

Rappresentanza senza potere e potere senza rappresentanza: cause, dinamiche e conseguenze dell'abolizione delle monarchie tedesche

di Andrea Gatti

Abstract: *Representation Without Power and Power Without Representation: Causes, Dynamics, and Consequences of the Abolition of the German Monarchies* –The transition from monarchy to republic in Germany was almost entirely unexpected. However, a closer examination of the final weeks leading up to the Republic's proclamation reveals that, despite appearing accidental, this shift was driven by deep-rooted issues within the German state. The dissolution of the local crowns was largely due to social and political upheaval, further intensified by belated constitutional reforms aimed at integrating previously marginalized parties. This legacy shaped the structure and stability of the Weimar Republic, which retained elements of the old Imperial *Obrigkeitsstaat*: the essay explores the complex relationship between past institutions and new democratic ideals. Furthermore, unlike other European countries such as Austria or Italy, the essay stresses that Germany adopted a more conciliatory approach and did not enact strict anti-monarchy legislation, allowing former royals to retain some of their privileges and property. In the final section will be examined ongoing controversies regarding the redistribution of property between the former ruling houses and the German state.

Keywords: Germany; Kaiser; End of the monarchy; Form of government; Republic

1405

1. Premessa

L'abolizione delle monarchie è sempre in qualche modo il frutto di un trauma. Eppure si resta sorpresi, studiando il corso degli avvenimenti rivoluzionari della Germania, nel constatare come il processo che ha comportato la nascita della prima Repubblica della sua storia sia stato in apparenza quasi preterintenzionale, fortuito. Le corone locali che regnavano sulla larghissima parte dei territori del II *Reich* (con le eccezioni delle tre piccole città-stato repubblicane della Lega anseatica) e la carica imperiale si dissolsero inaspettatamente nel giro di pochi giorni. Non basta, per spiegare l'enorme fragilità dell'istituzione monarchica, la delusione che ha seguito la sconfitta nella Prima guerra mondiale. La frustrazione del fallimento fu in realtà esacerbata dal quasi totale ribaltamento delle forze sociali e politiche che animavano e sostenevano l'ordine statuale e dal bulimico programma di riforme costituzionali che sovvertì il sistema rappresentativo, integrando improvvisamente nei processi decisionali personalità e partiti che fino ad

allora, sebbene formalmente parte della compagine governativa, erano tenuti ai margini.

A compromettere sia il favore interno sia, soprattutto, quello esterno verso la Corona (come si vedrà furono proprio le ultime condizioni di pace imposte dall'Intesa a richiederne il sacrificio) giocò poi l'intransigenza di quest'ultima verso qualsiasi compromesso e processo di rinnovamento costituzionale. Il pericolo percepito dalla Corte imperiale è che alla perdita di autorità del *Kaiser* potesse fare riscontro anche una perdita di legittimità delle istituzioni tedesche, timore favorito non solo dal caratteristico intreccio tra l'istituto monarchico e l'istituto imperiale, ma soprattutto dalla peculiare ripartizione dell'indirizzo politico che caratterizzò fino a poche settimane dalla fine il secondo Impero tedesco. Fu proprio il (tardivo) passaggio del potere alle forze rappresentative a delegittimare completamente lo stesso potere che, invece, fino ad allora era stato nei fatti senza rappresentanza.

Attraverso la ripresa delle tappe fondamentali che portarono alla caduta degli Hohenzollern, si traccerà questo mutamento di assetto.

