni assunte nel 1918 dal Consiglio dei commissari del popolo. In luogo del metodo d'Hondt<sup>46</sup>, il *Reichswahlgesetz* optò per un meccanismo automatico – o del numero unico<sup>47</sup> – di riparto proporzionale dei seggi. Così, a ogni lista sarebbe stato attribuito un seggio ogni sessantamila voti

<sup>44</sup> Secondo la definizione di B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Marcel Giard, Paris, 1931, p. VII.

<sup>45</sup> B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le Costituzioni europee* (1951), trad. di S. COTTA, Edizioni di Comunità, Milano, 1954, p. 52.

<sup>46</sup> Definito come la meno proporzionale tra le formule proporzionali per la sua tendenza a favorire i grandi partiti da A. LIJPHART, *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85*, in *The American Political Science Review*, 1990, p. 484. V. inoltre L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale*, vol. I, *Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 67 ss.; D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, cit., pp. 250 ss. e nt. 97.

<sup>47</sup> Per una definizione cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 105 ss.

ottenuti (art. 30), secondo un meccanismo che puntava ad assicurare la più ampia corrispondenza fra il risultato delle consultazioni elettorali e la composizione del *Reichstag*, «anche a fronte di una suddivisione del territorio in 35 collegi elettorali (*Wahlkreise*), combinati poi in altri 17 collegi (*Wahlkreisverbände*) e in un collegio unico nazionale costituiti con lo scopo di utilizzare i voti residuali (*Reststimmen*)»<sup>48</sup>. Il sistema era caratterizzato da un livello elevatissimo di proiettività: al livello del collegio unico nazionale, ad esempio, un resto di oltre 30.000 voti era equiparato *de jure* ai 60.000 voti necessari per l'elezione di un deputato.

In linea con silenzio della Costituzione – che poneva le basi di una vera e propria costante del costituzionalismo tedesco –, il funzionamento del *Reichswahlgesetz* presupponeva che il numero dei componenti del *Reichstag* non fosse determinato una volta per tutte. Così, il numero dei deputati eletti oscillò fra i 459 del 1920 e i 647 del marzo 1933. L'obiettivo sottostante era fare in modo che trovasse piena espressione la logica proporzionalistica della disciplina elettorale, consentendo ai partiti politici «di contarsi con la maggior precisione possibile»<sup>49</sup>. La scelta di un rapporto fisso tra numero dei deputati e *numero dei voti espressi*, d'altra parte, avvicina la Costituzione di Weimar alla tradizione costituzionale giacobina: il primo e più importante riferimento è l'art. 22 della Costituzione francese del 24 giugno 1793, secondo cui «*Il y a un député en raison de quarante mille individus*». Per converso, il fatto che per un'assemblea rappresentativa si preveda un numero prestabilito di membri è forse il primo temperamento alla piena esplicazione degli effetti di un sistema elettorale proporzionale “puro”<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Così ancora D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali*, cit., pp. 95 ss.

<sup>49</sup> Come efficacemente osservato da P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. speciale, 2019, p. 93.

<sup>50</sup> Così, con riguardo all'Assemblea costituente italiana, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Edizioni di Comunità, Milano, 1982, p. 89.

Più in generale, sul nesso fra dimensioni delle assemblee rappresentative e legislazione elettorale si segnalano alcuni contributi al vivace dibattito che ha preceduto il referendum costituzionale italiano del 20 e 21 settembre 2020: L. GORI, *La sterilizzazione della legge elettorale rispetto al numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2019, pp. 677 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 3, 2020, pp. 191 ss.; e, volendo, G. DELLEDONNE, *Un'anomalia italiana? Una riflessione comparatistica sul numero dei parlamentari negli altri ordinamenti*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, spec. pp. 57 ss.

Mentre gli artt. 17 e 22 della Costituzione del 1919 costituiscono un riferimento centrale per qualsiasi riflessione comparatistica sull'apparente trionfo del proporzionalismo nelle carte del primo dopoguerra, non si può dire lo stesso delle scelte compiute dal legislatore ordinario l'anno successivo. Ancora una volta risulta istruttivo un raffronto con l'esperienza dell'Austria repubblicana. Mentre la Legge costituzionale federale del 1920 si era mossa nel senso della costituzionalizzazione dei principi della rappresentanza federale a tutti i livelli dell'ordinamento, la legge dello stesso anno per l'elezione del *Nationalrat*, la camera bassa del Parlamento federale, si basava sull'applicazione combinata delle formule Hagenbach-Bischoff e d'Hondt e non prevedeva un collegio unico nazionale né un numero variabile di deputati. Ne scaturiva un effetto di sovrarappresentazione delle due famiglie politiche maggiori, quella cristiano-sociale e quella socialdemocratica, che sarebbe perdurato fino alla riforma del 1970<sup>51</sup>.

