



Classificazione Decimale Dewey:

321.020943 (23.) STATI FEDERALI. Germania

GIOVANNI GIANNOTTI

CONTRIBUTO ALLO STUDIO DEI MODELLI FEDERALI NELLA TRADIZIONE TEDESCA



aracne



ISBN
979-12-218-2235-9

PRIMA EDIZIONE
ROMA 5 NOVEMBRE 2025

INDICE

9	<i>Sigle e abbreviazioni</i>
11	<i>Introduzione</i>
19	Capitolo I Genesi e origine del federalismo in Germania 1. Premessa, 19 – 2. Federalismo antico, federalismo moderno, Stato federale. Una riflessione generale, 21 – 3. La genesi del federalismo tedesco. «Territori» e «Circoli», 29 – 4. Il Trattato di Westfalia e l'assetto costituzionale del Sacro Romano Impero, 36 – 5. La Confederazione del Reno, 48.
57	Capitolo II Una Confederazione nel cuore del Vecchio Continente 1. Rilevanza storica della Confederazione di Stati, 57 – 2. Contrapposizione della prospettiva confederale a quella federale, 59 – 3. La ricostruzione della dottrina italiana sulla Confederazione di Stati. <i>Deutscher Bund</i> come formazione paradigmatica tra le esperienze storiche di Confederazioni, 63 – 4. Genesi ed evoluzione dello <i>Staatenbund</i> , 72 – 5. Una « <i>lien fédératif</i> » nel cuore del Vecchio Continente, 81 – 6. La nascita della Confederazione Germanica, 84 – 7. Caratteristiche del <i>Deutscher Bund</i> . L'Assemblea federale, 87 – 8. Laconicità dell'Atto federativo sulla risoluzione delle controversie tra

Confederazione e Stati membri. Soluzione delle controversie tra Stati mediante istanza arbitrale, 91 – 9. Le Costituzioni del *Vormärz*. L'autonomia costituzionale dei *Länder*, 96 – 10. La posizione di Laband, Jellinek e Schmitt sul *Deutscher Bund*. Cenni sul pensiero kelseniano di Confederazione, 103.

113 Capitolo III

Un modello federale inattuato: la Costituzione di Francoforte

1. *Deutscher Bund* tra il 1818 e il 1820: una sintesi, 113 – 2. Evoluzione della Confederazione Germanica, 115 – 3. Nascita dello *Zollverein* e contributo allo sviluppo del federalismo tedesco, 122 – 4. *Bundesstaat* e prospettiva *kleindeutsch* nel 1848, 125 – 5. Questione nazionale e questione costituzionale nel 1848, 127 – 6. «Un'assemblea di notabili», 133 – 7. Un'ammirazione distorta per la Costituente di Francoforte: il modello federale statunitense, 136 – 8. La Costituzione della *Paulskirche*: un «laboratorio di politica costituzionale», 143 – 9. I diritti fondamentali del popolo tedesco. La promulgazione e i rapporti centro-periferia, 145 – 10. Uno Stato federale con il *nomen* di Impero. Caratteristiche generali della Costituzione di Francoforte, 149 – 11. L'autonomia comunale nella Costituzione di Francoforte, 154 – 12. «Il rapporto di tensione» tra *Länder* e Stato centrale, 157 – 13. Una premessa sulla giustizia costituzionale. Dal giudizio austragale della Confederazione Germanica alla creazione del Tribunale imperiale nella Costituzione di Francoforte, 161 – 14. La giustizia costituzionale nella *Paulskirchenverfassung*, 166 – 15. L'eredità della Costituzione di Francoforte, 172.

175 Capitolo IV

Un Impero federale?