2. L'inizio della fine: le riforme costituzionali

È difficile stabilire da dove riprendere le fila degli eventi in questa storia costellata di piccoli accadimenti. Un momento significativo pare potersi individuare all'inizio dell'estate del 1917 quando il Partito popolare progressista (*Fortschrittliche Volkspartei* - FVP), il *Zentrum* e persino, sebbene a fasi alterne, il Partito Nazionale-liberale (*Nationalliberale Partei* - NLP) entrarono a far parte della c.d. Commissione interpartitica (*interfraktioneller Ausschuß*) creata dal Partito socialdemocratico maggioritario (*Mehrheitssozialdemokratische Partei Deutschlands* - MSPD) e dal Partito socialdemocratico indipendente (*Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands* - USPD)¹. L'obiettivo dichiarato a breve termine era lo smantellamento del c.d. sistema elettorale prussiano "delle tre classi" (c.d. *Dreiklassenwahlrecht*), profondamente discriminatorio ed antirappresentativo²; ma la questione elettorale prussiana fu in realtà poco più che un espediente dal momento che lo scopo della Commissione era quello di sperimentare e stabilire un collegamento formale tra i partiti riformisti per tutte le questioni inerenti alle maggiori rivendicazioni di politica interna ed esterna. Questi stessi partiti faranno parte due anni più tardi dell'arco costituzionale nella prima esperienza repubblicana tedesca, Weimar. Fu proprio all'interno della commissione interpartitica che fu discussa e votata la prima risoluzione di pace nel luglio 1917. L'esistenza stessa della commissione e, tanto più, la presentazione della risoluzione

¹ Corrente di sinistra del Partito socialdemocratico, staccatosi da questo nel 1916 per protesta contro la sua linea adesiva all'indirizzo politico del Governo imperiale nominato dal *Kaiser*.

² Nel sistema elettorale prussiano, utilizzato dal 1850, gli elettori erano divisi dunque in tre classi censitarie ed ognuna, sebbene la capacità rappresentativa fosse molto diversa, poteva eleggere ciascuna un terzo dei deputati. La classe più bassa, la terza, rappresentava la massa popolare (80% della popolazione) ed eleggeva un terzo dei deputati. La seconda classe eleggeva anch'essa un terzo dei deputati, ma rappresentava solo il 12% degli elettori. Infine la prima classe, rappresentava circa il 7% degli elettori, i più ricchi.

avevano i tratti di un evento rivoluzionario per la storia politica tedesca poiché rivelavano il profondo conflitto costituzionale in essere e il tentativo da parte dell'organo di rappresentanza popolare di assumere l'esercizio del potere politico fino ad allora nelle mani di una classe burocratica che rispondeva esclusivamente all'Imperatore³. In un'altra circostanza il Governo imperiale avrebbe sciolto il *Reichstag*; allora, invece, ci si limitò a respingere la risoluzione, la quale però, sebbene epurata dei suoi elementi più "sovversivi", venne ripresentata e approvata qualche settimana più tardi di fronte al nuovo Governo nel frattempo costituitosi⁴. La cosa per il momento finì lì e ugualmente impregiudicate rimasero le tre questioni delle riforme istituzionali, dell'eliminazione del sistema elettorale classista e censitario prussiano e della piena responsabilità del Cancelliere davanti al Parlamento. Il passaggio ad un parlamentarismo pieno e di stampo liberale, problema che aveva assillato i socialdemocratici (e in parte anche i partiti moderati centristi) per tutto il corso della guerra, fu tacitamente procrastinato «per ragioni patriottiche» e fu deciso di accettare come compromesso temporaneo l'accordo su un "parlamentarismo negativo" con il riconoscimento della fiducia presunta all'Esecutivo⁵.

Dopo il fallimento dell'offensiva del marzo 1918, però, la speranza di addivenire ad una pace di compromesso svanì e, a partire da quel momento, la guerra fu considerata irrimediabilmente perduta. Il 1° ottobre 1918 si avviarono le trattative formali con l'Intesa e, a tal fine, si rese necessario un nuovo Governo e fu allora che il Comando Supremo delle forze armate (*Oberste Heeresleitung* - OHL) ritenne opportuno rimettere l'indirizzo politico – che fino a quel momento era saldamente nelle mani dell'esercito e della monarchia – ai partiti. Questi ultimi, oltre che del potere, sarebbero stati investiti anche dell'umiliazione per la sconfitta⁶. I partiti progressisti del *Reichstag*, d'altro canto, pur coscienti del pericolo, intravidero nel passo indietro dell'OHL l'occasione per riprendere in mano le riforme ed eliminare finalmente «ogni residuo dell'assolutismo»⁷. Fu nominato il nuovo Cancelliere imperiale nel principe Max von Baden, politico di sentimenti liberali ma allo stesso tempo aspirante Granduca di Baden, cioè aspirante sovrano di uno dei principati dell'Impero tedesco e dunque esemplare rappresentante del compromesso cui si voleva giungere. Sotto il suo Governo in qualche settimana si giunse alla completa parlamentarizzazione

³ H. Schulze, *La Repubblica di Weimar*, Bologna, 1993, 170.