Un'altra innovazione introdotta dal *Reichswahlgesetz*, invece, è pienamente rappresentativa della *Stimmung* dell'epoca<sup>52</sup>: stando all'art. 33, i seggi di deputato dovevano essere attribuiti ai candidati secondo l'ordine in cui questi figuravano nella lista (*nach ihrer Reihenfolge in den Wahlvorschlägen*). La legge precisava inoltre che questo ordine dovesse essere chiaramente riconoscibile (*erkennbar*) al momento della presentazione delle liste (art. 14, comma 3). Veniva in rilievo, insomma, un problema che la Costituzione non aveva messo adeguatamente a fuoco: quello del ruolo dei partiti nella selezione dei candidati e del collegamento fra l'azione degli eletti e il perseguimento di una determinata linea politica. Sullo sfondo, evidentemente, si agita la capacità dei partiti di strutturare la rappresentanza politica, rendendola «di nuovo possibile»<sup>53</sup> dopo il tramonto dello Stato liberale. Rispetto a meccanismi come il *panachage* o il voto singolo trasferibile, le liste bloccate rappresentavano lo strumento più semplice per valorizzare il ruolo dei partiti politici. Il rischio immanente alle liste bloccate, d'altra parte, è quello di uno snaturamento della rappresentanza politica, come osservava maliziosamente Carl Schmitt, senza contare la difficile conciliazione fra

---

<sup>51</sup> Sul punto v. U. HAIDER-QUERCIA, *La forma di governo della Grande coalizione. Il modello austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2019, pp. 144 ss.

<sup>52</sup> Oltre al caso austriaco, già in parte richiamato, è d'obbligo citare quello cecoslovacco, considerato con grande attenzione da Mortati nell'ambito della sua riflessione sul diritto dei partiti.

<sup>53</sup> Così N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988, p. 23. Per una ricostruzione di ampio respiro cfr. I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 39 ss. (su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)); A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 68 ss.

libertà del mandato parlamentare e *Parteienstaat*<sup>54</sup>. Già allora, però, i critici, muovendosi sulla scia dell'elaborazione weberiana in tema di rappresentanza proporzionale e *führerlose Demokratie*, scorsero nella combinazione fra liste bloccate e circoscrizioni di grandi dimensioni la causa prima del dissolvimento del legame fra elettori ed eletti. Il rimedio indicato per fare fronte a questo problema era il frazionamento dei collegi più vasti, così da superare il modello delle liste bloccate “lunghe”<sup>55</sup>. Per reagire alle obiezioni secondo cui le liste bloccate erano incompatibili col principio, costituzionalmente riconosciuto, dell'elezione del *Reichstag* a suffragio diretto (*Unmittelbarkeit der Wahl*), il Governo nel 1924 presentò un progetto di riforma del *Reichswahlgesetz* che però non ebbe seguito<sup>56</sup>.

## 6. La giurisprudenza dello *Staatsgerichtshof*

Già nel paragrafo precedente si è fatto cenno di critiche e tentativi di riforma della legislazione elettorale in vigore nella Repubblica di Weimar. Al “massimalismo” del legislatore dei primi anni Venti, però, corrispose un analogo “massimalismo” interpretativo nella giurisprudenza dello *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich*<sup>57</sup>.

In particolare, prende l'avvio da alcune pronunce emesse dallo *Staatsgerichtshof* sul finire degli anni Venti l'orientamento interpretativo – immediatamente criticato con forza da Hermann Heller – secondo cui l'eguaglianza del voto in uscita (*Erfolgswertgleichheit*) e non soltanto in entrata (*Zählwertgleichheit*) è una delle caratteristiche necessarie di un sistema elettorale basato sui capisaldi dell'eguaglianza del suffragio e della rappresentanza proporzionale.

Suscitarono numerosi commenti, fra le altre, le pronunce del 17 dicembre 1927 e del 22 marzo 1929<sup>58</sup>. Col primo gruppo di decisioni, risalenti al 1927, era stata

<sup>54</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), a cura di A. CARACCILO, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 314 ss.

<sup>55</sup> Cfr. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, cit., pp. 70 ss.

