

# **LA REVIDIERTE VERFASSUNG PRUSSIANA DEL 31 GENNAIO 1850: UNA INTRODUZIONE.**

**Giovanni Giannotti**

*The essay examines Prussian constitutional history and in particular the Constitution of 1850. After an excursus on origin and consolidation of Prussia, the work analyzes the reforms of Frederick II the Great, ALR namely the Prussian code and the Napoleonic era. The essays continues with the analysis of Vormärz constitutions, the events of 1848, Constitution of Frankfurt and the Prussian Constitution of 1850.*

Il lavoro analizza la storia costituzionale prussiana, in particolare la Costituzione prussiana del 1850. Dopo un *excursus* sulle origini e sul consolidamento della Prussia, il lavoro prosegue con le riforme di Federico II il Grande, l'ALR vale a dire il Codice prussiano e l'epoca napoleonica. Il lavoro continua con l'analisi delle costituzioni del *Vormärz*, gli eventi del 1848, la Costituzione di Francoforte e la Costituzione prussiana del 1850.

**SOMMARIO.** **1.** La Germania tra il XIV e il XV secolo. - **2.** Il panorama tedesco dopo il Trattato di Westfalia. - **3.** Consolidamento dello Stato prussiano. L'ALR - **4.** La Germania durante l'epopea napoleonica. - **5.** Le Costituzioni del *Vormärz*. - **6.** Il biennio '48 - 49 e la Costituzione di Francoforte. - **7.** L'evoluzione costituzionale dello Stato prussiano. - **8.** La *revidierte Verfassung* del 31.01.1850. - **9.** Conclusioni.

## La Germania tra il XIV e il XV secolo.

Questa disamina, quantomeno nelle sue linee essenziali, della *revidierte Verfassung* prende le mosse dallo scenario germanico del quindicesimo secolo. Su questo solco si inseriscono le tematiche sviluppate nel corso del lavoro, vale a dire la genesi dello Stato prussiano, l'epoca napoleonica, l'età della Restaurazione, il biennio '48 - 49. Su queste vicende storiche si intersecano le origini del costituzionalismo tedesco e l'evoluzione della rappresentanza nel contesto germanico a cavallo tra l'età moderna e contemporanea, da «cetuale» ossia imperniata sui tradizionali «ceti» fino all'istituzione di assemblee rappresentative in senso moderno. Nella transizione dalla fase iniziale a quella matura dell'esperienza costituzionale germanica, la *revidierte Verfassung* rappresenta per un verso un punto di passaggio, per l'altro verso è propedeutica agli sviluppi del costituzionalismo germanico nella seconda metà dell'ottocento.

Agli inizi del XV secolo il Sacro Romano Impero, che nelle intenzioni di Carlo Magno avrebbe dovuto essere “universale”, era oramai diventato un'istituzione tedesca, al punto da acquisire la denominazione di Sacro Romano Impero della Nazione Tedesca – *Heiliges Römisches Reich Deutscher*<sup>1</sup> - si trattava però di «una contraddizione di termini che testimoniava la sua incapacità di diventare o un organismo nazionale o uno stato nazionale tedesco<sup>2</sup>». Per di più l'*Heiliges Römisches Reich Deutscher* al contempo attribuiva e negava al popolo tedesco un'esistenza nazionale<sup>3</sup>. Come ha osservato A.J.P. Taylor «il *Reich* era la maggiore fra le organizzazioni feudali<sup>4</sup>» e nella «nazione tedesca» erano inclusi i principi laici ed

1 A. J. P. TAYLOR, *The course of German history*, tr. it. *Storia della Germania* a cura di Alberto Aquarone, Longanesi, Milano, 1971, p. 10. «Alla fine del XV secolo – scrive Tullio Treves – il Sacro Romano Impero, alla cui testa si era insediata la Casa degli Asburgo, perse ogni residuo carattere di potestà universale (che del resto anche nei secoli precedenti non si era fatta valere al di là dell'Europa centrale) per divenire il sacro romano impero della nazione germanica (*Heiliges römisches Reich Deutscher Nation*) e per trovarsi condizionato non solo dal potere dei principi elettori, arbitri del conferimento della dignità imperiale, ma anche dall'indipendenza di fatto e dalla divisione religiosa delle circa 350 entità politiche (tra grandi e piccole) che costituivano le tessere del mosaico imperiale. L'ultimo tentativo dell'impero, appoggiato in vario modo dalla Sede apostolica e dal movimento della Controriforma, per contrastare la diffusione del protestantesimo nei paesi germanici e per riaffermare il potere imperiale dette luogo alla lunga e travagliata crisi, nota sotto il nome di guerra dei trent'anni (1618-1648), nella quale tutta l'Europa continentale si trovò coinvolta. Ma la prova, dopo alterne vicende, si risolse in una disfatta per l'impero. La pace (detta di Westfalia) fu ristabilita separatamente a Osnabrück il 6 agosto e a Münster il 24 ottobre 1648 nei trattati (considerati costituire un sol tutto) firmati al termine di un complesso negoziato fra i plenipotenziari dei sovrani protestanti e dei sovrani cattolici, da una parte, e i plenipotenziari dell'imperatore e dei suoi alleati, dall'altra». T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 6.

2 A. J. P. TAYLOR, *op. loc. ult. cit.*

3 A. J. P. TAYLOR, *op. loc. ult. cit.*

4 A. J. P. TAYLOR, *op. loc. ult. cit.*

ecclesiastici, le città libere e i maggiori tra i feudatari. Gli imperatori – quando non impegnati ad inseguire le ambizioni universalistiche - per secoli tentarono quantomeno di ridurre all’obbedienza i grandi feudatari, tuttavia gli sforzi imperiali non ebbero mai successo<sup>5</sup>.

Il mondo germanico era contrassegnato dunque da una pluralità di diritti e da un pluralismo politico<sup>6</sup>; d’altro canto l’unità dell’Impero era del tutto impalpabile a seguito dell’affermarsi della potestà dei maggiori principi tedeschi, i quali a partire dalla Bolla d’oro del 1356 avevano ottenuto il riconoscimento di amministrare la giustizia nei loro territori nonché di eleggere il titolare della corona imperiale<sup>7</sup>.

Nei principali domini interni dell’Impero – questi facevano capo ai *Reichsstände*, costituiti sia dai principi elettori sia da altri grandi signori territoriali – era rimasta inalterata la tradizionale ripartizione in territori, i cosiddetti *Länder*, ognuno con le proprie tradizioni giuridiche salvaguardate dal principe o dal signore locale; in ogni *Land* inoltre gli *Stände* ossia i ceti si avvalevano dei loro diritti tradizionali e li difendevano da qualunque tentativo di intaccarli, sforzi spesso portati avanti dal signore o dai suoi sodali; per la soluzione delle controversie i ceti unitamente al signore ricorrevano all’assemblea territoriale ossia la Dieta – il *Landtag* – cui partecipavano pertanto sia gli *Stände* che il principe<sup>8</sup>.

5 A. J. P. TAYLOR, *op. loc. ult. cit.*

6 «Nell’età medievale fino al secolo XIII l’area germanica si caratterizza, a livello politico, – scrive Paolo Grossi – per un frammentatissimo assetto di tipo feudale, a livello giuridico, per il predominio [...] di risalenti regole consuetudinarie che, nella loro grossolana immediatezza, rispecchiavano coerentemente la coscienza collettiva locale. Appartato rispetto alla grande riflessione scientifica che già aveva cominciato a svilupparsi nelle piaghe mediterranee, questo ricco ma grezzo materiale consuetudinario trovava i suoi interpreti efficaci in giudici privi di qualsiasi capacità teorizzatrice perché privi di una dimensione culturale, però esperti nella prassi tradizionale e muniti di grosso prestigio sociale grazie alla costante appartenenza al ceto nobiliare. Un sistema giuridico indubbiamente rudimentale ma che poteva anche essere appagante in una società interamente agraria abbastanza fissa in una sua staticità. Quando, però, nel tardo Medioevo, la società semplice acquisisce una sua dinamicità e complessità differenziandosi sia sul piano sociale sia sul piano economico, consuetudini e giudici pratici non bastano più; prende l’avvio un processo storico, che segna il futuro della esperienza giuridica in terra di Germania e che viene sommariamente identificato con il termine *Rezeption*, «recezione». P. GROSSI, *L’Europa del Diritto*, Laterza, Roma – Bari, 2011, pp. 155-156.

7 M. CARVALE, *Storia del diritto nell’Europa moderna e contemporanea*, Laterza, Roma – Bari, p. 132. In Germania il re veniva designato, sulla base di quanto stabilito dalla Bolla d’oro del 1356, da un collegio di sette (poi dieci) grandi elettori laici ed ecclesiastici (*Kurfürsten*) ed acquistava, unitamente al titolo regio, la carica di imperatore. «Anche se la nomina – scrive Antonio Padoa Schioppa – avveniva seguendo linee di filiazione dinastica ereditaria, non vi era automatismo nella successione al trono. Inoltre il re-imperatore doveva impegnarsi con giuramento ad osservare una serie di regole e di limiti (*Wahlkapitulationen*) che erano il frutto di trattative con il collegio che lo nominava e con gli altri principi del regno, cioè con l’organizzazione per ceti (*Stände*). Il risultato fu che, dagli inizi del Cinquecento in poi, i poteri che il sovrano esercitava in modo autonomo – senza tenere conto della volontà dei ceti – si ridussero considerevolmente». A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all’età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 239.

8 M. CARVALE, *op. loc. ult. cit.*

## Il panorama tedesco dopo il Trattato di Westfalia.

Nel XVII secolo si ebbero rilevanti innovazioni nelle strutture istituzionali imperiali, dal momento che la pace di Westfalia<sup>9</sup> del 1648 riconobbe a tutti i *Reichsstände* sia lo *ius territorii et superioritatis* che il diritto di stringere alleanze e di dichiarare guerre *pro sua cuiusque conservatione et securitate*<sup>10</sup> purché non si trattasse di conflitti contro l'Impero germanico, tuttavia era una delimitazione vaga e poteva essere aggirata con il sistema delle alleanze difensive, stipulate contro o all'esterno dell'Impero<sup>11</sup>.

Il trattato di pace di Westfalia presentava pertanto una duplice natura: per un verso di trattato internazionale, per l'altro verso di legge fondamentale dell'Impero germanico e quest'ultima caratteristica finiva con l'accentuare la complessità dell'*Heiliges Römisches Reich Deutscher*. Nel panorama tedesco, a differenza di quanto stava avvenendo in altri paesi europei quali la Francia, la potestà sovrana unitaria subiva un indebolimento nei confronti delle signorie territoriali, le quali al contrario

---

9 M. CARAVALE, *op. loc. ult. cit.* «La pace di Westfalia – scrive Herbert Fisher – corrispondente all'equilibrio delle forze politiche e religiose dell'epoca, determinò per molte generazioni la politica pubblicistica dell'Europa. Ciascuno dei protagonisti ottenne una soddisfazione mondana; l'imperatore la corona boema, riconosciuta ereditaria alla sua famiglia, la Francia il langraviato dell'Alsazia, la Svezia la Pomeriana occidentale e i Vescovati di Brema e Verden, e la Baviera il Palatinato superiore.» H.A.L FISHER, *Storia d'Europa. Tomo II. Dall'età dell'assolutismo all'epoca dei totalitarismi*, Newton Compton, Roma, p. 23.