⁴ Secondo M. Botzenhart, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1806-1949*, Stuttgart, 1993, 132, fu proprio il tentativo dell'abolizione del sistema elettorale delle tre classi in Prussia (che aveva effetto dalla legislatura successiva) ad aver portato, d'accordo con l'esercito, alla caduta del Cancelliere Theobald von Bethmann-Hollweg e alla sua sostituzione con Georg Michaelis. Per la prima volta, il nuovo Cancelliere fu esclusiva emanazione del solo Comando supremo dell'esercito e non anche del sovrano, sempre più isolato e ininfluente.

⁵ *Ivi*, 134 ss. Ma anche R. Zippelius, *Kleine deutsche Verfassungsgeschichte. Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart*, München, 1994, 127-128.

⁶ Per molti storici questa tarda parlamentarizzazione sarebbe stata in realtà viziata fin dalla sua origine in quanto sarebbe stata concessa (e persino ordinata) dal Comando supremo dell'esercito per salvare se stesso e la monarchia dall'onta della sconfitta. Cfr. A. v. Thaer, *Generalstabsdienst an der Front und in der O.H.L.*, Göttingen, 1958, 235.

⁷ *Die Interfraktionelle Ausschuss 1917-18 - Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien - Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Republik* (hrsg. E. Matthias, R. Morsey), vol. 1/I, 1959, 783.

attraverso alcune modifiche alla Costituzione del 1871 (le cc.dd. “riforme d’ottobre”) che segnarono il passaggio dalla monarchia costituzionale ad un sistema autenticamente parlamentare: si modificò la legge elettorale prussiana, si concesse più autonomia ai *Länder*, si limitarono profondamente i poteri dell’Imperatore, ora quasi tutti sottoposti alla controfirma del Cancelliere, si prevede l’approvazione del *Reichstag* o del *Bundesrat* per la dichiarazione di guerra o la conclusione della pace, si trasferì il comando delle Forze armate dal *Kaiser* al Governo imperiale, si chiarì che le restrizioni alle libertà civili legate alla guerra sarebbero state possibili solo con l’accordo del Cancelliere e che sarebbero state completamente revocate dopo la fine della guerra; ma soprattutto si introdusse definitivamente e in via esclusiva il legame fiduciario tra Governo e *Reichstag*, escludendo così ogni interferenza della Corona⁸. Il 2 novembre seguirono le ordinanze per l’allentamento delle restrizioni sull’associazionismo e sulla stampa, misure però tardive per impedire lo sgretolamento della monarchia.

3. L’Imperatore come ostacolo alla pace

Sebbene l’Imperatore fosse ridotto ad un mero rappresentante dello Stato – peraltro con attribuzioni molto inferiori a quelle di cui godrà il futuro *Reichpräsident* in Weimar – ci si rese presto conto che egli rappresentava il vero *vulnus* del sistema istituzionale.

Molteplici furono i suoi fattori di screditamento nei confronti del suo stesso popolo, in particolare della borghesia che pure fino ad allora fu il fondamentale puntello della monarchia.

Ci sono certamente i fallimenti bellici, considerati un tradimento del destino di grandezza promesso alla Germania. Il mancato coordinamento tra il potere civile e militare e l’accentramento del potere decisionale nelle mani del Comandante supremo, l’Imperatore, portò a considerare Guglielmo II e, di conseguenza, l’istituzione monarchica in quanto tale il principale responsabile della disfatta⁹.