<sup>56</sup> Ne danno conto, con ampi riferimenti bibliografici, H.J. RINCK, *Der Grundsatz der unmittelbaren Wahl im Parteienstaat*, in *JuristenZeitung*, 1958, p. 193; e H.H. VON ARNIM, *Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?*, in *JuristenZeitung*, 2002, p. 582.

<sup>57</sup> In base all'art. 19 della Costituzione del 1919, lo *Staatsgerichtshof* aveva il compito di pronunciarsi in via residuale sui conflitti costituzionali interni a un *Land* e sui conflitti di natura non privatistica tra *Länder* o tra il *Reich* e un *Land*. Sullo *Staatsgerichtshof v. A. PIZZORUSSO, Articolo 134*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Garanzie costituzionali*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1981, pp. 1 ss. (anche con riferimenti generali alla *Staatsgerichtsbarkeit*); H. DREIER, *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik*, in ID. (a cura di M. JESTAEDT e S.L. PAULSON), *Staatsrecht in Demokratie und Diktatur. Studien zur Weimarer Republik und zum Nationalsozialismus*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016, pp. 59 ss.

<sup>58</sup> A proposito di quelle vicende cfr. W. JELLINEK, *Verhältniswahl und Führerauslese*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 50, 1926, pp. 71 ss.; ID., *Der Staatsgerichtshof für das*



rilevata l'incostituzionalità di talune disposizioni delle leggi elettorali dei *Länder* Amburgo, Assia e Meclemburgo-Strelitz. Con la pronuncia del 1929, invece, erano state annullate le elezioni svoltesi in Sassonia tre anni prima. Le disposizioni censurate dai giudici di Lipsia erano state inserite nelle leggi elettorali dei *Länder* allo scopo di combattere la crescente frammentazione del sistema politico-partitico. Così, i partiti che non fossero già rappresentati nel *Landtag* erano stati assoggettati all'obbligo di versare una cauzione in denaro oppure di presentare un certo numero di sottoscrizioni per poter presentare candidati; tale cauzione sarebbe stata restituita soltanto se il partito avesse ottenuto almeno un seggio in seguito alle elezioni. Ad avviso dello *Staatsgerichtshof*, disposizioni di questo tipo risultavano senz'altro incompatibili coi principi costituzionali dell'eguaglianza del voto e della rappresentanza proporzionale, destinati a trovare applicazione anche nei *Länder* in virtù della clausola di omogeneità dell'art. 17 della Costituzione del 1919.

Le decisioni dello *Staatsgerichtshof* furono considerate con attenzione da Hermann Heller in un importante scritto del 1929. Heller prendeva le mosse da una critica delle interpretazioni tradizionali del principio del *gleiches Wahlrecht*, concepito in antitesi al voto multiplo o al suffragio cetuale. La Corte di Lipsia, però, aveva indicato che era possibile attribuire a tale principio un significato più ampio: se l'eguaglianza del suffragio è fatta valere anche "in uscita", i voti espressi debbono ricevere il medesimo trattamento anche al momento della distribuzione dei seggi. Un sistema elettorale proporzionale risulta allora rispettoso dell'eguaglianza del suffragio «se in ogni suo stadio si astiene da qualsiasi discriminazione ingiustificata e se le discriminazioni ch'esso prevede sono oggettivamente fondate»<sup>59</sup>. Ciononostante, proprio il fatto che un sistema elettorale proporzionale sia articolato in diversi "stadi" – dall'espressione del voto fino alla distribuzione dei seggi – portava Heller a prendere le distanze dall'approccio dello *Staatsgerichtshof*. L'eguaglianza del suffragio, che pure doveva essere tutelata sia in entrata sia in uscita, poteva assumere colorature differenti nei vari passaggi del procedimento elettorale. L'eguaglianza del voto in entrata non richiedeva particolari precisazioni; al contrario, la grande varietà di leggi elettorali d'impronta proporzionalistica in vigore negli Stati europei dell'epoca induceva a concludere che

---

*Deutsche Reich und die Splitterparteien*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 1928, pp. 99 ss.; W. APELT, *Die Wahlrechtsentscheidungen des Staatsgerichtshofs und die letzte Regierungsbildung im Freistaat Sachsen*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 57, 1930, pp. 121 ss.; H. NAWIASKY, *Wahlrechtsfragen im heutigen Deutschland*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1931, 184.

<sup>59</sup> H. HELLER, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung*, cit., 341.

«discriminazioni rispetto all'eguale *Erfolgswert* dei voti, sufficientemente motivate col proposito di combattere la frammentazione partitica, non sono incompatibili col postulato dell'eguaglianza del voto nel sistema elettorale proporzionale se non sono unicamente dirette contro singoli partiti, ma contro tutti i piccoli partiti»<sup>60</sup>.