10 M. CARAVALE, *op. loc. ult. cit.*

11 G. NEGRELLI, *L'età moderna*, Palumbo, Padova, 1992, p. 296. «La sovranità territoriale dei Principi – scrive Giorgio Negrelli – s'è precisata attraverso un cammino secolare ed è testimoniata pure da riconoscimenti formali, evidenti specie a partire dall'epoca di Federico II ed accentuatisi dopo il riconoscimento («Bolla d'oro»: 1356) della piena sovranità e giurisdizione dei «Grandi elettori» imperiali [...]. Tra loro, tali realtà politiche regionali possono avvertire un legame solo di tipo federale, per la comune appartenenza ad una più ampia – e più vaga – unione (Impero – Regno di Germania) al cui vertice è posta un'autorità elettiva. Man mano che tale autorità si confonderà con una dinastia (sarà il caso degli Asburgo) collegata ad un complesso politico particolare, anche tale tipo di legame federale si farà più evanescente». G. NEGRELLI, *L'età moderna*, p. 76. «La complessità della struttura istituzionale dei paesi germanici – scrive Antonio Padoa Schioppa – si riflette anche nei modi della partecipazione al potere degli organi rappresentativi. Al livello superiore, gli stati di nazione tedesca dell'Impero [...] avevano il diritto di riunirsi in un'assemblea (il *Reichstag*), composta dai ceti (*Stände*), cioè dai rappresentanti della nobiltà maggiore e minore, dei prelati e delle città imperiali. Spettava a loro di cooperare con il proprio voto all'approvazione e all'interpretazione delle leggi imperiali [...] di deliberare sui nuovi tributi, di decidere sulla guerra, sulle alleanze e sui trattati di pace. In queste materie l'imperatore e re di Germania aveva bensì l'iniziativa ma – sebbene nessuna decisione potesse essere assunta senza il suo volere – occorreva comunque il previo consenso dell'assemblea dei ceti. Un analogo ordinamento rappresentativo troviamo anche all'interno dei numerosi principati territoriali della Germania. L'assemblea (*Landtag*) comprendeva in collegi distinti (*Kurien*) i nobili, i prelati e i rappresentanti delle città appartenenti al Land; solo in alcuni territori (tra i quali Tirolo, Voralberg, Frisia, Schwiza) anche il ceto rurale ottenne di essere autonomamente rappresentato. Le più rilevanti questioni politiche, economiche e giuridiche del principato erano trattate nel *Landtag*, in particolare quelle di natura tributaria e le innovazioni legislative, che richiedevano l'approvazione dei tre collegi del *Landtag* per divenire legge». A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, pp. 241-242.

rafforzavano la propria individualità. L'Impero, seppur indebolito, non si era dissolto; l'imperatore, come in passato, era eletto dai principi elettori e il suo ruolo era comunque impregnato di quella tradizionale sacralità che lo rendeva in ogni caso superiore rispetto alle signorie territoriali, inoltre manteneva rilevanti *iura reservata* e *iura feudalia* mentre il *Reichskammergericht* – era il supremo Tribunale Camerale dell'Impero - conservava la sua precedente autorità, tuttavia la possibilità per l'imperatore di prendere decisioni politiche unitarie subiva forti limitazioni, dal momento che era subordinata al consenso della Dieta Imperiale, composta dai *Reichsstände*<sup>12</sup>. Il panorama tedesco viveva una situazione opposta rispetto ad altri paesi europei, quali Inghilterra, Francia e Spagna; dato che in Germania si rafforzarono i principati e le signorie locali a danno dell'imperatore, che vantava un'autorità più nominale che sostanziale<sup>13</sup>.

L'*Heiliges Römisches Reich Deutscher* presentava dunque un ordinamento al contempo unitario e plurimo, in esso si mescolavano sia la tradizione che le concrete esigenze delle singole realtà locali, difatti ne faceva parte anche l'elettorato di Brandeburgo, paese descritto da A.J.P. Taylor come «uno Stato di frontiera lungo i sabbiosi deserti della Germania nord-orientale [...] remoto e oscuro, sembrava appartenere a malapena alla Germania<sup>14</sup>». La Casa regnante era quella degli Hohenzollern, dinastia che a dire il vero non aveva nessun legame di lunga data con l'Elettorato del Brandeburgo<sup>15</sup>. Alberto di Hohenzollern, divenuto Gran Maestro dell'Ordine dei Cavalieri Teutonici – ordine crociato che nei secoli precedenti aveva convertito a forza al cristianesimo le popolazioni slave che ancora praticavano il paganesimo lungo la costa baltica – secolarizzò l'ordine, unendolo ai domini di famiglia<sup>16</sup>; era l'embrione di quello Stato che in seguito divenne la Prussia, la quale

12 «Un vero abisso separa la Germania di Federico Barbarossa – scrive Fisher – dalla debole federazione di circa trecento e cinquanta stati (ciascuno dei quali autorizzato a seguire una propria politica finché non si opponesse a quella dell'imperatore) uscita dal congresso di Westfalia. Mentre il Barbarossa esercitava sulla Germania un'autorità reale, anche se irregolare, ora la potenza dell'Imperatore, benché riconfermata nell'Austria, nella Boemia e nell'Ungheria, non era che un'ombra fra i tedeschi». H.A.L. FISHER, *Storia d'Europa. Tomo II. Dall'età dell'assolutismo all'epoca dei totalitarismi* p. 23.

13 P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 1.

14 A. J. P. TAYLOR, *op. cit.* p. 23.

15 A. J. P. TAYLOR, *op. loc. ult. cit.*

16 A. J. P. TAYLOR, *op. loc. ult. cit.* L'ordine dei Cavalieri Teutonici, nato in Palestina nel XII secolo per assistere crociati e pellegrini di nazione germanica, indirizzò la propria attività verso l'Europa nord-orientale all'inizio del '200. Nel 1226 Federico II di Svevia concesse ai Cavalieri la sovranità sulle terre che essi si proponevano di conquistare nella regione prussiana, non ancora convertita al cristianesimo. Base di partenza della conquista fu la città di Torun, fondata dai Cavalieri sulla Vistola nel 1231. Dopo la fusione con i Cavalieri Portaspada l'ordine Teutonico continuò le conquiste nei secoli successivi. «A metà Trecento – scrive Giorgio Negrelli – l'Ordine è al culmine della sua potenza: è in Prussia, Curlandia, Livonia; entra in conflitto con i Lituani, ma prosegue nella sua opera di evangelizzazione e colonizzazione sistematica. Fonda villaggi e città che vanno a fare parte dell'Hansa [...]. Ma con il nuovo secolo le rigide strutture feudali dell'Ordine scricchiolano di fronte alla crescita economica e politica delle zone ad esse sottoposte; di più, Lituania e Polonia unite

mantenne quelle regole ferree che erano state proprie dell'Ordine difatti, come ha osservato Pierre La Fue «passando completamente alla Riforma insieme al Gran-Maestro Alberto di Brandeburgo, l'Ordine Teutonico si era laicizzato, conservando però la sua disciplina monacale, di cui allorché ereditò lo Stato prussiano, lo Stato per antonomasia, si servì per svolgere la sua missione di trionfare nell'anarchia germanica<sup>17</sup>».

### **Consolidamento dello Stato prussiano. L'ALR.**

La Prussia era nata come Stato autonomo solo nel 1525, quando Alberto di Hohenzollern secolarizzò l'Ordine Teutonico, che nei secoli passati aveva ampliato i propri possedimenti colonizzando l'Est Europa e convertendo al cristianesimo le popolazioni slave ancora pagane<sup>18</sup>.

Alla fine del '600 lo Stato prussiano si era rafforzato e aveva intrapreso una politica di sviluppo, avendo accolto i protestanti in fuga dalla Francia. Nel 1701 il principe elettore Federico III trasformò il Ducato in Regno<sup>19</sup>, venendo incoronato a Königsberg re di Prussia con il nome di Federico I<sup>20</sup>. Da allora la Prussia acquisì una posizione centrale in Germania sia per il poderoso esercito di cui disponeva sia per l'attenta politica mercantilistica intrapresa. Durante i regni di Federico I e Federico Guglielmo I fu creata un'amministrazione centrale con burocrati di professione, assunti a tempo pieno e regolarmente retribuiti, conseguentemente lo Stato prussiano emerse nel panorama europeo, ponendosi all'avanguardia per la sua efficienza amministrativa<sup>21</sup>. Le riforme intraprese nel primo Settecento furono portate avanti da Federico II il Grande<sup>22</sup>, che si ispirò agli ideali riformatori dell'Illuminismo<sup>23</sup>; il monarca

---

rappresentano un grave pericolo militare. Sono queste ad infliggere all'Ordine quella sconfitta di Tannenberg (1410) che segna il rapido declino della sua potenza. Anche i nobili e le città della Prussia sono ormai in grado di organizzarsi in Lega e, con l'appoggio polacco, di sconfiggerli: con la pace di Thorn (1466), la Piccola Pomerania (o Pomerelia) con il porto di Danzica passa alla Polonia, mentre i territori orientali dell'Ordine restano terre tedesche in una zona, d'origine finnica, nell'area di espansione slava». G. NEGRELLI, *L'età medioevale*, Palumbo, Padova, 1989, p. 400. Nel 1525 il Gran Maestro Alberto di Hohenzollern – sconfitto dai polacchi dopo un conflitto durato un paio di anni – secolarizza l'Ordine dei monaci-cavalieri, trasformandolo nel Ducato di Prussia. G. NEGRELLI, *L'età moderna*, p. 72.

17 P. LA FUE, *Histoire de l'Allemagne, Storia della Germania*, tr. it. di Ivo Luzzatti, Cappelli, Bologna, 1958, p. 271.

18 M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto moderno e contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 225.

19 M. ASCHERI, *op. loc. ult. cit.*

20 M. CARVALE, *op. cit.* p. 158.

21 M. ASCHERI, *op. loc. ult. cit.*

22 M. ASCHERI, *op. loc. ult. cit.*

23 M. CARVALE, *op. cit.* p. 160.

rappresentava «il più tipico sovrano dell'assolutismo illuminato<sup>24</sup>» e fu coadiuvato a lungo dal giurista Samuel Von Cocceji; Federico II era una figura insolita per i suoi tempi, per usare le parole di Golo Mann, infatti «Federico non era solo un soldato e uomo d'azione, ma scrittore, filosofo, letterato: una combinazione singolare<sup>25</sup>»; dotato di una vasta cultura e al corrente delle nuove idee circolanti in Europa<sup>26</sup>, il re tentò di incarnare il buon sovrano voluto da Voltaire, di cui fu amico e ammiratore<sup>27</sup>. Nel 1750 espresse l'intenzione di introdurre una legislazione chiara e precisa, volta ad evitare ogni arbitrio applicativo e garantire la pubblica felicità dei sudditi<sup>28</sup>. Lo straordinario fascino che la personalità dinamica e riformatrice di Federico II suscitava in Europa – anche durante il drammatico periodo della guerra dei sette anni, combattuta dal 1756 al 1763, che lo oppose agli Asburgo e alla Francia – è espressa da fonti dell'epoca, tra le quali vi è anche quella di Goethe nei ricordi dei suoi anni giovanili.<sup>29</sup>

Federico II attuò importanti riforme giudiziarie. In primo luogo recise i legami delle strutture giudiziarie prussiane con quelle imperiali; in secondo luogo professionalizzò l'amministrazione della giustizia. Nella sua opera di riforma Federico II per un verso eliminò una volta per tutte i residui legami con l'autorità giudiziaria imperiale ottenendo nel 1746 il *privilegium de non appellando illimitatum* che poneva le corti superiori prussiane come ultimo grado di giudizio nel regno e al fine di corroborare tale *privilegium*, pose il divieto per le corti regie di trasmettere gli atti processuali alle università straniere per riceverne pareri; per un altro verso delimitò la giustizia signorile al primo grado delle sole vertenze economiche e da allora i giureconsulti la interpretarono come una concessione regia, non più originaria<sup>30</sup>. La riforma del 1746 attribuì pertanto una netta individualità al sistema giudiziario prussiano rispetto a quello imperiale, conferendogli una struttura unitaria e unificando le corti di giustizia regia nelle singole province<sup>31</sup>.

Coadiuvato da Samuel von Cocceji, furono promulgati dal sovrano due progetti di regolamento giudiziario estremamente innovativi per la Pomerania e per il

24 M. ASCHERI, *op. loc. ult. cit.*

25 G. MANN, *Deutsche Geschichte des 19. Und. 20 Jahrhunderts, Storia della Germania moderna, 1798 – 1958*, Sansoni, Firenze, 1964, p.26.