1. Prussia e questione nazionale, 175 – 2. Falliti tentativi di riforma della Confederazione Germanica. Dissoluzione del *Deutscher Bund*, 181 – 3. Nascita della Confederazione della Germania del Nord. La Costituzione del 16 aprile 1867, 188 – 4. Caratteristiche della Costituzione del *Norddeutscher Bund*, 191 – 5. La Confederazione della Germania del Nord: uno stato federale?, 194 – 6. Revisione dell'Unione doganale. *Zollparlament* e *Zollbundesrat*, 198 – 7. Unificazione della Germania e nascita del Secondo *Reich*, 200 – 8. Caratteristiche generali della

Costituzione del 1871. Il *Bundesrath*, 202 – 9. Le competenze del *Reich*, 208 – 10. Natura giuridica dell'Impero. Tesi contrattualistica di Seydel. La posizione di Laband, 214 – 11. Osservazioni conclusive sul federalismo tedesco dell'età imperiale, 220.

229 Capitolo v

Il modello federale di Weimar

1. *Kaiserreich*: tensioni e contraddizioni, 229 – 2. Crollo del *Kaiserreich* e soluzione repubblicana, 236 – 3. Weimar: frutto di un compromesso, 243 – 4. Formazioni politiche e federalismo: istanze ed esigenze contrapposte, 249 – 5. Potere costituente del popolo e propensione unitaria nella WRW, 252 – 6. *Länder* e clausola di omogeneità, 255 – 7. Competenze del *Reich* e dei *Länder*, 260 – 8. «Una rivoluzione copernicana»: l'accentramento del potere impositivo, 263 – 9. Rilievi conclusivi sul federalismo di Weimar, 266 – 10. Epilogo di Weimar e influenza del modello weimariano, 278.

283 *Conclusioni*

289 *Bibliografia*

SIGLE E ABBREVIAZIONI

DBA *Deutsche Bundesakte*
(Atto costitutivo della Confederazione Germanica)

FRV *Frankfurter Reichsverfassung*
(Costituzione di Francoforte del 1849)

RV *Reichsverfassung*
(Costituzione imperiale del 1871)

WRW *Weimarer Reichsverfassung*
(Costituzione di Weimar del 1919)

INTRODUZIONE

Il federalismo lambisce non solo il settore giuridico-istituzionale, ma anche quello economico, spirituale, sociale e politico⁽¹⁾. Del resto, presenta una poliedricità di accezioni tale da avere spinto Luther a condensarne la nozione in questi termini:

politicamente, il federalismo indica un'idea che si oppone sia alla frammentazione del potere politico in una poliarchia caotica [...] sia all'unitarismo di una monarchia accentrata che pretende troppa omogeneità dai propri cittadini;⁽²⁾

economicamente, il federalismo indica le forme istituzionalizzate di cooperazione e/o di competizione tra (categorie di) soggetti politici e serve a collegare la responsabilità per la spesa a quella per le entrate (*fiscal federalism*)⁽³⁾;

(1) G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p.832.

(2) J. LUTHER, voce *Federalismo*, in *Dizionario delle istituzioni e dei diritti dei cittadini*, a cura di L. Violante, Editori Riuniti, Roma, 1996, p. 119.

(3) *Ibidem*.

mentre da un'altra prospettiva ossia

giuridicamente, il federalismo indica un principio di riorganizzazione del potere sul territorio in base al quale una pluralità di enti territoriali che rappresentano collettività locali si integra in un aggregato più o meno duraturo.⁽⁴⁾

Oltre l'efficace sintesi elaborata dall'autorevole studioso, il federalismo è stato inteso talvolta come mero sinonimo di libertà ed autonomia⁽⁵⁾, talaltra come una struttura di poteri pubblici che consente di raggiungere un equilibrio tra le amministrazioni periferiche e il governo centrale in specifiche zone connotate da peculiarità storico-politiche⁽⁶⁾. Se è vero che il federalismo permette di conseguire un bilanciamento tra il centro e la periferia in determinate aree geografiche segnate da precipue caratteristiche legate all'evoluzione storica o ad evenienze politiche, allora non può che volgersi lo sguardo verso un paese: la Germania. In tale direzione è orientata la presente ricerca, che ha come oggetto la disamina dell'evoluzione del principio federale in

(4) *Ibidem*.