Tra le motivazioni che possono essere poste alla base di una compressione dell'eguaglianza del voto in uscita ci può essere il rischio che un parlamento frammentato non sia in grado di operare e, perciò, che l'esecutivo non sia in grado di agire<sup>61</sup>. Si tratta, come si vede, delle motivazioni pratiche che avevano ispirato l'azione dei legislatori dei *Länder*, successivamente censurata dallo *Staatsgerichtshof*. La posizione di Heller, che nel secondo dopoguerra risultò assai influente nel diritto costituzionale della giovane Repubblica federale, è assai simile a quella assunta dal giovane Gerhard Leibholz<sup>62</sup>. Altri critici tentarono di risalire all'*original intent* del legislatore ordinario – in quel caso, l'Assemblea nazionale costituente di Weimar – sottolineando che questo aveva stabilito di escludere i partiti minori dal recupero dei resti<sup>63</sup>. Ciò che è sicuro è che gli orientamenti interpretativi fatti propri dallo *Staatsgerichtshof* contribuirono a irrigidire il significato dei riferimenti costituzionali alla rappresentanza proporzionale, vanificando quell'equilibrio tra stabilità e flessibilità delle regole elettorali di cui, come abbiamo visto (par. 4), era chiaramente consapevole Preuß<sup>64</sup>. Il legislatore ordinario e lo *Staatsgerichtshof* gettarono un'ombra pesante sulla razionalità delle decisioni assunte dal costituente nel 1919. A questo riguardo è significativo il linguaggio adoperato in un saggio del 1931 da Theodor Heuss, che nel 1949 sarebbe divenuto il primo Presidente della Repubblica federale tedesca. Heuss, che era stato legato a Naumann, definiva la costituzionalizzazione del principio proporzionalistico un «errore ... difficilmente rimediabile ... Né i Francesi né gli Inglesi si sono imposti le catene di una maggioranza dei due terzi»<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> H. HELLER, *Die Gleichheit in der Verhältniswahl nach der Weimarer Verfassung*, cit., p. 344.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen. 2. Mitbericht*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 7, 1932, p. 165.

<sup>63</sup> Cfr. H. POHL, *Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen. 2. Mitbericht*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 7, 1932, p. 154.

<sup>64</sup> Si sarebbe trattato, insomma, di un'interpretazione «ammissibile» ma «non obbligatoria» (C. GUSY, *100 Jahre Weimarer Verfassung. Eine gute Verfassung in schlechter Zeit*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2018, p. 147).

<sup>65</sup> T. HEUSS, *Verhältniswahl und Parlamentarismus*, in *Zeitschrift für Politik*, vol. 20, 1931, p. 313.

## 7. Le lezioni di Weimar e la loro recente rivalutazione

Come abbiamo ricordato in precedenza (par. 2), la Costituzione della Repubblica di Weimar fu il prodotto di una profonda cesura. Anche gli anni successivi, però furono punteggiati di crisi: l'insurrezione spartachista, il *putsch* di Kapp, la crisi della Ruhr, il fallito colpo di Stato di Hitler, la spirale inflazionistica, la crisi economica mondiale, i governi presidenziali, il colpo di Stato prussiano e, da ultimo, l'avvento al potere del Partito nazionalsocialista. A fronte di questo succedersi di crisi, la moderata stabilizzazione politica raggiunta intorno alla metà degli anni Venti si rivelò quantomai effimera<sup>66</sup>.

Ferdinand A. Hermens e la scuola di Colonia sviluppatasi dopo il suo rientro dagli Stati Uniti hanno contribuito grandemente alla fortuna del nesso fra Costituzione di Weimar, opzione proporzionalistica e rovinosa instabilità governativa, fino alla dissoluzione dell'ordinamento costituzionale<sup>67</sup>. È utile sottolineare, peraltro, che l'attenzione dei critici si è concentrata anche su altri aspetti del testo costituzionale: la significativa presenza di elementi plebiscitari; l'assenza di adeguate difese contro le forze antisistema; l'abuso e la strumentalizzazione dei meccanismi emergenziali previsti dalla Costituzione stessa, oltre al ruolo "arbitrale" del Presidente del *Reich*. Discendono da questa impostazione ricostruttiva un atteggiamento sospettoso nei confronti delle scelte effettuate dal costituente del 1919 e una grande cautela nei confronti delle "lezioni di Weimar".