26 A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.* p. 411.

27 M. ASCHERI, *op. cit.* p. 249.

28 M. ASCHERI, *op. loc. ult. cit.*

29 A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.* p. 411.

30 M. CARVALE, *op. cit.* pp. 161 – 162. Sulla riforme introdotte da Federico II v. C. DUFFY, *The army of Frederick the Great*, The Emperor's Press, Chicago, 1996; G. RITTER, *Federico il Grande*, il Mulino, Bologna, 2000; D. FRASER, *Frederick the Great, King of Prussia*, Penguin Press, London, 2000.

31 M. CARVALE, *op. loc. ult. cit.*

Brandeburgo<sup>32</sup>. Il reclutamento e l'ordinamento dei giudici, le regole di procedura e i procedimenti speciali ebbero un'ordinata trattazione in tre parti, modificando l'impostazione del processo romano canonico. Fu previsto il reclutamento per esame dei giudici<sup>33</sup>, introdotto il principio della subordinazione dei giudici soltanto alla legge, l'obbligo di motivazione delle sentenze<sup>34</sup>, prevista l'assistenza d'ufficio per i poveri e soldati e la conciliazione obbligatoria prima del processo<sup>35</sup>.

Federico II nominò una commissione per la redazione di un codice civile e affidò a Cocceji il compito di «compilare una codificazione generale del diritto tedesco basato solamente sulla ragione e sulle leggi nazionali<sup>36</sup>». Cocceji, seguace delle idee di Pufendorf ed esperto conoscitore del diritto comune, incluse nel progetto codicistico regole e categorie provenienti dalla tradizione romanistica. Tale impostazione non era però condivisa da Federico II, poiché il sovrano desiderava superare il diritto comune romano, adottando le tradizionali consuetudini del territorio prussiano e introducendo una chiara legislazione, ispirata ai dettami della ragione. Il monarca inoltre non aspirava di certo ad eliminare l'ordinamento cetuale nei rapporti di diritto privato e nell'organizzazione per ceti<sup>37</sup>.

Conseguentemente il progetto predisposto, pubblicato peraltro nel 1751 in francese con il titolo di *Code Frédéric*<sup>38</sup> e ammirato in tutta Europa<sup>39</sup>, non fu approvato e non entrò mai in vigore, in quanto tacciato di eccessivo egualitarismo<sup>40</sup>.

La codificazione proseguì comunque negli anni successivi e nel 1780 il lavoro fu ripreso da giuristi di formazione più genuinamente giusnaturalistica, quali Von Carmr, Svare e Klein<sup>41</sup>. Tra il 1780 e il 1782 fu elaborato un primo progetto<sup>42</sup>; un secondo progetto fu elaborato tra il 1784 e il 1788, infine nel 1794 entrò in vigore l'ALR (*Allgemeines Landrecht für die Königlich-Preußischen Staaten* ossia il Diritto territoriale generale per gli Stati prussiani). Tale codice era estremamente rilevante, dato che eliminava il diritto comune come normativa generale e superiore,

32 A. PADOA SCHIOPPA, *op cit.* p. 412.

33 A. PADOA SCHIOPPA, *op cit.* p. 412.

34 M. MAZZA, *Il potere giudiziario* in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma – Bari, Tomo II, 2014, p. 1058.

35 A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.* p. 412.

36 R. VAN CAENEGEM, *An Historical Introduction to Private Law, tr. it Introduzione storica al diritto privato*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 152.

37 A. PADOA SCHIOPPA, *op cit.* p. 412

38 M. CARVALE, *op. cit.* p. 179.

39 M. ASCHERI, *op. cit.* p. 250.

40 L. SOLIDORO MARUOTTI, *La tradizione romanistica nel diritto europeo. Dalla crisi dello ius commune alle codificazioni moderne, Lezioni*. Volume 2, Giappichelli, Torino, 2010, p. 84.

41 L. SOLIDORO MARUOTTI *op. loc. ult. cit.*

42 A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.* p. 413.

ponendosi come legislazione comune al Regno di Prussia<sup>43</sup>, tuttavia non sostituiva i diritti particolari e locali, che dunque rimanevano in vigore anche se era previsto per essi un raccordo con il codice<sup>44</sup>.

L'ALR presentava caratteri complessi ed eterogenei. Nell'introduzione erano posti alcuni principi di carattere generale quale l'elenco dei diritti che derivavano dal singolo dalla nascita, dal ceto e dalle norme positive. Il libro I dell'ALR regolamentava il diritto civile, il libro II disciplinava i rapporti di famiglia, il diritto successorio, il diritto pubblico generale e il diritto penale. Il diritto penale era stato incluso nell'ALR in virtù del pregiudizio causato da un'azione illecita, dunque, in questa prospettiva, le norme penali erano poste dallo Stato a tutela del corpo sociale<sup>45</sup>. L'ALR peraltro prevedeva che il giudice dovesse attenersi alla lettera della legge e valutarla in rapporto alla connessione dei termini<sup>46</sup>, privilegiando quindi l'interpretazione letterale. Il codice stabiliva che lo status cetuale si acquisiva con la nascita; esso era ripartito nelle tre categorie tipiche dell'antico Regime: la nobiltà, la borghesia delle città e il ceto rurale, ripartito a sua volta in contadini liberi e servi<sup>47</sup>.

Il codice prussiano manifestò ben presto i suoi limiti, dovuti in parte al suo carattere sperimentale<sup>48</sup>. L'ALR era marcatamente illuministico, contrassegnato da un'assoluta quanto acritica fede nella ragione e improntato dalla diffidenza nei confronti dei cittadini; tuttavia il maggior difetto per la compilazione derivò dalla presunzione del legislatore prussiano di poter regolamentare tutti i rapporti intersoggettivi sulla base di regole ferree ed immutabili<sup>49</sup>. Un codice dunque per molti aspetti di antico regime sia in relazione al sistema delle fonti che in relazione

43 M. ASCHERI, *op. cit.* p. 250.

44 A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.* p. 413.

45 A. PADOA SCHIOPPA, *op. loc. ult. cit.* «L'ALR – scrive Adriano Cavanna – si struttura in due libri, preceduti da una *Introduzione* dedicata alle “Leggi in generale”. [...] Il primo libro, che ricomprende pressoché interamente (ma non interamente) le materie che noi oggi concepiamo come attinenti al diritto civile, è dedicato al soggetto di diritto in generale, alle cose, agli atti giuridici, alla proprietà, al possesso, alle servitù, nonché alla disciplina delle obbligazioni e ai contratti, ai modi di acquisto dei diritti tra vivi, agli atti di ultima volontà, alla garanzia e all'estinzione delle obbligazioni, ai diritti reali minori e all'espropriazione. Il secondo libro, oltre a disciplinare la parte residuale – secondo la nostra concezione – del diritto civile (matrimonio, famiglia, successioni ab intestato), sciorina una ulteriore quindicina di titoli di contenuto pubblicistico: un fiume di articoli, cioè, relativi all'organizzazione delle classi sociali (o ‘stati’ o *Stände*), ai rapporti feudali e alle corporazioni interne a ciascuna classe, all'esercito, al clero, a scuole e università, ai diritti e doveri dello Stato nei suoi rapporti con i cittadini e infine – titolo XX – al diritto penale (che si compendia di per se solo in 1577 articoli)» A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Tomo II. Le fonti e il pensiero giuridico*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 238.

46 M. ASCHERI, *op. cit.* p. 250.

47 A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.* p. 413

48 L. SOLIDORO MARUOTTI, *op. cit.* p. 85.

49 L. SOLIDORO MARUOTTI, *op. loc. ult. cit.*

alla disciplina differenziata per ceti sia infine per la contemporanea inclusione di norme di diritto pubblico e di diritto privato nel medesimo testo<sup>50</sup>.

## **La Germania durante l'epopea napoleonica.**

Nella *Costituzione della Germania*, scritto giovanile dei primissimi anni del XIX secolo Hegel scriveva: «L'ostinazione del carattere tedesco non si è lasciata sopraffare sino al punto che le singole parti sacrificassero le loro particolarità alla società, che si riunissero tutte in un universale e trovassero la libertà nella comune sottomissione sotto una forza statale suprema<sup>51</sup>».

La critica di Hegel in primo luogo investiva la mancata evoluzione unitaria del Sacro Romano Impero, le cui istituzioni erano anacronistiche se raffrontate con il nuovo ordinamento statale sorto in Francia dopo la Rivoluzione; in secondo luogo ridimensionava le riforme introdotte nel corso del Settecento dai principi tedeschi. Gli anni napoleonici furono contrassegnati da un lato dall'assenza di iniziative volte a rendere unitario il Sacro Romano Impero; dall'altro lato dalla continuazione del riformismo di matrice illuministica in alcuni principati germanici, inoltre alcune regioni furono assoggettate ai francesi ed adottarono gli ordinamenti importati dai transalpini<sup>52</sup>.

La distruzione dell'*Heiliges Römisches Reich Deutscher*, il quale durante il medioevo e l'età moderna aveva costituito il legame ideale del popolo tedesco fece sorgere l'esigenza di creare un nuovo vincolo, mentre si rafforzava la coscienza nazionale germanica contro i conquistatori francesi. Il vetusto e ormai scomparso legame imperiale fu sostituito dall'idea di patria e dal sogno di creare una nazione tedesca. Inoltre la battaglia di Jena e l'umiliazione subita dall'esercito prussiano sembravano la fine per coloro che volevano una Germania unita. Guardando la carta geografica della Germania nel 1807 non si poteva del resto pensare diversamente. Il Sacro Romano Impero, che nei secoli precedenti aveva costituito una forma di unione almeno simbolica, si era disciolto; la riva sinistra del Reno era andata persa mentre il *Rheinbund* era un mosaico di stati privo di alcun legame, sembrava, per usare le parole di Pierre La Fue che «fosse tornato il tempo della dinastia carolingia che aveva regnato sia sulla Germania che sulla Francia<sup>53</sup>».

50 A. PADOA SCHIOPPA *op cit.* p. 414. Sull'ALR cfr. P. CARONI, *Saggi di storia delle codificazioni*, pp. 56 – 59; R. VAN CAENEGEM, *An Historical Introduction to Private Law*, tr. it *Introduzione storica al diritto privato*, pp. 153 – 154.

51 G. HEGEL, *Scritti politici (1768 – 1806)* a cura di A. PLEBE, Laterza, Bari, 1961, p. 16.

52 M. CARVALE, *op. cit.* p. 259.

53 P. LA FUE, *op. cit.* p. 391.

L'azione del Re di Prussia Federico Guglielmo III e del primo Ministro Karl Von Stein si mosse sul solco delle riforme settecentesche: nel 1804 fu proclamata la libertà personale dei contadini delle terre demaniali mentre nel 1807 un editto la estese ai contadini delle signorie fondiarie unitamente alla liberalizzazione delle vendite di queste terre e alle procedure per il riscatto dei lotti lavorati dai contadini stessi<sup>54</sup>.

Il 19 novembre 1808 entrò in vigore lo *Städteordnung* vale a dire il nuovo ordinamento cittadino. Con tale legge Karl von Stein e i suoi collaboratori vollero chiamare il ceto cittadino a esercitare in prima persona il governo dei comuni urbani. Mediante lo *Städteordnung* il governo delle città fu sostanzialmente costituzionalizzato, dato che al borgomastro e al magistrato, tradizionali organi di direzione degli affari municipali, fu affiancato un organo rappresentativo. Lo *Städteordnung* poneva il consiglio al centro della costituzione comunale; il ruolo centrale dell'assemblea consiliare era stabilito dall'articolo 108, a mente del quale: «I consiglieri ottengono dallo loro elezione l'illimitato mandato di rappresentare la comunità dei cittadini in tutti gli affari della comunità cittadina». Era un vero e proprio organo rappresentativo in senso moderno, eletto da circoscrizioni territoriali e non da gilde o da corporazioni, sulla base di un suffragio sì censitario ma relativamente ampio e sottratto per esplicita prescrizione al vincolo del mandato imperativo<sup>55</sup>.