(5) M. FIORAVANTI, *Federalismo: considerazioni storico-giuridiche*, in *Giornale di storia contemporanea*, 2/2002, p. 145. Osservava De Valles come il termine autonomia riferito alla Pubblica Amministrazione venisse «usato in due significati: il primo, più antico e molto più ampio, indica ogni forma di indipendenza, di separazione di un ente o di un'Amministrazione dall'Amministrazione centrale dello Stato; il secondo, più ristretto, è un risultato dell'analisi e della precisazione di concetti giuridici correlativi, e specie di quelli di autarchia, per cui autonomia si intende nel suo significato letterale, di potere dettare una norma a se stessi». V.A. DE VALLES, voce *Autonomia*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Volume I, Tomo II, Utet, Torino, 1957, p. 1159. V. inoltre M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 356–366; S. DE FINA, voce *Autonomia*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Volume IV, Roma, 1988.

(6) *Ibidem*.

Germania dalla creazione della Confederazione Germanica sino al crollo della Repubblica di Weimar, per mettere in luce sia il *continuum* che lega le varie tappe della storia costituzionale germanica sia i modelli federali emersi nel panorama tedesco a cavallo tra il diciannovesimo e il primo trentennio del ventesimo secolo.

Il federalismo ha contrassegnato, d'altra parte, gli ordinamenti politici in Germania non solo a partire dal 1815 – anno della creazione della Confederazione Germanica – ma anche in periodi storici anteriori a tale data, tanto che è stata messa in luce l'esistenza di segni di una cultura federalista in epoca moderna ed è stata coniata l'espressione *federalismo sovranazionale* per designare il modello esistente all'epoca del Sacro Romano Impero della Nazione Germanica⁽⁷⁾.

Il sostrato storico è imprescindibile, del resto, tanto per ragioni di completezza quanto più per individuare le origini del principio federale nell'esperienza tedesca. Il contributo prende avvio, pertanto, dalla genesi del principio federale in Germania; due argomenti valgono su tutti: anzitutto il ruolo svolto dai Circoli imperiali, da una parte reputati fondamentali per l'emersione del principio federale nel corso della vita del Sacro Romano Impero; dall'altra parte oggetto di censure e critiche per il loro malfunzionamento, eppure sempre ritenuti fondamentali per l'evoluzione in senso federale. In secondo luogo, la natura istituzionale del Sacro Romano Impero dopo il Trattato di Westfalia e la diatriba in seno alla pubblicistica germanica sul suo assetto istituzionale dopo la fine della guerra dei Trent'anni. Con l'irruzione di Napoleone il panorama europeo mutò radicalmente e neanche lo scenario tedesco fu esente da

(7) Cfr. Capitolo I § 2.

cambiamenti: nacque la Confederazione del Reno. Proprio l'apparizione di quest'ultimo organismo statale nel panorama germanico portò alla diffusione di una terminologia *ad hoc* per designare lo Stato federale (*Bundesstaat*) e la Confederazione di Stati (*Staatenbund*).

Dopo aver preso in esame la dicotomia *Bundesstaat-Staatenbund* e la contrapposizione della prospettiva confederale a quella federale, il contributo esamina le strutture istituzionali della Confederazione Germanica, enucleandone le principali caratteristiche: la sua natura sovranazionale; la vacuità dell'esecuzione federale, sì prevista ma sostanzialmente impraticabile dinanzi ai principali Stati del *Deutscher Bund*; la posizione della dottrina sulle conseguenze dell'adesione alla Confederazione per gli stati membri, tale da mutare in senso positivo la costituzione, senza modificare il tenore letterale della carta costituzionale del singolo stato aderente.