Nella Repubblica federale tedesca l'idea che la Legge fondamentale possa essere adeguatamente compresa soltanto mantenendo ferma la consapevolezza che Weimar non è Bonn (*Weimar ist nicht Bonn*) si deve soprattutto a studiosi come Werner Weber e Friedrich Karl Fromme: «Il *Parlamentarischer Rat* riteneva la Costituzione di Weimar responsabile – per lo meno in certa misura – del fallimento della Repubblica di Weimar»<sup>68</sup>. Questo paradigma interpretativo, però, è risultato

<sup>66</sup> Cfr. O.F.R. HAARDT, C.M. CLARK, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment der Geschichte*, in H. DREIER, C. WALDHOF (a cura di), *Das Wagnis der Demokratie*, cit., p. 12. Per una ricostruzione esaustiva v. E.D. WEITZ, *La Germania di Weimar. Utopia e tragedia*, nuova edizione, trad. di P. ARLORIO, Einaudi, Torino, 2019.

<sup>67</sup> Il riferimento è soprattutto a F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa* (1958), traduzione dal tedesco di S. ORTINO, Vallecchi, Firenze, 1968. Un bilancio dell'influenza di Hermens e dei suoi allievi è tracciato da R. POSCHER, *Das Weimarer Wahlrechtsgespenst*, in C. GUSY (a cura di), *Weimars lange Schatten – "Weimar" als Argument nach 1945*, Nomos, Baden-Baden, 2003, pp. 266 ss.

<sup>68</sup> F.K. FROMME, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1960, p. 14; v. inoltre W. WEBER,

particolarmente influente anche al difuori dei confini tedeschi. In Italia, se è vero che la Costituente seppe in qualche modo contenere l'ingombrante presenza dello spettro di Weimar, questo tornò a riaffacciarsi prepotentemente sul finire della I legislatura repubblicana, quando l'elettorato iniziò a lanciare segnali di stanchezza nei confronti della maggioranza centrista. Il timore che questa si ritrovasse accerchiata dalle opposizioni comunista e missina – così come i partiti della maggioranza *Schwarz-Rot-Gold*<sup>69</sup> si erano ritrovati “assediati” dalle opposizioni comunista e nazionalsocialista – fu il punto di partenza della travagliata gestazione della c.d. legge truffa<sup>70</sup>. In Francia Michel Debré, principale redattore della Costituzione del 1958 nella sua qualità di Ministro della giustizia del Governo de Gaulle, tentò invano di dotare di copertura costituzionale la legge elettorale maggioritaria a doppio turno ricordando «*la responsabilité de la proportionnelle dans le déclin de la République de Weimar, d'où l'accession d'Hitler au pouvoir*»<sup>71</sup>. In Francia, d'altra parte, l'evocazione dello spettro di Weimar risulta ulteriormente potenziata dal ricordo dell'instabilità della IV Repubblica. A questo proposito due studiosi hanno recentemente messo in luce che la rappresentanza proporzionale, normalmente accusata di avere contribuito alla perniciosa instabilità degli esecutivi tra il 1946 e il 1958, in realtà trovò applicazione soltanto in occasione delle elezioni del 1946: si può dire, insomma, che in Francia si sia radicato un forte pregiudizio negativo nei confronti del proporzionalismo, alimentato da esperienze sia domestiche sia straniere e sorretto soltanto in parte da argomenti empirici<sup>72</sup>.

I numerosi studi pubblicati in occasione del centenario della Costituzione di Weimar hanno contribuito a una rimediazione di questo schema interpretativo. Si

---

*Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem*, III edizione, Duncker & Humblot, Berlin, 1970.

<sup>69</sup> Di cui facevano parte i liberali progressisti della DDP, la socialdemocrazia e i cattolici del Partito di centro. A essi dal 1920 si aggiunsero anche i liberali conservatori della DVP.

<sup>70</sup> Cfr. M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 47 ss.; L. ELIA, *Dal centrismo di Weimar a quello degasperiano*, 2008, disponibile all'indirizzo [www.dircost.unito.it/estratti/pdf/ELIA\\_centrismo.pdf](http://www.dircost.unito.it/estratti/pdf/ELIA_centrismo.pdf); N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, 2008, pp. 119 ss.; G. BRUNELLI, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'“eccezione degasperiana”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2019, p. 23.

<sup>71</sup> M. DEBRE, *Trois républiques pour une France. Mémoires*, vol. II, 1946-1958 *Agir*, Albin Michel, Paris, 1988, p. 393; ma v. già il giudizio, soltanto a prima vista più sfumato, di G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1949, p. 155, secondo cui «*l'une des causes de la chute de la République de Weimar tient à l'impuissance gouvernementale où la plonge la R.P.*».