Le città erano ripartite in piccole, medie e grandi e il numero dei membri dei rispettivi consigli era compreso tra 24 e 102, due terzi dei quali dovevano possedere una casa nella città. L'elettorato attivo e passivo era invece riservato ai cittadini proprietari di casa o in possesso di un censo stabilito dalla legge sulla base della grandezza della città ma comunque modesto. I consiglieri erano eletti per circondario e rimanevano in carica tre anni, ma per un terzo di essi era prevista la decadenza e la sostituzione annuale. Conseguentemente, in virtù dell'ampio numero di membri, della frequenza della rotazioni e dell'esiguità del censo richiesto per il voto, era attribuito un carattere partecipativo al consiglio, che si poneva in posizione di preminenza rispetto al magistrato, il quale svolgeva compiti di mera esecuzione<sup>56</sup>. Nel novembre 1808 fu riformato il governo centrale, ripartito in cinque sezioni – finanze, interni, giustizia, esteri, esercito – guidate da ministri responsabili verso il re, i quali erano tenuti a controfirmare i decreti del monarca; tale riforma fu accompagnata dall'abolizione del Direttorio generale e delle Camere provinciali di guerra e del demanio e conseguentemente introdusse una decisa razionalizzazione

---

54 M. CARVALE, *op. cit.* p. 260

55 F. RUGGE, *Il governo delle città prussiane tra '800 e '900*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 46

56 F. RUGGE, *op. loc. ult. cit.*

amministrativa. Infine tra il 1807 e il 1814 fu riorganizzato l'esercito prussiano<sup>57</sup>. Nelle altre regioni tedesche avvennero profonde trasformazioni durante il periodo napoleonico. Il 12 luglio 1806 sedici principi tedeschi si staccarono dall'*Heiliges Römisches Reich deutscher Nation*<sup>58</sup> per aderire alla *Rheinbund*, vale a dire la Confederazione del Reno, di cui assunse la guida Napoleone<sup>59</sup>; al contempo Francesco d'Asburgo scelse di rinunciare alla corona di sacro romano imperatore; dichiarò il legame imperiale disciolto e liberò gli Stati tedeschi dai loro obblighi, accontentandosi del titolo, già istituito nel 1804, di imperatore d'Austria<sup>60</sup>. La decisione di Francesco d'Asburgo era dettata dalla volontà di rafforzare la sovranità territoriale e di purificarla dagli elementi universalistici che l'avevano caratterizzata fino a quel momento<sup>61</sup>.

A guida del *Rheinbund* si pose Napoleone e alla Confederazione aderirono sia i principati tedeschi dell'area occidentale sia i principati di recente istituzione, quali il Granducato di Berg e il Regno di Westfalia, le cui corone erano state assegnate a familiari di Bonaparte<sup>62</sup>.

Nel 1807 Bonaparte concesse una costituzione al Regno di Westfalia e un'altra nel 1808 al Granducato di Berg. Erano carte costituzionali che si inserivano nel solco delle riforme settecentesche, poiché non miravano all'abolizione del tradizionale sistema cetuale, bensì a consolidare l'uniformità istituzionale dei territori sottoposti all'autorità del sovrano. Difatti queste Costituzioni prevedevano la rappresentanza dei ceti, collocandola però non nei *Landtage* dei singoli *Länder* ma in un'assemblea cetuale unitaria con funzioni di natura finanziaria. Appariva per la prima volta un'istituzione neocetuale distinta dalle tradizionali assemblee poiché la rappresentanza cetuale assumeva un respiro unitario e superava la ripartizione territoriale, presentandosi come unica per tutto il regno<sup>63</sup>.

## Le Costituzioni del *Vormärz*.

Sconfitto Napoleone, con la pace di Parigi del maggio 1814 fu stabilito all'art. 6 c. che "*Les États d'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif*" mentre con il Congresso di Vienna fu deliberata la nascita della Confederazione Germanica –

57 M. CARVALE, *op. cit.* p. 260.

58 G. NEGRELLI, *L'età contemporanea*, Palumbo, Padova, 1992, p. 552.

59 M. CARVALE, *op. cit.* p. 261.

60 G. MANN, *op. cit.* p. 43.

61 M. CARVALE, *op. cit.* p. 261.

62 M. CARVALE, *op. loc. ult. cit.*

63 M. CARVALE, *op. loc. ult. cit.*

*Deutscher Bund* – il cui ordinamento fu poi completato dall’Atto finale del Congresso di Vienna<sup>64</sup>. La Confederazione era contrassegnata da una cronica debolezza causata da un lato dalla regola dell’unanimità necessaria per assumere le decisioni più importanti da parte del *Bundesversammlung*, ossia l’organo assembleare comune agli Stati membri, dall’altro lato dalle tensioni tra Austria e Prussia per avere l’egemonia in Germania. Istituzione unitaria del *Deutscher Bund* era la Dieta, con sede a Francoforte, ove si riunivano i rappresentanti degli Stati sotto la presidenza dell’Austria<sup>65</sup>.

Nonostante l’articolo 13 dell’Atto costitutivo della Confederazione germanica – *Deutsche Bundesakte* – dell’8 giugno 1815 stabilisse che ogni stato aderente al *Deutscher Bund* avrebbe dovuto promulgare una «*Landständische Verfassung*» ossia una Costituzione cetuale-territoriale e la *Wiener Schlußakte* del 1820 all’articolo 57 precisasse che “*Poiché la Confederazione tedesca, se si escludono le città libere, risulta costituita da principi sovrani così il complessivo potere dello Stato – conformandosi al succitato principio – deve rimanere concentrato nelle mani del Capo dello Stato. Il Sovrano può attraverso una Costituzione cetuale-territoriale essere limitato solo nell’esercizio di determinati diritti dalla collaborazione dei ceti*” le costituzioni promulgate nel corso della prima metà del XIX secolo finirono con il disattendere l’ordine costituzionale imposto dal Congresso di Vienna<sup>66</sup> mentre l’inciso “*eine landständische Verfassung*”, espressione che i firmatari dell’atto indicava una costituzione fondata sulla tradizionale articolazione cetuale dei singoli territori<sup>67</sup>, fu interpretato dai liberali come strumento per introdurre rappresentanze nazionali<sup>68</sup>.

Inoltre l’articolo 13 del *Deutsche Bundesakte* consacrava per la prima volta nella storia costituzionale tedesca l’autonomia costituzionale dei *Länder*, consentendole di divenire un elemento trainante nello sviluppo dello stato centrale<sup>69</sup>. Al riguardo Dian Schefold ha scritto: «L’unificazione tedesca si è creata nell’Ottocento come nel secondo dopoguerra sulla base di Länder preesistenti e già dotati di Costituzioni.

64 M. D. POLI, *Bundesverfassungsgericht e Landesverfassungsgerichte: un modello “policentrico” di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 58.

65 G. PARODI in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (curr.), *op. cit.* p. 149. Sul *Deutscher Bund* v. J. MÜLLER, *Der deutsche Bund 1815 – 1866*, München, Oldenbourg, 2016; D. GRIMM, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1776 – 1866*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1988, pp. 142 ss. Vedi altresì H. LUTZ, *Zwischen Habsburg und Preußen. Deutschland 1815-1866*, Berlin, Wolf Jobs Siedler Verlag GmbH, 1985 tr. it., *Tra Asburgo e Prussia. La Germania dal 1815 al 1866*, tr. it a cura di Paolo Pombeni, il Mulino, Bologna, 1992.

66 E. DI SALVATORE, *Appunti per uno studio sulla libertà nella tradizione costituzionale europea in A.A. V.V.. Itinerari giuridici per il quarantennale della Facoltà di Giurisprudenza dell’Abruzzo*. Giuffrè, Milano, pp. 364 – 365.

67 F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 24.

68 M. D. POLI, *op. cit.* p. 59.

69 M. D. POLI, *op. loc. ult. cit.*

Questo è vero per la Germania del periodo del Risorgimento quando, sulla base dell'art. 13 dell'Atto della Confederazione germanica, ogni stato membro fu obbligato a darsi una costituzione con rappresentanza degli interessi (*landständische Verfassung*). Erano le Costituzioni emanate in questa via che servirono come base del movimento unitario prima del 1848/49, poi dell'unificazione imperiale dal 1866 al 1871. Malgrado l'importanza della Prussia – quantitativa e di potere – nessuno avrebbe pensato di sostituire le Costituzioni dei *Länder* con quelle della Prussia che, è vero, è di massima importanza, ma completata a livello di Costituzione imperiale, dalla Costituzione Bismarckiana del 1867/1871<sup>70</sup>».

Sebbene la formula adoperata dal citato articolo 13 fosse vaga e nonostante il tentativo profuso da Metternich durante la Conferenza di Vienna di imporre un'interpretazione nel segno della Restaurazione, la norma ebbe effetti dirompenti. Tra il 1815 e il 1830 difatti molti Stati si dotarono di carte costituzionali: a parte la Costituzione del Granducato di Nassau promulgata nel 1814 e precedente la nascita della Confederazione Germanica, testi costituzionali furono emanati nel principato di Schwarzburg-Rudolstadt nel 1816; nello stesso anno in Schaumburg-Lippe, Waldreck, Sachsen-Weimar-Eisenach; nel 1818 in Sachsen-Hildburghausen, Bayern e Baden; nel 1819 in Württemberg; nel 1820 in Hesse-Darmstadt<sup>71</sup>. Alcune di queste carte erano ottriate, quali la Costituzione del Regno di Baviera del 26 maggio 1818 e del Baden del 22 agosto 1818; altre frutto di accordi tra il principe e i ceti<sup>72</sup>; in quest'ultima categoria rientravano la *Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg* del 25 settembre 1819 e la *Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen* del 4 settembre 1831, due casi di contratto costituzionale tra il principe e il popolo<sup>73</sup>. Tra questi testi emergevano sia per il loro contenuto materiale che per la pienezza del concetto di Costituzione adottato i *Verfassungsurkunden* approvati dal Regno di Baviera, dal Granducato di Baden e dal Regno di Württemberg<sup>74</sup>. Nel complesso tra il 1814 e il 1824 furono introdotte Costituzioni scritte in 15 Stati, mentre altri principati tedeschi, quali l'Assia l'Elettore e la Sassonia adottarono un regime costituzionale sull'onda degli effetti della rivoluzione del 1830 in Francia<sup>75</sup>.

70 D. SCHEFOLD, *Funzione, contenuto e limiti delle Costituzioni dei Länder in Germania*, in A.A.V.V., *La potestà statutaria nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati. Materiali della Commissione di Studio e Atti del Seminario, Roma 29 marzo 2001*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 176 – 177; ID., *Federalismo, Regionalismo e riforma del federalismo tedesco (giugno – luglio 2006)* consultabile sul sito <http://www.issirfa.cnr.it>

71 M.D. POLI, *op. cit.* p. 60.

72 M. D. POLI, *op loc. ult. cit.*

73 F. LANCHESTER, *op. cit.* p. 25; cfr. inoltre ID., *Alle origini di Weimar. Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Giuffrè Milano, 1985, p. 39.

74 M.D. POLI, *op. cit.* p. 60.

Le Carte costituzionali promulgate nei principati tedeschi vennero influenzate dalla *Charte octroyée* di Luigi XVIII<sup>76</sup>; esse introducevano un sistema bicamerale,<sup>77</sup> dato che constavano di due camere: una aristocratica, l'altra eletta a suffragio censitario e composta dai membri dei ceti e degli ordini professionali<sup>78</sup>. Le assemblee, manifestazione dell'indirizzo neocetuale, svolgevano per lo più un ruolo semplicemente consultivo e partecipavano all'esercizio del potere legislativo, la cui iniziativa spettava al sovrano, solamente per l'approvazione delle leggi tributarie, per le quali era necessario il loro consenso. Le assemblee erano l'espressione della tradizionale forma di rappresentanza della comunità; ma si distinguevano dal passato sotto due aspetti: in primo luogo la rappresentanza non era espressa nei tradizionali *Landtage* dei singoli territori, ma in un'assemblea unica per tutto il principato; in secondo luogo alla rappresentanza cetuale fu affiancata quella delle professioni<sup>79</sup>.