Il lavoro, quindi, dopo aver delineato l'evoluzione della Confederazione Germanica, prosegue con la disamina delle caratteristiche dell'Unione doganale (*Zollverein*). La nascita di quest'organismo testimonia come la realizzazione di strutture federative sia non soltanto la conseguenza di affinità, ma anche effetto dell'anelito a realizzare la libertà di mercato in aree sempre più vaste. Del resto, lo *Zollverein* fornì un valido contributo tanto allo sviluppo del federalismo tedesco quanto al rafforzamento del ruolo della Prussia. A quest'ultima volse lo sguardo il movimento nazionale nel 1848/49. D'altra parte, la prospettiva di unificazione piccolo-tedesca si intersecò con l'esigenza di creare uno Stato federale (*Bundesstaat*) a guida prussiana ma salvaguardando gli stati preesistenti. Tali aspirazioni emergono nel 1848: è l'anno della Primavera dei Popoli;

è l'anno in cui vengono convocati dapprima un parlamento preliminare e poi un'Assemblea costituente, il cui frutto sarà la Costituzione di Francoforte. Il modello americano non solo aleggerà nel corso dei lavori dell'Assemblea di Francoforte, dato che molti dei costituenti erano estimatori dell'esperienza federale d'Oltreoceano, ma al modello statunitense stesso verrà fatto richiamo nel corso dei lavori, pur in presenza della distanza esistente tra il contesto germanico e quello americano. D'altro canto, le soluzioni adottate dalla Costituzione di Francoforte – dai diritti fondamentali alle relazioni tra il centro e la periferia – resteranno solo sulla carta, alla luce del rifiuto del re di Prussia di accettare la corona di un Impero che, in effetti, pur avendo tale *nomen* era uno Stato federale.

Il contributo prosegue con i modelli federali rappresentati dalla Confederazione della Germania del Nord e dal Secondo *Reich*. Entrambi questi organismi furono contrassegnati dalla preponderanza prussiana, cristallizzata peraltro a livello costituzionale. Vagliando il modello federale del *Kaiserreich*, è vero che dalle disposizioni costituzionali emergeva la preminenza della Prussia, ma è anche vero che la Carta costituzionale del 1871 delineava uno Stato federale da ascrivere al *genus* del federalismo liberale. L'egemonia dello Stato centrale, peraltro, trovava una limitazione nel sistema impositivo: l'impossibilità di esigere tributi diretti era un freno all'espansione dello Stato centrale a discapito delle periferie che, a mente del tenore letterale della Costituzione imperiale del 1871, erano definiti Stati (*Staaten*).

Dopo aver individuato le contraddizioni che denotarono la vita del *Kaiserreich*, è esaminato il modello federale

delineato da quel «prototipo⁽⁸⁾» e «laboratorio del costituzionalismo democratico del Novecento⁽⁹⁾» che è stata la Costituzione di Weimar, dalla quale emerge la vocazione unitaria, ma “riemergere” – se così può dirsi – anche lo spirito di Francoforte. Non solo nella scelta del vessillo adottato o per l’elenco dei diritti fondamentali, ma anche dalla previsione dell’autonomia comunale, contemplata dalla Costituzione di Francoforte, assente nella *Reichsverfassung* imperiale del 1871 e inclusa – o per meglio dire “riemersa” – nella Costituzione di Weimar.

Infine, il contributo analizza il modello federale di Weimar: la sua natura di compromesso, frutto dell’esigenza di contemperare le posizioni delle formazioni politiche tanto nella forma di governo quanto nel modello federale adottato; la scelta di conferire il potere costituente al popolo piuttosto che ai *Länder*; la clausola di omogeneità per *Länder* e Comuni; la distribuzione delle competenze tra *Reich* e *Länder*; l’accentramento del potere impositivo nelle mani dello Stato centrale. Sono questi gli argomenti affrontati nel corso dell’ultimo capitolo del contributo e che sembrerebbero asseverare la vocazione unitaria della Costituzione di Weimar.

D’altro canto, sostenere *sic et simpliciter* che la vocazione unitaria permea la Carta costituzionale del 1919 sarebbe un’affermazione meramente assertiva, dato che sia all’alba che al tramonto dell’esperienza di Weimar vi fu uno scontro tra lo Stato centrale e le periferie, a testimonianza della tensione tra orientamento centripeto da una parte e la propensione centrifuga dei *Länder* dall’altra parte. L’esperienza

(8) P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come “esperienza” e come “paradigma”*, in *Rivista Aic*, 2/2014, p. 16.