⁸ Per il testo della Costituzione del Reich dopo le modifiche del 28 ottobre 1918, v. www.verfassungen.de/de67-18/verfassung71-i.htm.

⁹ Se per i decreti imperiali, ai sensi dell’art. 17 della *Reichsverfassung* (RV), era responsabile il Cancelliere che apponeva la controfirma, lo stesso non valeva per quanto riguardava gli ordini che il *Kaiser* emanava come *Oberbefehlshaber* (Comandante in capo dell’esercito), i quali dunque non dovevano essere necessariamente controfirmati per la loro presentazione al Parlamento. Questa prassi era emersa durante e a conclusione del c.d. conflitto costituzionale prussiano (1859-1866)⁹, per sottrarre il Governo, espressione della sola Monarchia, al controllo del Parlamento, in modo tale che quest’ultimo non potesse esercitare la sua influenza sul Cancelliere federale o sul Ministro della guerra prussiano. La controfirma era richiesta solo per affari amministrativi che riguardavano la gestione dei beni. Ciò corrispondeva al sentire che via via stava prendendo piede in Germania, che cioè il potere militare non potesse essere sottomesso a quello civile, ma che fossero due canali paralleli, in particolare quando si trattasse della conduzione della guerra (cfr. H. Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München, 1990, vol. 2, 204-206). A ciò si aggiungano le difficoltà date dalla struttura federale dell’Impero e dalle rivalità tra governo centrale e governi degli Stati (in particolare quello prussiano) che, provocando una notevole inflazione dell’apparato burocratico inteso a coordinare e governare tali operazioni, getteranno sulla Corte imperiale la responsabilità ultima delle disfunzioni.

C'era poi la progressiva attenuazione del fascino irrazionale e mistico che circondava la monarchia, mondanizzata, per così dire, dall'idea di progresso ottocentesca e dai suoi corifei, i giornali che fin dai primi del secolo avevano iniziato a svelare i molti difetti di Guglielmo II, della sua personalità chiusa, rigida, reazionaria, talvolta capricciosa. Il progresso ebbe concrete ripercussioni anche sui rapporti di forza sociali, laddove la classe industriale si imponeva sempre più sulla vecchia classe aristocratica¹⁰.

Altro fattore di debolezza fu la politica reazionaria della Corona e la continua elusione della questione delle riforme politico-costituzionali, sociali ed economiche promesse ai partiti borghesi moderati quale contropartita per il loro appoggio alla guerra¹¹.

Ma più di tutto a contribuire alla caduta concorsero le richieste di abdicazione avanzate dal Presidente americano Wilson che a poco a poco si convinse (o si lasciò convincere dagli alleati inglese e francese) per un cambio della forma di Stato o, quantomeno, di sovrano. Già nella prima nota diplomatica ufficiale del 8 ottobre 1918, modello di retorica diplomatica, Wilson avanzò il dubbio che, per i colloqui di pace, il *Kaiser* potesse parlare «solo per quella parte del *Reich* che ha finora condotto la guerra». La seconda nota (14 ottobre 1918) meglio esplicitava la prima: la proposta di pace americana avrebbe perseguito «l'annientamento di ogni potere arbitrario che ha agito da solo e in segreto e di sua spontanea volontà per turbare la pace mondiale; o, se quel potere non può essere annientato, che sia almeno ridotto all'impotenza». Nella terza nota (23 ottobre 1918) il Governo americano chiariva definitivamente la sua posizione: «se il Governo americano fosse costretto a trattare con i vertici militari e la monarchia autocratica, allora voi non sareste più di fronte a colloqui di pace, ma ad una richiesta di resa»¹². Ciò significa che l'Intesa ormai apertamente sposava non solo l'ipotesi dell'abdicazione, ma della stessa abolizione della forma monarchica¹³.

Gli storici ritengono che siano proprio queste note ad avere provocato il maggiore impatto sul sistema politico e sulla società tedeschi: fecero loro

¹⁰ E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, vol. V (*Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung 1914-1919*), Stuttgart, 1978, 621.