Nel sistema delineato dagli ordinamenti costituzionali il perno era il monarca, cui era attribuito sia il potere esecutivo sia il comando dell'esercito sia il potere legislativo, con il solo limite delle leggi che incidevano sulla libertà personale, per le quali invece era necessario il consenso delle assemblee rappresentative, inoltre sancivano la responsabilità dei ministri e una riserva di legge per gli interventi in materia di libertà<sup>80</sup>.

Le Costituzioni erano quindi imperniate sul principio monarchico, esaltato dallo *Schlussakte* del Congresso di Vienna come fondamento delle istituzioni germaniche; difatti l'articolo 57 del *Wiener Schlussakte*, i cui intenti non erano certamente progressisti<sup>81</sup>, stabiliva l'inalterabilità della previsione che il complessivo potere dello Stato dovesse rimanere concentrato nel Capo dello Stato, il quale poteva concedere attraverso una Costituzione cetuale territoriale – *landständische Verfassung* – ai ceti – *Stände* - di collaborare nell'esercizio di determinati diritti<sup>82</sup>. La "natura" del principio monarchico rappresentava per un verso una cesura con la monarchia di diritto

75 A.G.MANCA, *Costituenti e Costituzioni nell'Europa del 1848-49: la vicenda tedesca in Costituenti e Costituzioni. Daniele Manin e la repubblica di Venezia*, a cura di P.L.BALLINI, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 2002, p. 34.

76 M.D. POLI, *op. cit.* p. 60. Per quanto riguarda le Costituzioni concesse durante la Restaurazione dai principi tedeschi v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al Diritto costituzionale comparato. Le forme di stato e le forme di governo. Le Costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 515 – 516; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 66.

77 M. CARVALE, *op. cit.* p. 263.

78 M. CARVALE, *op. loc. ult. cit.*

79 M. CARVALE, *op. loc. ult. cit.*

80 M. D. POLI, *op cit.* p. 60.

81 F. LANCHESTER, *op. cit.* p. 24

82 V.O. BRUNNER, *Vom Gottesgnadentum zum Monarchischen Prinzip in Die Entstehung des modernen souveränen Staates*, cur. H. Hoffmann, Kipepenheure, Koln – Berlin, 1967, 64.

divino, per l'altro verso si poneva in continuità con il leopoldismo; al riguardo Otto Brunner ha rilevato come l'elemento cardine della forma di Stato vale a dire il principio monarchico fosse stato sostanzialmente laicizzato divenendo una formula del diritto di Stato, rispetto al quale non si poteva tornare indietro<sup>83</sup>.

## **Il biennio '48-49 e la Costituzione di Francoforte.**

Nel 1834 era stata fondata l'Unione doganale – *Zollverein* – la cui presidenza era stata assunta dalla Prussia; l'istituzione dello *Zollverein* da un lato diede impulso allo sviluppo economico tedesco, dall'altro lato rappresentò un passo in prospettiva dell'unificazione del paese<sup>84</sup> e consentì allo stato prussiano di guadagnare credito agli occhi dei patrioti, i quali guardarono alla Prussia come stato in grado di realizzare l'aspirazione di unificare la Germania<sup>85</sup>.

Nel marzo 1848, sulla scia dell'onda rivoluzionaria che ormai pervadeva l'Europa, emerse in Germania un movimento che richiese l'unificazione nazionale, la libertà di riunione e le libertà borghesi<sup>86</sup>, in effetti il marzo del 1848 ha rappresentato una data simbolo per le regioni tedesche e austriache, poiché separa il periodo della Restaurazione ossia il *Vörmarz* dalla seconda metà dell'Ottocento, il c.d. *Nachmärz*, nella quale vi furono profonde trasformazioni nelle loro strutture politico-istituzionali<sup>87</sup>.

Durante il *Vörmarz* erano sorte tre correnti all'interno del movimento liberale in Germania e Austria; la prima sosteneva l'istituzione di una Costituzione cetuale; la seconda chiedeva una monarchia costituzionale improntata al modello francese; la terza auspicava una monarchia parlamentare; a queste correnti si aggiungeva – ma era in netta minoranza – un orientamento repubblicano. La prima delle tre correnti trovò espressione nelle Costituzioni promulgate nei principati tedeschi di piccola e media entità, mentre nei principali paesi dell'area germanica ossia Regno di Prussia e Impero d'Austria non era stato seguito alcun indirizzo liberale. I moti italiani scoppiati all'inizio del 1848 e gli eventi francesi del febbraio dello stesso anno portarono le altre due correnti ad assumere la guida del movimento liberale<sup>88</sup> mentre la questione nazionale e la questione costituzionale si sovrapposero.

83 F. LANCHESTER, *op. cit.* p. 24.

84 A. PADOA SCHIOPPA, *op. cit.* p. 519

85 G. CORNI, *Introduzione alla storia della Germania contemporanea*, Mondadori, Milano, 1995, p. 84.

86 F. LANCHESTER, *op. cit.* p. 33.

87 M. CARVALE, *op. cit.* p. 301. Sugli eventi del '48/49 vedi H. JESSEN (a cura di), *Die deutsche Revolution 1848/49 in Augenzeugenberichten*, Düsseldorf, 1968.

88 M. CARVALE, *op. loc. ult. cit.*

Nella Chiesa di San Paolo – *Paulskirche* – di Francoforte sul Meno, ove in passato erano stati eletti gli imperatori del Sacro Romano Impero si riunì tra il 31 marzo e il 3 aprile 1848 un’Assemblea preparatoria – *Vorparlament* - costituita da 574 membri<sup>89</sup>; la convocazione del *Vorparlament* è emblematicamente descritta da Ernesto Sestan con queste parole «Il Parlamento preliminare [...] si veniva riunendo a Francoforte in un’aura di straordinaria euforia, di vero e proprio tripudio, di ottimismo sconfinato per le sorti della futura Germania, che esso e l’assemblea costituente che lo avrebbe seguito, avrebbero preparato, forte soltanto della sua investitura della volontà popolare, del suo ardente amor patrio, della sua capacità, intelligenza, disinteresse dei suoi membri<sup>90</sup>». Il *Vorparlament* deliberò l’elezione di un’Assemblea Nazionale Costituente – *Nationalversammlung* - avvenuta l’1 maggio dello stesso anno a suffragio prevalentemente maschile<sup>91</sup>.

I lavori dell’Assemblea nazionale si concretizzarono innanzitutto nell’approvazione della legge sui diritti fondamentali del popolo tedesco, articolata in nove articoli e ripartita in cinquanta paragrafi; il testo prevedeva il diritto di cittadinanza tedesca per ogni abitante dei territori germanici; l’inviolabilità della persona e la sua libertà; la libertà di stampa; la libertà di coscienza e di culto. La legge fu pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del Reich Tedesco il 28 dicembre 1848 e ad essa si interessò un giurista della levatura di Theodor Mommsen, che la commentò immediatamente, articolo per articolo, paragrafo per paragrafo<sup>92</sup>.

Secondo quanto stabilito dal primo articolo de “I Diritti fondamentali” il popolo tedesco era costituito dai cittadini degli Stati che contribuivano a formare il *Reich*. Tale disposizione era di enorme importanza, in virtù del suo intento di unificare in una sola cittadinanza tutti i sudditi degli Stati germanici e in un solo *Reich* tutti gli Stati tedeschi. Conseguenza di questa disposizione era il successivo paragrafo, a mente del quale ad ogni tedesco sarebbe spettato il diritto di cittadinanza e quelli che derivavano da esercitare in tutti i territori tedeschi. L’intento unificante era espresso poi dal paragrafo successivo, che sottraeva ai singoli Stati il potere di dettare la legge elettorale per il parlamento del Reich, attribuendolo allo stesso Reich<sup>93</sup>; al riguardo era positiva l’opinione di Mommsen, secondo l’illustre studioso tale disposizione avrebbe contribuito ad eliminare «la distinzione tutt’altro che naturale, figlia

---

89 F. LANCHESTER, *op. cit.* p. 33

90 E. SESTAN, *La Costituente di Francoforte (1848-1849)*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 27.

91 F. LANCHESTER, *op.cit.*

92 G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Feltrinelli, Milano, 2006, p. 160.

93 G. FERRARA, *op. cit.* p. 161.

dell'innaturalissima frammentazione della Germania, tra i Tedeschi dei diversi Stati<sup>94</sup>».

I lavori della *Nationalversammlung*, approvata la Legge sui Diritti Fondamentali, si concentrarono in seguito sulla elaborazione del testo costituzionale vale a dire la *Frankfurter Reichsverfassung* promulgata nel marzo 1849<sup>95</sup>. Il modello statale delineato dalla Costituzione di Francoforte era denominato "Impero" ma in realtà era un *Bundestaat* ossia uno Stato federale<sup>96</sup> nel quale, come statuito dal paragrafo cinque «I singoli Stati conservano la loro autonomia nella misura in cui questa non è limitata dalla costituzione imperiale e hanno tutti i diritti e i poteri non esplicitamente attribuiti all'Impero<sup>97</sup>». Per l'esercizio delle competenze imperiali, invero molto ampie – erano regolate dal paragrafo 6 al paragrafo 67 – la Costituzione di Francoforte aveva previsto i seguenti organi: un vertice massimo dell'impero e un governo imperiale; una dieta imperiale; un tribunale imperale<sup>98</sup>.

94 T. MOMMSEN, *Die Grundrechte des deutschen Volkes*, tr. it *I diritti fondamentali del popolo tedesco. Commento alla costituzione del 1848* cur. G. VALERA tr. di Benedetta Giordano, il Mulino, Bologna, 1994, p. 11. Ritengo opportuno riportare l'art. I – II de *I diritti fondamentali*, vale a dire quelli relativi alla cittadinanza e l'uguaglianza davanti alla legge.

“Articolo I - Diritto di cittadinanza

§. 1. Il popolo tedesco è costituito dai cittadini degli stati che formano il Reich tedesco.

§. 2. Ogni Tedesco ha il diritto di cittadinanza del Reich e può esercitare in tutti i territori tedeschi i diritti che da esso gli derivano. Sul diritto a votare per l'Assemblea del Reich disporrà una legge elettorale emanata dal Reich.

§. 3. Ogni Tedesco ha il diritto di soggiornare e di risiedere in qualsiasi luogo del Reich, di acquistare e disporre in tale luogo di beni immobili di qualsiasi tipo, di praticarvi qualsiasi arte o mestiere e di acquisirvi il diritto di cittadinanza. Le condizioni per il soggiorno e la residenza verranno stabilite per tutta la Germania dal potere del Reich con una legge specifica sul diritto patrio, quelle per le attività produttive con un regolamento in materia di professioni e mestieri.

§. 4. Nessuno stato tedesco può operare distinzioni nel diritto penale, processuale e civile tra i propri cittadini e gli altri Tedeschi, ponendo i secondi, come stranieri, una posizione di inferiorità.

§. 5. La pena della morte civile non deve essere più applicata e, dove sia già stata inflitta, ne dovranno cessare gli effetti, salvo che ciò non comporti la lesioni di diritti privati già acquistati.

§. 6. La libertà di emigrazione non è limitata dallo Stato. Non si possono riscuotere tasse di emigrazione. Su tutte le questioni concernenti l'emigrazione vige la tutela e l'assistenza del Reich.