(9) *Ibidem*.

weimariana collassò in poco meno di tre lustri, nondimeno in Italia durante i lavori dell'Assemblea costituente vi furono richiami a Weimar: dai possibili meccanismi di razionalizzazione della forma di governo agli istituti di democrazia diretta al modello federale⁽¹⁰⁾.

(10) L. LACCHÈ, *L'esperienza costituzionale di Weimar nel dibattito italiano (1919–1948)*, in *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, M. Gregorio – P. Corona (a cura di), Giuffrè, Milano, 2023. p. 196. Per quanto riguarda gli istituti di democrazia diretta nella Repubblica di Weimar v. A. DE PETRIS, *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*, Cedam, Padova, 2012, pp. 58–128.

CAPITOLO I

GENESI E ORIGINE DEL FEDERALISMO IN GERMANIA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Federalismo antico, federalismo moderno, Stato federale. Una riflessione generale – 3. La genesi del federalismo tedesco: «Territori» e «Circoli» – 4. Il Trattato di Westfalia e l'assetto costituzionale del Sacro Romano Impero – 5. La Confederazione del Reno.

1. Premessa

Lo Stato federale è una figura giuridica che ha destato l'interesse sia del diritto comparato che della teoria generale del diritto. La rilevanza per il diritto comparato è scaturita dal cospicuo numero di importanti entità politiche – sia passate che contemporanee – designate Stati federali⁽¹⁾.

(1) G. LUCATELLO, voce *Stato federale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Volume XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 334–335. Per una definizione di Stato federale nella manualistica cfr. A. ARCIDIACONO – A. CARULLO – G. RIZZA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Monduzzi, Bologna, 2^a ed, 1997, pp. 58 – 61; A. BARBERA – C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 36; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 10, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 86–88; P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1998, pp. 24–26; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 89; P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 33–35; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 102–103; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, pp. 96–104; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2001, pp. 134–135; V. ITALIA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2004,

L'interesse dimostrato dalla teoria generale del diritto, invece, si è orientato essenzialmente su tre elementi: in primo luogo, sulla determinazione della nozione di Stato federale; in secondo luogo, sulla individuazione di quelle che Lucatello definisce "formazioni politiche" da includere in tale forma di Stato; in terzo luogo, sulla descrizione dei rapporti giuridici tra gli enti tipici dello Stato federale⁽²⁾ e «tra ciascuno di essi ed altri enti nell'ambito della comunità internazionale generale⁽³⁾».

D'altra parte, l'attrattiva esercitata da questa forma di Stato è testimoniata da una vastissima letteratura, sviluppata a partire dalla nascita degli Stati Uniti d'America⁽⁴⁾. Tuttavia, se per un verso vi è un'amplessima produzione scientifica sullo Stato federale, per l'altro verso vi è stato un dibattito in seno alla dottrina sugli Stati da designare come tali, nonché sulle caratteristiche che differenziano queste entità da quelle similari⁽⁵⁾. D'altra parte, è anche vero che è tuttora vivo l'interesse verso tale forma di Stato. Difatti, alla tendenza degli Stati a fare ricorso a forme decentrate di organizzazione del territorio si è unita, recentemente, una palese predilezione per l'assunzione di strutture devolutive di natura asimmetrica, in termini di novità in confronto ai principi che nel corso del Novecento avevano informato

p. 51; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1979 pp. 69-70; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, pp. 51-56; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 164; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, il Foro italiano, Roma, 1981, pp. 15-24; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Volume I, Cedam, Padova, 1979, pp. 221-230.

(2) *Ibidem*.

(3) *Ibidem*.

(4) *Ibidem*.

(5) A. REPOSO, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*. Volume XXX, Roma, 1993, p.1.