¹¹ W. Gutsche, *Bethmann Hollweg und die Politik der Neuorientierung*, in *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 17, 1965, 209-234 riassume così i principali punti della c.d. *Neuorientierung*: riforma elettorale in Prussia, creazione di una scuola dell'amministrazione, introduzione di corsi di Politica nelle università, abolizione delle ordinanze contro la Compagnia di Gesù e contro i polacchi, abolizione della legge contro i sindacati, eliminazione di alcuni monopoli di Stato, modifica della legge sulla borsa, sviluppo degli insediamenti in Prussia orientale e bonifiche. Il nodo, chiaramente, restavano le riforme politiche a cui non si diede seguito che nell'ottobre del 1918, un mese prima della caduta della monarchia. Così anche E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., 128.

¹² Per le tre note, *Die Regierung des Prinzen Max von Baden - Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien* – vol. 2 (*Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Republik*), cur E. Matthias, R. Morsey, 1962, Düsseldorf, rispettivamente 115, 205 e 303 ss.

¹³ Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste), *Vom Kaiserreich zur Republik Eine Tageschronik vom 3. Oktober bis zum 9. November 1918 - Dokumentation WD 1 - 3000 - 036/18*, 2018, 40, online su www.bundestag.de/resource/blob/585520/544cafcae857e6b6ec4086ed6f3873dc/WD-1-036-18-pdf-data.pdf.

capire che l'idea stessa di *Kaisertum*, di impero, doveva considerarsi il vero «ostacolo alla pace», da intendersi come «pace a condizioni più favorevoli di altre»¹⁴. La consapevolezza del rapporto direttamente proporzionale tra persistenza della monarchia prussiana (o almeno di un sistema monarchico autoritario ed antirappresentativo) e rischio di subire una pace di annientamento iniziò a prendere corpo anche tra i partiti non radicali e nella società tedesca¹⁵. Dal 23 ottobre, anche nei discorsi parlamentari e nei giornali dei partiti moderati, si iniziò a parlare apertamente di abdicazione e, con più cautela, di Repubblica¹⁶. Il più numeroso gruppo del *Reichstag*, nonché fondamentale forza di Governo, l'SPD maggioritaria era diviso e iniziava ad abbandonare la propria tradizionale prudenza: mentre Friedrich Ebert, il Segretario del partito, il 24 ottobre faceva sapere al Governo che, «nonostante la nota di Wilson», confidava «che la questione del *Kaiser* potesse ancora risolversi» e che «il cambiamento della forma di Stato non era una priorità per i socialisti»¹⁷ – altri membri del gruppo, proprio quello stesso giorno, sollevavano per la prima volta la questione all'interno del *Reichstag*¹⁸.

Se dal 23 ottobre 1918 la sorte del monarca era da considerarsi ormai scontata¹⁹, non lo stesso valeva per monarchia. Anzi, da principio l'idea di salvare l'istituto monarchico, inserendolo in un circuito democratico-parlamentare, fu condiviso dalla gran parte dei partiti moderati e anche da una larga parte dei socialisti: tra le ragioni la possibilità di lasciare sottratta la figura del Capo dello Stato alla disputa tra partiti e di garantirne il carattere di neutralità, ma anche la convinzione che il mantenimento dello *status quo* avrebbe permesso una più rapida ed efficace approvazione delle riforme²⁰.

¹⁴ Cfr. l'intervento di Oskar Cohn (USPD), 14 giugno 1918, in *Verhandlungen des Reichstags*, vol. 313, 5516.

¹⁵ H. Boldt, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., 200 ss. Ma anche R. Gerwarth, *La rabbia dei vinti. La Guerra dopo la Guerra 1917-1923*, Roma-Bari, 2017.