<sup>72</sup> V. il recente studio di B. DOLEZ, A. LAURENT, *Die französische Phobie gegen die Verhältniswahl: Rekonstruktion einer Pathologie*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 2019, pp. 161 ss.

tratta di (ri)letture che si collocano sotto il segno della crisi odierna delle liberaldemocrazie occidentali e, per questa ragione, sono indotte a rivalutare il concorso di fattori che contribuirono a minare l'assetto istituzionale della prima Repubblica tedesca.

Si può citare, in primo luogo, la ricostruzione dell'ex giudice del *Bundesverfassungsgericht* Udo Di Fabio, secondo cui non si deve guardare alla legislazione elettorale né a certi istituti previsti dalla Costituzione, bensì alla struttura del sistema dei partiti:

«la dinamica distruttiva consisteva nel declino elettorale del centro borghese, SPD compresa, a vantaggio non di partiti scheggia (*Splitterparteien*), bensì dei partiti radicali, ostili alla Costituzione in maniera aperta oppure latente: il riferimento è alla NSDAP, che aveva un orientamento chiaramente anticostituzionale; alla KPD, con la sua adesione al sistema sovietico; e anche alla DNVP, per lo meno dal ... 1928, con l'accentuazione di una linea politica basata sulla trasformazione autoritaria dell'ordinamento costituzionale weimariano»<sup>73</sup>.

La presenza di formazioni estremiste avrebbe condizionato in maniera decisiva la vita istituzionale della giovane democrazia weimariana. Tenuto conto della forza elettorale delle opposizioni di estrema sinistra e di estrema destra – cresciuta in maniera incontrollabile dal 1930 –, sarebbe valso a poco ragionare dell'introduzione di correttivi alla legge elettorale proporzionale, per esempio una soglia di sbarramento<sup>74</sup>.

Un altro argomento caro a Hermens, e ripreso da molta letteratura politologica successiva, indica che i partiti che operano in un contesto proporzionalistico, in cui «l'elemento dell'integrazione viene separato da quello della rappresentanza»<sup>75</sup>, sono meno portati a ricercare il compromesso e ad assumersi le responsabilità inestricabilmente collegate all'esercizio del potere. Così, sull'instabilità delle

<sup>73</sup> U. DI FABIO, *Die Weimarer Verfassung: Aufbruch und Scheitern. Eine verfassungshistorische Analyse*, C.H. Beck, München 2018, pp. 132 ss.

<sup>74</sup> Così U. DI FABIO, *Die Weimarer Verfassung*, cit.; ma v. già C. MORTATI, *Introduzione alla Costituzione di Weimar* (1946), ora in *Raccolta di scritti*, vol. IV, *Problemi di politica costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 320, secondo cui formazioni estremiste della consistenza della NSDAP e della KPD avrebbero potuto essere ridimensionate soltanto in seguito a «un'opera di progressiva, sostanziale omogeneizzazione del sostrato sociale sottostante all'ordinamento giuridico»; e a questo, secondo il giurista calabrese, avrebbe potuto contribuire proprio una legge elettorale di stampo proporzionale. Si esprime in senso opposto G. ROELLECKE, *Konstruktionsfehler der Weimarer Verfassung*, in *Der Staat*, 1996, pp. 605 ss.

<sup>75</sup> F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., p. 289.

maggioranze governative della Repubblica di Weimar avrebbe pesato la scarsissima propensione dei partiti alla ricerca di compromessi e di accordi, tanto più necessaria in presenza di una legge elettorale proporzionale. Anche in questo caso, però, gli studi più recenti si caratterizzano per il tentativo di offrire giudizi più sfumati. I caratteri disfunzionali del sistema politico tedesco erano, per più di un verso, un lascito del *Kaiserreich* guglielmino<sup>76</sup> e risultarono ulteriormente acuiti dalle numerose scissioni che afflissero i principali partiti della Repubblica di Weimar. Si tratta probabilmente di un punto decisivo: le vicende fondative dei “due partiti e mezzo” della Repubblica federale postbellica si caratterizzano proprio per il proposito di evitare un epilogo affine a quello dei loro predecessori weimariani. Così, l’Unione cristiano-democratica (CDU) e l’Unione cristiano-sociale (CSU), lungi dal fare riferimento al solo cattolicesimo politico, hanno un’impostazione risolutamente interconfessionale, mentre la ragion d’essere della FDP è l’aggregazione di tutte le forze di stampo liberaldemocratico<sup>77</sup>.