Articolo II - Uguaglianza davanti alla legge

§. 7. Davanti alla legge non vige nessuna differenza di ceto. È abolita la nobiltà in quanto ceto. Tutti i privilegi di ceto sono aboliti. Tutti i Tedeschi sono uguali davanti alla legge. Sono soppressi e non possono essere più introdotti, tutti i titoli che non siano legati ad una carica. Nessun cittadino può accettare decorazioni da uno stato straniero. Tutti gli idonei, indistintamente, possono accedere alle cariche pubbliche. Il servizio militare è obbligatorio per tutti. Non sono consentite sostituzioni nell'assolvimento dello stesso”.

95 F. LANCHESTER, *op. cit* p. 35.

96 A. G. MANCA, *Costituenti e Costituzioni nell'Europa del 1848-49: la vicenda tedesca in Costituenti e Costituzioni. Daniele Manin e la repubblica di Venezia* p. 45

97 Costituzione di Francoforte del 28 marzo 1849, Titolo I, Il Reich: §5 «I singoli *Länder* tedeschi conservano la loro autonomia fin quando essa non incontri limiti nella Costituzione del Reich; essi conservano la loro sovranità nazionale ed i loro diritti fin quando questi non siano espressamente trasferiti all'autorità del Reich». Per consultare la *Paulskirchenverfassung* ho adoperato F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, pp. 155 – 182. La Costituzione di Francoforte è stata tradotta da Andrea De Petris.

La *Frankfurter Reichverfassung* era dunque una Costituzione liberal-borghese che tentò di risolvere il problema nazionale all'interno di una federazione piccolo tedesca guidata dal Re di Prussia Federico Guglielmo IV<sup>99</sup>, cui l'Assemblea di Francoforte offrì la corona di imperatore<sup>100</sup>, ma di fatto rimase inattuata per il rifiuto del sovrano prussiano di accettare la carica imperiale<sup>101</sup>.

## **L'evoluzione costituzionale dello Stato prussiano.**

Il 22 ottobre 1818 Georg Wilhelm Friedrich Hegel tenne la sua prima prolusione nell'Università di Berlino. Egli partiva dall'esperienza delle guerre di liberazione contro i francesi e delineava il grandioso quadro di un'umanità e di uno spirito pubblico più maturi, tali da caratterizzare sia la vita che le esperienze dello Stato prussiano<sup>102</sup>. Scriveva Hegel: «*Quella grande battaglia del popolo in unione coi suoi principi, battaglia per l'autodeterminazione, per l'annientamento di tirannie straniere senz'anima e per la libertà, ha avuto i suoi più alti inizi nei sentimenti: è la potenza morale dello spirito che si percepisce nella sua energia, innalza la sua bandiera e ciò trasforma il suo sentimento in forza e potere della realtà... In tale profonda ed onnicomprensiva realtà lo spirito si eleva alla sua dignità, e la piattezza della vita e l'insulsaggine degli interessi si annienta*<sup>103</sup>».

La Prussia, oramai divenuta la nuova patria di Hegel, sembrava il simbolo di una nuova unione di spirito e di potenza, rimaneva però insoluta la "questione costituzionale".

La promessa di promulgare una Costituzione non fu mantenuta<sup>104</sup> da Federico Guglielmo III, del resto si trattava di un sovrano debole e poco coerente; per di più la sua dipendenza dalle correnti reazionarie della corte e dai settori della nobiltà

98 A. G. MANCA, *Costituenti e Costituzioni nell'Europa del 1848-49: la vicenda tedesca in Costituenti e Costituzioni*. Daniele Manin e la repubblica di Venezia p. 45.

99 F. LANCHESTER, *op. cit.* p. 35.

100 M. CARVALE, *op. cit.* p. 305.

101 G.F. FERRARI. *Le libertà e i diritti* in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI, *op. cit.* p. 1168.

102 H. LUTZ, *op cit.*, p. 31.

103 G. W. HEGEL, *Werke*, vol. X, Frankfurt am Main, 1970, p. 400 in H. Lutz Zwischen, *Habsburg und Preußen. Deutschland 1815-1866*, Berlin, Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1985 tr. it *Tra Asburgo e Prussia. La Germania dal 1815 al 1866*, p. 31.

104 «Nonostante le scelte moderatamente costituzionali – scrive Pasquale Villani – di alcuni stati (Baden, Württemberg), che richiamaivano più le tradizioni di rappresentanza cetuale che le nuove istanze liberali, dopo il 1818 la pressione austriaca prevalse nettamente e dopo i decreti di Carlsbad (1819) di Federico Guglielmo III di Prussia che rafforzavano la censura sulla stampa e il controllo sulle università la promessa di una costituzione, fatta intravedere ai suoi sudditi durante la guerra di liberazione contro i francesi, svani completamente». P. VILLANI, *L'età contemporanea, XIX-XX secolo*, il Mulino, Bologna, 1993, p. 139.

orientati su schemi veterocetuali lo dissuase, come ha scritto Heinrich Lutz «dal tenere fede alle promesse di costituzione solennemente ripetute e pronunciate<sup>105</sup>». Agli inizi degli anni quaranta, a seguito dell'avvento al trono di Federico Guglielmo IV ci si illuse, anche per gli orientamenti incerti e ambigui del nuovo re, che potessero aprirsi prospettive di rinnovamento politico ed istituzionale<sup>106</sup>: la censura fu attenuata, concessa maggior libertà ai docenti dell'Università di Berlino e predisposti progetti costituzionali<sup>107</sup>.

A partire dal 1847 sia i giornali tedeschi – facevano eccezione quelli di ispirazione democratica - sia alcuni eminenti organi di stampa estera, tra i quali «Times» e «Globe» iniziarono a menzionare l'ingresso della Prussia nelle file dei paesi dotati di una Carta costituzionale<sup>108</sup> incorrendo così, per usare di parole di Friedrich Engels

---

105 H. LUTZ, *op. cit.* p. 32.

106 P. VILLANI, *op. cit.* 140.

107 P. VILLANI, *op. loc. ult. cit.*

108 A. G. MANCA, *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo tedesco (1850-1866)*, p. 37; cfr. inoltre F. ENGELS, *Die preußische Verfassung* in *The Northern Star* nr. 489, 6 marzo 184, p. 30 consultabile sul sito [http://www.mlwerke.de/me/me04/me04\\_030.htm](http://www.mlwerke.de/me/me04/me04_030.htm)

nella «trappola tesa al popolo prussiano<sup>109</sup>» da Federico Guglielmo IV, il quale era divenuto re nel 1840.

Il 3 febbraio 1847 il sovrano aveva promulgato un'ordinanza, con la quale veniva convocata per la prima volta la Dieta Unificata ossia una rappresentanza nazionale del popolo prussiano<sup>110</sup>. La Dieta, riunitasi per la prima volta a Berlino l'11 aprile 1847, risultava dalla convocazione simultanea delle otto preesistenti diete provinciali istituite il 5 giugno 1823, ove si riunivano le rappresentanze «neocetuali» dei signori fondiari, delle città e dei contadini, unitamente all'alta nobiltà<sup>111</sup>.

La Dieta unificata, in virtù di una peculiare struttura interna delle rappresentanze cetuali di antico regime, constava di due curie: la curia dei signori – *Herrenkurie* – composta da 72 membri ovvero i principi delle case un tempo regnanti più l'alta nobiltà, in altri termini era «il Primo ceto» delle diete provinciali e la curia dei tre ceti – *Dreiständekurie* – di cui facevano parte 537 deputati; di questi ultimi 231 erano in rappresentanza del ceto dei signori fondiari, 182 delle città e 124 dei comuni rurali<sup>112</sup>.

---

109 F. ENGELS, *Die preußische Verfassung* (6 marzo 1847), p. 30. Riporto il testo sia in lingua originale che nella traduzione italiana «*Endlich ist das lang erwartete Kunstwerk da! Endlich ist Preußen - wenn wir der "Times", dem "Globe", einigen französischen und einigen deutschen Blättern Glauben schenken - in die Reihen der konstitutionellen Länder eingetreten. Der "Northern Star" hat jedoch bereits genügend bewiesen, daß diese sogenannte Verfassung nichts anderes ist als eine dem preußischen Volk gestellte Falle, um es um die Rechte zu betrügen, die der verstorbene König zu einer Zeit, als er die Hilfe des Volkes brauchte, versprochen hatte. Daß dem so ist, daß Friedrich Wilhelm mit dieser sogenannten Verfassung Geld zu bekommen versucht, ohne verpflichtet zu sein, der öffentlichen Meinung Konzessionen zu machen, steht völlig außer Zweifel. Die demokratischen Zeitungen aller Länder - in Frankreich besonders der "National" und die "Réforme", ja sogar das ministerielle "Journal des Débats" - stimmen darin überein. Die gefesselte deutsche Presse stammelt Worte, die keinen anderen Schluß zulassen, als daß die Bewegungspartei in Preußen sich völlig im klaren ist über die schlaunen Absichten ihres "offenherzigen, edelmütigen" Königs. Es ergibt sich also folgende Frage: Wird der König mit seinen Plänen Erfolg haben? Wird der Vereinigte Landtag entweder dumm oder feige genug sein, eine neue Anleihe zu bewilligen, ohne dem Volke umfassende Freiheiten zu sichern, und auf diese Weise dem König die Mittel geben, das gegenwärtige System beliebig lange fortzusetzen?» tr. it « L'opera d'arte tanto attesa è finalmente arrivata! Finalmente la Prussia - se crediamo al Times, al Globe, ad alcuni giornali francesi e ad alcuni tedeschi - è entrata nelle file dei paesi costituzionali. Tuttavia, la "Stella del Nord" ha già dimostrato a sufficienza che questa cosiddetta costituzione non è altro che una trappola tesa al popolo prussiano per truffarlo dei diritti che il re defunto aveva in un momento in cui aveva bisogno dell'aiuto del popolo aveva promesso. Non c'è assolutamente alcun dubbio che Federico Guglielmo stia cercando di ottenere denaro con questa cosiddetta costituzione senza essere obbligato a fare concessioni all'opinione pubblica. I giornali democratici di tutti i paesi - in Francia specialmente il "National" e il " " poi il partito del movimento in Prussia è del tutto chiaro sulle astute intenzioni del loro re "dal cuore aperto e dal cuore nobile". Quindi sorge la domanda: il re riuscirà nei suoi piani? La Dieta Unita sarà abbastanza stupida o codarda da approvare un nuovo prestito senza garantire ampie libertà al popolo, dando così al re i mezzi per continuare a tempo indefinito il sistema attuale? poi il partito del movimento in Prussia è del tutto chiaro sulle astute intenzioni del loro re "dal cuore aperto e dal cuore nobile". Quindi sorge la domanda: il re riuscirà nei suoi piani? La Dieta Unita sarà abbastanza stupida o codarda da approvare un nuovo prestito senza garantire ampie libertà al popolo, dando così al re i mezzi per continuare a tempo indefinito il sistema attuale?».*

110 A.G. MANCA, *op. loc. ult. cit.*

111 A.G. MANCA, *op. cit.* p. 38.

112 A.G. MANCA, *op. cit.* p. 39.

La prima Dieta unificata in materia finanziaria godeva dei seguenti poteri: autorizzava la concessione di nuovi crediti allo Stato in tempo di pace – peraltro era un diritto già assicurato ai ceti dall’Editto del 17 gennaio 1820 – autorizzava altresì l’imposizione di nuove tasse o l’aumento di quelle esistenti.

Per quanto concerne l’ambito legislativo, la Dieta godeva del diritto di essere consultata – *Mitspracherecht* – sui progetti di legge governativi, tuttavia il suo parere non era vincolante. Fu attribuito alla Dieta il diritto di indirizzare petizioni al re in relazione ai problemi interni del paese, ma fu negata qualunque regolarità nella convocazione, lasciata alla discrezionalità del sovrano<sup>113</sup>.