¹⁶ A metà ottobre ad invocare apertamente la Repubblica c'erano ancora solo il Partito socialista indipendente e i Comunisti sia nelle manifestazioni promosse nelle maggiori città tedesche che nel Reichstag. Così ad esempio, il 23 ottobre, fece Haase, capogruppo dell'USPD (cfr. *Verh. RT*, vol. 314, 6185). Fino a quel momento, invece, la grande maggioranza al Reichstag era per il mantenimento della Monarchia. Cfr. A. Stutzenberger, *Die Abdankung Kaiser Wilhelms II. Die Entstehung und Entwicklung der Kaiserfrage und die Haltung der Presse*, in *Historische Studien*, 1937, 30 ss.

¹⁷ *Die Regierung des Prinzen Max von Baden – Quellen* (hrsg. di E. Matthias, R. Morsey), cit. 339.

¹⁸ È il caso, ad esempio, di Gustav Noske. Il socialdemocratico indipendente Georg Ledebour, invece, quello stesso giorno dichiarò che il «sistema monarchico» in Germania era «aveva aggiunto la sua fine per naturale esaurimento». Cfr. *Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste)*, *Vom Kaiserreich zur Republik*, cit., 42.

¹⁹ Già il 18 ottobre 1918, al congresso del Partito popolare progressista, forza moderata di centro sinistra, di Monaco uno dei suoi esponenti di spicco, Günther, presentò una mozione per proporre l'abdicazione. La mozione fu respinta, ma servì a definire il clima. Solo nei rappresentanti dei partiti che avevano ruoli di Governo, ancora a fine ottobre, c'erano delle resistenze: una «condizione scandalosa» la definì il Segretario di Stato Philipp Scheidemann (MSPD), che però era isolato nel suo stesso partito. Cfr. *Die Regierung des Prinzen Max von Baden – Quellen* (hrsg. E. Matthias, R. Morsey), cit., 98 e 30.

²⁰ E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., 622 e 627.

4. Il rapido percorso verso l'abdicazione

Secondo il piano del Governo l'Imperatore avrebbe dovuto abdicare a favore del nipote, figlio del proprio primogenito, data la minore età del principe, però, risultava necessario prevedere una reggenza²¹. A tal fine si sarebbe dovuto procedere ad una modifica della Costituzione prussiana, mentre nessun ruolo poteva rivestire il *Reich* in quanto tale, stante il fatto che, come si dirà meglio poi, il potere imperiale era, da un punto di vista costituzionale, una semplice appendice di quello reale prussiano²². La maggior parte degli esponenti della MSPD aderì a questa idea, a dimostrazione del fatto che ancora buona parte della classe politica anche di sinistra, nonostante la sconfitta militare, riteneva che la questione monarchica dovesse risolversi nel solco di quanto delineato dalla costituzione allora vigente. Una richiesta ufficiosa di abdicazione pervenne all'Imperatore il 29 ottobre – che quello stesso giorno aveva lasciato Berlino senza avvisare il Governo imperiale per raggiungere il quartier generale dell'esercito in Belgio – sotto le forme di un ultimatum di ventiquattr'ore che Guglielmo, il 1° novembre, respinse²³.

Il Governo imperiale era profondamente diviso sul da farsi e in sostanza convinto che l'unica soluzione per preservare «l'onore del *Reich* e dell'esercito», fosse quella di un'abdicazione volontaria dell'Imperatore²⁴.

Questo convincimento fu però di lì a poco travolto dagli eventi. La rivolta della flotta (4 novembre) e, poi, dell'esercito (7 novembre) convinsero il Governo imperiale a innescare la caduta dell'Impero e dunque delle monarchie. Ancora il 6 novembre la MSPD faceva sapere di voler accettare l'idea di una monarchia parlamentare, chiedendo di assegnare al più presto la reggenza ad uno dei principi ereditari. Ma il *Kaiser* il 7 novembre rifiutò ancora una volta la richiesta l'abdicazione che adesso proveniva personalmente dallo stesso Cancelliere von Baden, pressato da tutte le forze politiche di governo. Ancora una volta il *Kaiser* rispose che avrebbe valutato la situazione solo dopo la firma dell'armistizio, ma allora sarebbe stato troppo tardi per poter accedere a condizioni di pace più favorevoli. Alla riunione con gli esponenti dell'esercito e della monarchia fu rappresentato che nessuno dei Principi era disposto ad assumere la reggenza, così il Segretario della MSPD, Friedrich Ebert, dichiarò chiusa la riunione