## 8. Weimar non è Bonn, Bonn è anche Weimar

Nel paragrafo precedente abbiamo dato conto di alcuni elementi che dovrebbero consigliare di considerare con cautela l’idea, che si deve soprattutto a Hermens, di un rapporto di causa ed effetto tra l’adesione della Costituzione del 1919 al proporzionalismo, l’instabilità politica degli anni successivi e il tragico epilogo della Repubblica di Weimar. In questo paragrafo conclusivo vorremmo aggiungere qualche elemento problematico circa l’«enorme distanza»<sup>78</sup> che intercorrerebbe tra la Repubblica di Bonn e la Repubblica di Weimar, a conferma del carattere difficile e addirittura traumatico della storia della democrazia e del parlamentarismo in Germania<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. G. LÜBBE-WOLFF, *El concepto de democracia de la Constitución de Weimar*, in *Historia Constitucional*, n. 20, 2019, p. 263, disponibile all’indirizzo [www.uniovi.es/historiaconstitucional/index.php](http://www.uniovi.es/historiaconstitucional/index.php); A. WIRSCHING, *Weimar, cent’anni dopo. La storia e l’eredità: bilancio di un’esperienza controversa*, trad. di P. SCOTINI, Donzelli, Roma, 2019, pp. 48 ss.; ma in questo senso già F.A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, cit., p. 513.

<sup>77</sup> Cfr. A. WIRSCHING, *Weimar, cent’anni dopo*, cit., p. 115.

<sup>78</sup> Così L. ELIA, *Le forme di governo* (1970), ora in M. OLIVETTI (a cura di), *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 202.

<sup>79</sup> Il riferimento è a G. CASPER, *Die Karlsruher Republik*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2002, pp. 214 ss., che contrappone i numerosi incidenti di percorso della linea Francoforte sul Meno-Weimar-Bonn-Berlino – la linea evolutiva del parlamentarismo tedesco – alla grande stabilità istituzionale della Repubblica federale e del suo Tribunale costituzionale a Karlsruhe. In senso analogo v. anche F. PALERMO, *La legittimazione giudiziaria della Repubblica di Karlsruhe*, in G. CERRINA FERONI, F. PALERMO, G. PARODI, P. RIDOLA (a

Tra gli elementi che vengono solitamente addotti a sostegno della tesi per cui la Repubblica federale avrebbe significativamente preso le distanze dall'esperimento weimariano spicca la mancata costituzionalizzazione di un sistema elettorale nel testo della Legge fondamentale del 1949. Da questo punto di vista, il *Grundgesetz* di Bonn non si discosta molto dall'impostazione accolta da altre costituzioni del secondo dopoguerra, tutte assai guardinghe nei confronti di un eccessivo irrigidimento della disciplina elettorale: è il caso della Costituzione italiana e delle Costituzioni francesi della Quarta e della Quinta Repubblica. A nostro avviso, si tratta di un carattere distintivo delle *costituzioni nate dalla Resistenza*, la cui elaborazione si sarebbe risolta in «un esame di coscienza sulle cause della debolezza dei regimi democratici precedenti, e sui rimedi necessari ad ovviare a tali cause»<sup>80</sup>. All'interno di questo impegnativo esame di coscienza, la rappresentanza proporzionale senza correttivi era naturalmente considerata con grande diffidenza. Eppure, è stato notato, nella legge elettorale per l'elezione del primo *Bundestag* – destinata a trovare applicazione soltanto in quella consultazione elettorale, e perciò provvisoria – la soglia di sbarramento fu introdotta soltanto all'ultimo momento, su pressione dei primi ministri dei *Länder* sostenuti dalle tre potenze occupanti. Nel frattempo, il *Parlamentarischer Rat* aveva messo a punto una peculiare formula proporzionale personalizzata (*personalisiertes Verhältniswahlrecht*): a causa della difettosa educazione democratica degli elettori tedeschi, osservò il giurista ed esponente socialdemocratico Carlo Schmid, «essere strutturata in modo tale da distribuire il rischio che il nostro popolo correrà in occasione delle elezioni fra un numero di soggetti il più ampio possibile»<sup>81</sup>. Di qui dunque, l'idea che la legge per l'elezione del primo *Bundestag* – legge eminentemente provvisoria – dovesse basarsi su una formula proporzionale. Le vicende successive, però, hanno dimostrato la forza di una soluzione inizialmente concepita per tenere conto delle specificità di una Germania smembrata e occupata. Le riforme del 1953 e del 1956 confermarono la logica della legge del 1949 aggiungendo alcuni importanti correttivi: la soglia di sbarramento del 5 per cento si sarebbe applicata non in ciascun *Land*, ma su scala nazionale, mentre fu resa più severa la *Grundmandatsklausel* che ammette al riparto dei seggi quei partiti che siano rimasti al di sotto della soglia ma abbiano vinto un certo numero di

---

cura di), *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro. 60 Jahre Grundgesetz zwischen Herkunft und Zukunft*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 109.