L’opinione di Engels sulla politica del monarca prussiano era negativa, non a caso scriveva nell’articolo *Die Preußische Verfassung*, pubblicato sul settimanale inglese *The Northern Star* il 6 marzo 1847: «Non c’è assolutamente alcun dubbio che Federico Guglielmo con questa costituzione cerca di prendere soldi senza essere però obbligato a fare concessioni all’opinione pubblica<sup>114</sup>».

Le intenzioni di Federico Guglielmo IV si palesarono nel suo discorso di apertura della Dieta dell’11 aprile 1847, quando puntualizzò: «né ora né mai permetterò che tra il nostro Signore Dio in cielo questo paese di frapponga un foglio scritto .... per governarci con i suoi paragrafi<sup>115</sup>». Nei mesi successivi a questa dichiarazione il sovrano oppose un netto rifiuto alle petizioni dei deputati liberali che reclamavano la periodica convocazione della Dieta; la regolare riunione del consesso non a torto era ritenuto dai liberali come unico mezzo per garantire la continuità dell’azione della Dieta nell’esercizio di controllo del debito pubblico<sup>116</sup>.

L’insoddisfazione dei liberali per la piena attuazione del sistema costituzionale in Prussia si concretizzò in una risoluzione di 138 membri della Dieta contro il cosiddetto *Februarpatent*, il cui testo secondo i firmatari della risoluzione doveva essere modificato. Esso difatti non solo non avrebbe allargato le competenze dei ceti ma avrebbe pregiudicato anche la certezza del diritto già esistente ossia dei diritti riconosciuti ai ceti sin dalla legge del 1823 dell’istituzione della Diete provinciali sia dall’Editto del 1820<sup>117</sup>. Federico Guglielmo IV rispose negativamente alla risoluzione della Dieta di estendere la competenza dei ceti e il consesso dal suo canto, risentito per l’arroganza del sovrano, reagì con una decisione esemplare ossia negando al governo lo stanziamento dei crediti da esso richiesti per il proseguimento dei lavori dell’*Ostbahn*<sup>118</sup>.

113 A. G. MANCA, *op. cit.* p. 40.

114 “The Northern Star” n. 489, 6 marzo 1847.

115 A. G. MANCA, *La sfida delle riforme. Costituzione e politica nel liberalismo tedesco (1850-1866)*, p. 43.

116 A. G. MANCA, *op. cit.* p. 44.

117 A. G. MANCA, *op. loc. ult. cit.*

118 A. G. MANCA, *op. loc. ult. cit.*

L'elevato livello di conflittualità politica sviluppatosi in seno alla prima Dieta prussiana era tale nel contesto politico prussiano che il sovrano, preoccupato per le continue istanze di periodica convocazione della Dieta, il 26 giugno 1847 decise di chiuderla; ma, in seguito agli eventi rivoluzionari del marzo 1848 Federico Guglielmo IV preannunciò l'imminente riapertura nonché di stabilire la data di inizio della seconda sessione. L'incalzate ritmo con cui lo stato prussiano precipitava nel vortice dell'ondata rivoluzionaria rese vano il suo gesto – seppur tardivo – di riconciliazione. La Dieta unificata, riunitasi per la seconda ed ultima volta il 2 aprile 1848, deliberò un progetto di legge governativo contenente la legislazione elettorale con la quale avrebbe dovuto essere eletta la futura rappresentanza nazionale del popolo prussiano. L'8 aprile 1848 fu varata una legge elettorale, sulla cui base poi fu eletta l'8 maggio l'Assemblea Costituente del popolo prussiano, che fu la prima rappresentanza politica nazionale moderna e non più cetuale<sup>119</sup>. Elettori per la Costituente furono i cittadini maschi che avevano superato i 24 anni d'età – furono esclusi dal voto coloro che erano incapaci di scrivere – inoltre il voto era uguale e segreto ma indiretto. L'elezione dei deputati si svolse mediante due gradi di elezione: gli elettori primari – *Urwähler* – selezionarono i grandi elettori – *Wahlmänner* – i quali a loro volta elessero i deputati alla Costituente<sup>120</sup>. L'assemblea, composta da 402 deputati e incaricata di predisporre la Costituzione – da concordare con la Corona, lavorò dal 22 maggio 1848 al 9 novembre dello stesso anno, senza riuscire a concludere i lavori ed elaborò un progetto costituzionale, di cui il governo tenne conto nell'elaborazione dell'*oktrojierte Verfassung*. Alcuni giorni prima della proclamazione dello stato d'assedio a Berlino – avvenne il 12 novembre 1848 – la Costituente fu aggiornata dal sovrano e poi sciolta il 5 dicembre 1848<sup>121</sup>. Lo stesso giorno il sovrano decise di concedere una Costituzione, la cosiddetta *oktrojierte Verfassung*<sup>122</sup>, la quale, secondo l'art. 112, avrebbe dovuto essere rivista dal re e dai suoi ministri.<sup>123</sup>

La Costituzione del 1848, rilevava Grunthäl, «dava ad intendere di non essere un *Definitivum* giacché ci si riservava di sottoporla a revisione; essa era però un *Definitivum* in tutti casi in cui si era trattato di assicurare la prerogativa regia<sup>124</sup>».

---

119 A. G. MANCA, *Costituzione e amministrazione della monarchia prussiana (1848-1870)*, il Mulino, Bologna, p. 65

120 A. G. MANCA, *op. loc. ult. cit.*

121 A. G. MANCA, *op. cit.* p. 66.

122 A. G. MANCA, *op. loc. ult. cit.* Cfr. *Verfassungskurkunde für den preußischen Staat* (5.12.1848).

123 A. G. MANCA, *op. loc. ult.*

124 G. GRÜNTAL, *Parlamentarismus in Preußen 1848/9 - 1857/58*, Düsseldorf, 1982, p. 65 in A. G. MANCA, *Costituzione e politica nel liberalismo prussiano (1850-1866)*, p. 60.

Come è stato osservato sia dagli studiosi coevi che da Grunthäl la carta del 1848 era contrassegnata da un elemento inquietante ossia il diritto, previsto dall'art. 105 di emanare ordinanze con forza di legge nei periodi in cui non erano riunite le Camere<sup>125</sup>. Fu proprio l'articolo 105 a fornire la base giuridica per l'introduzione del sistema elettorale a tre classi – *Dreiklassenwahlrecht* – il quale sostituì la precedente legge elettorale<sup>126</sup>.

Dalla revisione della Costituzione del 1848 scaturì infine quella del 31 gennaio 1850, che per questo motivo fu detta *revidierte Verfassung*.

### **La *revidierte Verfassung* del 31.01.1850.**

Tra le istituzioni statali preesistenti alla *konstitutionelle Verfassung* del 31 gennaio 1850 anzitutto vi era il sovrano, il quale era il Capo di Stato, in continuità con l'epoca precostituzionale e nel rispetto dell'art. 57 dell'Atto finale del Congresso di Vienna del 15 maggio 1820<sup>127</sup>, disposizione che appunto statuiva come il «complessivo potere dello Stato» doveva «rimanere concentrato nelle mani del Capo dello Stato» e il sovrano poteva «attraverso una costituzione cetuale-territoriale essere limitato solo nell'esercizio di determinati diritti dalla collaborazione dei ceti<sup>128</sup>». I poteri di cui godeva il sovrano nella Costituzione riveduta – *revidierte Verfassung* – del 31 gennaio 1850<sup>129</sup>, modellata sulla Carta costituzionale belga del 1831<sup>130</sup>, erano quasi identici a

125 *Verfassungskurkunde für den Preußischen Staat* del 5.12.1848, «Art. 105, comma 2: Nel mentre le camere non sono riunite, possono essere emanate in casi urgenti e sotto la responsabilità di tutto il governo, ordinanze con forza di legge; esse devono però essere sottoposte all'approvazione delle camere non appena queste si siano nuovamente riunite».

126 A.G. MANCA, *Costituzione e politica nel liberalismo prussiano* (1850-1866), p. 62.

127 Wiener Schlußakt, Art. 57: «*Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souverainen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden*».

128 Riporto la traduzione italiana dell'articolo 57 dell'Atto finale del Congresso di Vienna: «Poiché la Confederazione tedesca, se si escludono le città libere, risulta costituita da principi sovrani, così il complessivo potere dello Stato – conformandosi al succitato principio – deve rimanere concentrato nelle mani del Capo dello Stato. Il Sovrano può attraverso una Costituzione cetuale-territoriale essere limitato solo nell'esercizio di determinati diritti dalla collaborazione dei ceti».

129 La Costituzione prussiana del 1850 constava di 9 titoli: I. Del territorio statale; II. Dei diritti dei prussiani. III. Del Monarca. IV. Dei ministri. V. Delle Camere. VI. Del potere giudiziario. VII. Dei funzionari statali non appartenenti al ceto giudiziario. VIII. Delle finanze. IX, Dei comuni, delle circoscrizioni, dei distretti e delle province. I nove titoli erano poi seguiti dalle Disposizioni generali (artt. 106 – 111) e dalle disposizioni transitorie (artt. 112 – 119).

130 M. CARAVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, p. 318. Sulla Costituzione belga del 1831 v. J.B. BIVORT, *Constitution belge expliquée et interpretée*, Bruxelles, 1840; J.J. THONSEN, *La constitution belge annotée*, Bruxelles, 1979; J. GILISSEN, *La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence*, in *Res Publica*, X, 1968, pp. 107 – 141. Il testo della Costituzione belga del 1831 è consultabile sul

quelli previsti dalla monarchia costituzionale delineata dalla costituzione del 5 dicembre 1848, la cosiddetta *oktroyierte Verfassung*<sup>131</sup>. Come ha osservato Anna Gianna Manca il termine «Verfassung» nel pensiero di Ludwig Von Rönne presentava, come nella tradizione giusnaturalistica del *Vörmarz*, un'accezione semplicemente giuridica e un campo di applicazione ben delimitato, né del resto in Rönne è possibile rilevare una contrapposizione tra i termini *Verfassung* e *Konstitution*.

Il re di Prussia nell'epoca costituzionale, così come avveniva nel periodo precostituzionale, era titolare in via esclusiva del potere esecutivo; spettava pertanto

---

sito <http://www.dircost.unito.it/index.shtml> nella sezione Archivio della Costituzioni Storiche. Sulla Carta Costituzionale belga cfr. inoltre P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Costituzioni Straniere Contemporanee*, Volume primo, Giuffrè, Milano, 1980 pp. 25 – 48.

131 A. G. MANCA, *Costituzione e amministrazione della monarchia prussiana (1848-1870)*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 29. I poteri del re nella costituzione del 5 dicembre 1848 – cosiddetta *oktroyierte Verfassung* – erano delineati nel Titolo III Riporto il testo, consultabile sul sito <http://www.documentarchiv.de/index.html>

Titel III. Vom Könige

Artikel 41: «Die Person des Königs ist unverletzlich».

Artikel 42: «Seine Minister sind verantwortlich. - Alle Regierungs-Akte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt».

Artikel 43: «Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entläßt die Minister. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt unverzüglich die zu deren Ausführung nöthigen Verordnungen».

Artikel 44: «Der König führt den Oberbefehl über das Heer».

Artikel 45: «Er besetzt alle Stellen in demselben, sowie in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, in sofern nicht das Gesetz ein Anderes verordnet».

Artikel 46: «Der König hat das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schließen und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Handelsverträge, sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern».

Artikel 47: «Der König hat das Recht der Begnadigung und Strafmilderung. Zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurtheilten Ministers kann dieses Recht nur auf Antrag derjenigen Kammer ausgeübt werden, von welcher die Anklage ausgegangen ist. Er kann bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes niederschlagen».

Artikel 48: «Dem Könige steht die Verleihung von Orden und anderen mit Vorrechten nicht verbundenen Auszeichnungen zu. Er übt das Münzrecht nach Maaßgabe des Gesetzes».

Artikel 49: «Der König beruft die Kammern und schließt ihre Sitzungen. Er kann sie entweder beide zugleich oder nur eine auflösen. Es müssen aber in einem solchen Falle innerhalb eines Zeitraums von 40 Tagen nach der Auflösung die Wähler und innerhalb eines Zeitraums von 60 Tagen nach der Auflösung die Kammern versammelt werden».