²¹ Secondo l'art. 56 della Costituzione prussiana, nel caso che il re fosse stato minorenne, avrebbe dovuto essere affiancato dal parente adulto più prossimo che, escluso il padre, era lo zio, Eitel Friedrich. Il Cancelliere von Baden propose invece una triarchia con a capo un altro zio più giovane, Augusto Guglielmo, che a differenza degli altri era un giurista.

²² Per P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, vol. I, Tübingen, 1901, § 25, 201: «il diritto che regola il passaggio della corona prussiana non ha niente a che fare, da un punto di vista formale, con il diritto del Reich» (*Das Preußische Kronfolgerecht ist formell kein Reichsrecht*) e dunque «nessuna legge del Reich è né necessaria né possibile».

²³ Il telegramma, inviato dal segretario di Stato Scheidemann (MSPD), fu poche ore dopo pubblicato su *Vorwärts*, giornale del MSPD. L'ultimatum prese le forme di un articolo dal titolo «Che cosa farà il Kaiser?» (*Was wird der Kaiser tun?*), in H. Michaelis, E. Schraepler (hrsg.), *Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart*, Berlin, 1959, vol. 2, 555 ss.

²⁴ Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste), *Vom Kaiserreich zur Republik*, cit., 58.

affermando che, in tali circostanze, non fosse necessario discutere ulteriormente e che le cose «avrebbero seguito il loro corso»²⁵.

L'orizzonte degli eventi era stato superato, un eventuale annuncio di abdicazione, lo stesso che pochi giorni prima avrebbe salvato la monarchia, in quel momento avrebbe, innescato il meccanismo per il suo rovesciamento perché sarebbe stata interpretata come un atto di debolezza²⁶. Tanto più che ormai lo stesso Cancelliere von Baden riteneva l'appoggio dei socialisti più importante di quello del monarca poiché in sua assenza, come lui stesso notò in un dispaccio, la Germania sarebbe certamente sprofondata nel caos o in una dittatura militare²⁷.

C'erano nel Paese già molti sintomi di collasso: il 7 novembre il Re di Baviera fu costretto a rinunciare al trono e fu proclamata la Repubblica a guida USPD; l'8 novembre il Duca Ernst August di Hannover (Braunschweig) fu costretto ad abdicare, il Granduca del Mecklemburg-Schwerin Federico Francesco IV fu obbligato a concedere una Costituzione democratico-parlamentare e a nominare un governo composto unicamente da rappresentanti delle forze di sinistra e in molte città, tra cui Amburgo, Lipsia, Hannover, Colonia, Magdeburgo e Stoccarda, si formarono *soviet* di soldati e lavoratori che si autoinvestirono del governo locale²⁸.

Il 9 novembre, dopo altri cinque tentativi da parte del Cancelliere di convincere l'Imperatore ad abdicare (al *Kaiser* era stato imposto dall'OHL di non rispondere nel merito e di tergiversare)²⁹, questi fu esautorato d'ufficio: si procedette alla formazione di un nuovo Governo prussiano³⁰ – che pure formalmente ricadeva sotto l'unica responsabilità del suo re – e il Governo del *Reich* emanò una risoluzione di rinuncia al trono per conto di Guglielmo e del suo erede (di fatto una rimozione coatta dalla carica)³¹, atti rispetto ai quali il *Kaiser* non ebbe alcun ruolo.

La monarchia prussiana cessava di esistere e con essa, di conseguenza, l'Impero. Solo nel primo pomeriggio del 9 novembre, a cose ormai fatte e dopo che il Governo aveva diramato il comunicato ufficiale, l'Imperatore

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., 659.

²⁷ Telegrammi del 7 e dell'8 novembre 1918, in H. Goldschmidt, H. Kaiser, H. Thimme, (hrsg.), *Ein Jahrhundert Deutscher Geschichte*, Berlin, 1928, documenti nn. 373 e 374.