<sup>80</sup> C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 222.

<sup>81</sup> DEUTSCHER BUNDESTAG, BUNDESARCHIV (a cura di), *Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle*, XIV, *Hauptausschuß*, a cura di M.F. Feldkamp, R. Oldenbourg Verlag, München, 2009, p. 1701.

collegi uninominali<sup>82</sup>. La legge elettorale del 1956, infine, fu approvata senza una durata predefinita. Ciò che dev'essere sottolineato, però, è che

«le decisioni prese con la legge elettorale del 1949 non sono state modificate in alcun punto essenziale, anche se il Parlamento, in considerazione della validità limitata nel tempo delle prime due leggi elettorali, si è dovuto occupare due volte della questione del sistema elettorale appropriato e il sistema partitico è cambiato in misura non irrilevante fra il 1949 e il 1956»<sup>83</sup>.

D'altra parte, come segnalato da Fromme già nel 1960, un elemento decisivo per comprendere la buona resa del *Bundeswahlgesetz* e la grande stabilità politica e istituzionale della Repubblica federale è, ancor *prima del voto*, la *paideia* democratica (*Erziehung zur Demokratie*)<sup>84</sup>. Questo, nel frattempo, rese possibile una storicizzazione del problema costituzionale di Weimar<sup>85</sup>.

L'ultima trasfigurazione del dibattito sul lascito costituzionale di Weimar e i suoi strascichi nella vita della Repubblica federale ha come parola d'ordine la continuità, almeno parziale, fra queste due esperienze: l'emersione – e il riconoscimento sempre più esplicito – dei partiti politici come soggetto-chiave della rappresentanza politica contemporanea e, con essa, il plusvalore della rappresentanza proporzionale. Quest'idea continuerebbe a esercitare una considerevole influenza anche nel presente: «La moderata personalizzazione del sistema elettorale, col sistema del primo e del secondo voto, è sempre rimasta incompleta. Il sistema elettorale attuale resta legato al dogma weimariano della proporzionalità e accetta perciò la moltiplicazione dei seggi tesa a realizzare la proporzionalità»<sup>86</sup>. La giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* muove dall'idea che il carattere proporzionale della legge elettorale per il *Bundestag* debba essere preso sul serio: ciò vale per l'applicazione del principio dell'eguaglianza del voto in uscita, ma anche per le possibili discrasie fra *Erststimmen* attribuite ai candidati nei collegi uninominali e *Zweitstimmen* per le liste di partito. Poiché il

<sup>82</sup> Per una ricostruzione cfr. S. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, cit.

<sup>83</sup> Così H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz*, Alfred Metzner, Frankfurt am Main, 1973, p. 56.

<sup>84</sup> Cfr. F.K. FROMME, *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, cit., pp. 161 ss.

<sup>85</sup> Cfr. R. POSCHER, *Das Weimarer Wahlrechtsgespenst*, cit., p. 280. Anche H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, cit., pp. 32 ss., segnala che «il fallimento di Weimar divenne via via meno rilevante nella discussione sul sistema elettorale appropriato, e vent'anni dopo non aveva più alcun ruolo».

<sup>86</sup> U. DI FABIO, *Die Weimarer Verfassung*, cit., p. 131.



numero dei deputati non è fissato nella Legge fondamentale né in altre fonti, l'inveramento della logica proporzionalistica del *Bundeswahlgesetz* può rendere necessaria l'attribuzione di un numero di seggi parlamentari assai superiore al livello base di 598. In un certo, senso, perciò, Bonn è *anche* Weimar<sup>87</sup>. Le innovazioni introdotte a cavaliere degli anni 1918-1920 non possono essere riguardate come una parentesi chiusasi nel 1933, ma continuano a innervare la riflessione sul rapporto fra Costituzione, legge elettorale e sistema politico nello Stato costituzionale europeo contemporaneo.

---

<sup>87</sup> Si riprende qui la formula adoperata da A. BOLAFFI, *Lo spettro di Weimar e la coscienza politica d'Europa*, in A. WIRSCHING, *Weimar, cent'anni dopo*, cit., p. 10.