Artikel 50: «Der König kann die Kammern vertagen. Ohne deren Zustimmung darf diese Vertagung die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden».

Artikel 51: «Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannsstamme des Königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge».

Artikel 52: «Der König wird mit Vollendung des 18. Lebensjahres volljährig. Er leistet in Gegenwart der vereinigten Kammern das eidliche Gelöbniß, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren».

Artikel 53: «Ohne Einwilligung beider Kammern kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein».

Artikel 54: «Im Fall der Minderjährigkeit des Königs vereinigen sich beide Kammern zu Einer Versammlung, um die Regentschaft und die Vormundschaft anzuordnen, in sofern nicht schon durch ein besonderes Gesetz für Beides Vorsorge getroffen ist».

al sovrano la nomina dei ministri, la promulgazione delle leggi e l’emanazione delle ordinanze necessarie ad attuarle<sup>132</sup>, dunque, come ha osservato Mario Caravale, il fondamento dell’ordinamento era rappresentato sempre dal re, ma il principio monarchico non era delineato nei termini presentati dalle costituzioni tedesche del *Vörmärz* – come un potere originario, indefinibile e precedente la legge fondamentale, dalla quale poteva solamente subire limitazioni – bensì sotto forma di un lista di poteri attribuiti al sovrano.

I poteri del sovrano erano elencati nella costituzione del 1850 nel titolo III – tale titolo includeva gli articoli dal 43 al 59 – il quale era sostanzialmente identico a quello della costituzione concessa nel dicembre 1848.

Il re, come statuito dall’articolo 53, era tale per diritto ereditario; il sovrano era titolare esclusivo del potere esecutivo. La sua persona era dichiarata inviolabile e conseguentemente irresponsabile, mentre erano responsabili i ministri, ma non era chiarito espressamente nella carta di fronte a chi fossero responsabili, a differenza invece di quanto previsto per i singoli Stati del *Bund* dal § 186 della Costituzione di Francoforte, in altri termini i responsabili dei dicasteri erano politicamente responsabili verso il monarca e avevano una semplice responsabilità giuridica verso le Camere<sup>133</sup>.

Il titolo II – erano inclusi in esso gli articoli 3 – 42 – della costituzione prussiana del 1850 concerneva i diritti individuali di libertà ma non era intitolato «*Die Grundrechte*» come era avvenuto per il titolo relativo ai diritti contenuto nella *Paulskirchenverfassung* del 1849, bensì «*Von den Rechten der Preussen*» e non era una semplice casualità. Difatti quelli previsti dalla costituzione del 31 gennaio 1850 non erano diritti fondamentali intesi come diritti naturali che si estinguono con la vita stessa di ogni individuo e che esistono prima e indipendentemente da ogni diritto positivo che possa riconoscerli come inviolabili e inalienabili; piuttosto erano diritti di cui avrebbero potuto godere i cittadini del Regno di Prussia, in linea peraltro con

---

Artikel 55: «*Ist der König in der Unmöglichkeit zu regieren, so beruft der Nächste zur Krone oder Derjenige, der nach den Hausgesetzen an dessen Stelle tritt, beide Kammern, um in Gemäßheit des Artikels 54 zu handeln*».

Artikel 56: «*Die Regentschaft kann nur einer Person übertragen werden. Der Regent schwört bei Antretung der Regentschaft einen Eid, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren*».

Artikel 57: «*Dem Kron-Fideikommiß-Fonds verbleibt die durch das Gesetz vom 17. Januar 1820 auf die Einkünfte der Domainen und Forsten angewiesene Rente*».

132 A. G. MANCA, *Costituzione e amministrazione della monarchia prussiana (1848-1870)*, p. 30. *Verfassungskurkunde für den Preußischen Staat*, art. 45 – Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entläßt die Minister. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt die zu deren Ausführung nöthigen Verordnungen, tr it. Costituzione di Prussia Art. 45 - «Al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli nomina e dimette i ministri. Ordina la promulgazione delle leggi e dà le provvidenze opportune per la loro esecuzione».

133 M. CARVALE, *Storia del diritto nell’Europa moderna e contemporanea*, p. 318.

quell'orientamento alla "territorializzazione" dei diritti che aveva trovato espressione nei «*Grundrechte*» ossia nei Diritti fondamentali del popolo tedesco previsti dalla Costituzione di Francoforte<sup>134</sup>. I principi enunciati dal titolo II avevano tuttavia valore meramente programmatico e non prescrittivo e la stessa attuazione legislativa dei "diritti dei prussiani" passò sovente tramite riforme attuate in senso sostanzialmente burocratico volte a limitarne e circoscriverne il potenziale di liberalizzazione politica<sup>135</sup>.

Il potere legislativo era attribuito al sovrano e al Parlamento, che constava di due Camere: la Camera dei signori – *Herrenhaus* – e la Camera dei Deputati – *Abgeordnetenhaus* – eletta mediante il sistema delle tre classi – il cosiddetto *Dreiklassenwahlrecht* – il quale ripartiva gli elettori in tre categorie<sup>136</sup>, in base alla loro contribuzione tributaria; era, come ha rilevato Thomas Kühne, una legge elettorale che attribuiva il diritto di voto all'interno di un sistema di carattere plutocratico e con un contenuto criptocorporativo<sup>137</sup>. La partecipazione dei ceti sociali, secondo questa prospettiva, si palesava in forme differenziate, corrispondenti all'importanza di ciascuna classe all'interno dello stato; per di più la legge elettorale a tre classi rispecchiava le gerarchie economiche e sociali della comunità, rafforzando così la visione corporativa della società<sup>138</sup>.

Il meccanismo del *Dreiklassenwahlrecht* era il seguente: in ciascun comune gli elettori furono divisi in tre classi per soddisfare entrambi gli scopi: quello plutocratico e quello corporativo. La ripartizione degli elettori in ciascuna classe avveniva sulla base del gettito fiscale e mirava – almeno nelle intenzioni degli ideatori di tale sistema – a riunire «le persone accomunate dallo stesso punto di vista e dagli stessi desideri a causa della condivisione del medesimo stile di vita e dei medesimi bisogni<sup>139</sup>». Come ha osservato Thomas Kühne, fra il 1849 e il 1918 la prima classe fu costituita da circa il 3-5% degli elettori, la seconda dall'11-16% e la terza dall'80-86%. Una stima approssimativa per di più ha rilevato come il peso della prima classe avesse un peso superiore di 20-25 volte rispetto a quella della terza e in alcuni distretti – uno ogni dieci nell'ultimo decennio dell'800 – addirittura maggiore. Oltre i caratteri corporativi ed elitari vi era un ulteriore elemento che contribuiva a

134 A.G.MANCA, *I diritti dei prussiani tra costituzione, legislazione e amministrazione (1850 – 1870)*, in *Giornale di storia costituzionale*, XXVIII, 2014, p. 153.

135 F. PROCCHI in *Regole e garanzie nel processo criminale romano* a cura di L. Solidoro, Giappichelli, Torino, 2016, p. 134.

136 M. CARVALE, *op. cit.* p. 318.

137 T. KÜHNE, *Il caso tedesco in I sistemi elettorali in Europa tra otto e novecento*, a cura di M.S. Piretti, Laterza, Roma – Bari, p. 40.

138 T. KÜHNE, *op. loc. ul. cit.*

139 T. KÜHNE, *op. lo cult. cit.*

rafforzare la disparità del diritto di voto, vale a dire le modalità con le quali era organizzata la procedura elettorale indiretta. Essa avveniva in modo collettivo, poiché ciascuna classe votava i propri delegati sulla base di una sequenza predeterminata: prima votavano gli elettori della terza classe, poi della seconda, infine quelli della prima; conseguentemente i lavoratori, che appartenevano alla terza classe, votavano sotto il vigilante occhio dei loro datori di lavoro<sup>140</sup>.

## Conclusioni.

Gli studiosi sono d'accordo sull'intento delle due Costituzioni ossia la creazione di uno Stato costituzionale di diritto, ma da un attento esame sia dell'*oktrojierte Verfassung* che della *revidierte Verfassung* non è sufficiente sostenere che entrambe le carte prevedessero l'instaurazione di una monarchia costituzionale. Come ha osservato Anna Gianna Manca, difatti, «sembra si possano e si debbano dare risposte differenti, per le due costituzioni, alla questione dell'intrinseca "inclinazione" del modello statale monarchico-costituzionale delineato sulla carta a collocare il parlamento, o il monarca [...] con il suo governo, al centro di direzione e decisione politica»<sup>141</sup>.

Alcuni studiosi hanno recepito la definizione ottocentesca di parte conservatrice della carta costituzionale prussiana come di una costituzione fondata sul principio monarchico; altri invece hanno contestato l'interpretazione della carta costituzionale prussiana come di una carta conservatrice *tout court* e hanno messo in risalto gli elementi progressisti e innovativi che il biennio rivoluzionario aveva depositato nella costituzione: la legge di bilancio approvata ogni anno per legge, il diritto di iniziativa legislativa delle Camere, i diritti costituzionali di un moderno deputato, la modifica della costituzione con procedura aggravata<sup>142</sup>.

La possibilità di realizzare un regime parlamentare in Prussia, come ha osservato Costantino Mortati, era in aperta contraddizione con la presenza di un esecutivo talmente forte da impedire l'affermazione della supremazia parlamentare<sup>143</sup>.

A partire dal fallimento delle soluzioni liberali emerse con la rivoluzione del 1848, l'elemento militare in Prussia tese ad avvicinarsi sempre di più all'area di determinazione delle scelte costituzionali. Pur rimanendo in mano al sovrano il

140 T. KÜHNE, *op. cit.* p. 41.

141 A.G. MANCA, *Costituenti e Costituzioni nell'Europa del 1848-1849: la vicenda tedesca, in 1848 – 1849. Costituenti e Costituzioni. Daniele Manin e la repubblica di Venezia*, (a cura di P. Ballini) Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 2002, p. 67.

142 A.G. MANCA, *op. cit.* pp. 68 – 69.

143 C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 144.

potere di decisione nelle questioni relative alla sicurezza, i vertici militari riuscirono gradualmente a sottrarsi alla dipendenza del cancelliere e a quelle forme di controllo indiretto svolto dalla camera sull'organizzazione militare mediante il controllo diretto sul ministero. Tale evento fu possibile in primo luogo tramite l'esonero dal giuramento di fedeltà alla costituzione – era già stato previsto dall'art. 108 della costituzione del 1848 – in secondo luogo sottraendo, in base ad un decreto del 1861, alla controfirma ministeriale gli atti del capo dello stato relativi al comando, al servizio militare e agli affari del personale militare; in ultimo svuotando di un potere sostanziale sull'amministrazione militare il ministro della guerra a vantaggio dello stato maggiore e del gabinetto militare – quest'ultimo era composto da militari e direttamente collegato al sovrano nonché privo di qualunque forma di responsabilità di fronte al parlamento – con l'affermazione nel 1874 del principio del controllo saltuario e limitato del parlamento sull'amministrazione militare<sup>144</sup>.

La storia costituzionale prussiana difatti fu caratterizzata dai tentativi di Otto von Bismarck, indirizzati ad impedire che la rappresentanza politica assumesse un effettivo ruolo nella determinazione dell'indirizzo di governo. La borghesia in Prussia non fu in grado di assumere un ruolo centrale negli affari pubblici, poiché la strategia attuata da Bismarck – egli nella sua azione ottenne anche l'appoggio del proletariato mediante una politica di assistenza sociale – svuotò la borghesia di qualunque forza rivoluzionaria e la ridusse a un ruolo marginale, subordinandola all'interesse nazionale di perseguire una politica espansionistica.<sup>145</sup>

---

144 G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1981, pp. 627 – 628.

145 C. MORTATI, *op .cit.* p. 144- 145.