²⁸ M. Kotulla (hrsg.), *Deutsche Verfassungsrecht 1806-1918*, Berlin, 2006, vol. I.

²⁹ Dalle ricostruzioni di un esponente dello stesso *Oberste Heeresleitung* (OHL) emerge che il Comando supremo dell'esercito aveva imposto all'Imperatore per due giorni di astenersi dall'adottare qualsiasi decisione; così K. v. Westarp, *Das Ende der Monarchie am 9. November 1918*, Berlin, 1952, 40-41. Ma anche E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., 669. Sembra addirittura che, d'intesa con il Comando supremo, prese addirittura in considerazione la possibilità di difendere con le armi la monarchia in pericolo, piano che si rivelò impraticabile per l'entità del moto rivoluzionario che aveva sempre più aderenti anche all'interno delle truppe al fronte.

³⁰ La nuova maggioranza si formò sul modello di quella del Reichstag, dunque anche con i socialisti.

³¹ *Bekanntmachung über die Thronentstasung des Kaisers und den Thronverzicht des Kronprinzen*. "L'Imperatore e re ha deciso di abdicare al trono. Il Cancelliere imperiale rimarrà in carica fino a quando non saranno risolte le questioni legate all'abdicazione dell'Imperatore, alla rinuncia al trono da parte del principe ereditario dell'Impero e del Regno di Prussia e alla nomina della reggenza", così l'annuncio diramato dal Governo alle ore 12:00 del 9 novembre.

propose una soluzione di compromesso, vale a dire un'abdicazione parziale: rinunciare al trono imperiale in favore del nipote, ma mantenere quello reale prussiano³². Una soluzione tardiva e comunque, per quel che si dirà nel successivo paragrafo, impraticabile. La mattina del 10 novembre Guglielmo II attraversò in treno il confine olandese diretto verso l'esilio.

5. Dall'abdicazione alla Repubblica

Senza alcuna legittimazione costituzionale né effettiva autorità politica, il 10 novembre Max von Baden, dopo un breve consulto con i suoi segretari di Stato, assegnò a Friedrich Ebert la carica di Cancelliere del *Reich*. Nel prosieguo della riunione, si decise anche che Paul Göhre (MSPD) sarebbe stato affiancato al Ministro della Guerra prussiano, il generale Scheüch, con il compito di controfirmare i suoi ordini. Le delegazioni dei socialisti e degli altri partiti di Governo si recarono quindi al palazzo del *Reichstag* davanti al quale si radunava una folla crescente. Nel primo pomeriggio il segretario di Stato socialista Scheidemann e il nuovo capo del Governo Ebert decisero di mostrarsi alla folla e di tenere un breve discorso. Non è ancora chiaro il contenuto esatto, tuttavia, secondo la versione più accreditata, Scheidemann avrebbe pronunciato le seguenti parole:

«Il popolo tedesco ha vinto su tutta la linea. Il vecchio marciame è crollato; il militarismo è finito. Gli Hohenzollern hanno abdicato. Viva la Repubblica tedesca! (...) Pace, ordine e sicurezza, questo è ciò di cui abbiamo bisogno ora. Al Comandante in Capo al fronte e al Ministro della guerra, Scheüch viene assegnato un rappresentante ciascuno. Il compagno Göhre, membro del Parlamento, controfirmerà tutti i decreti del Ministro della guerra. D'ora in poi, quindi, i decreti firmati da Ebert e i proclami firmati da Göhre e Scheüch dovranno essere rispettati. Fate in modo che la nuova Repubblica tedesca che stiamo per fondare non venga messa in pericolo da nulla. Viva la Repubblica tedesca!»³³.

1413

Fu questo discorso a fungere da informale proclamazione del passaggio giuridico dalla Monarchia alla Repubblica.

Sembra che questa dichiarazione si fosse resa necessaria per anticipare quella che, un paio d'ore dopo, avrebbe fatto il leader del gruppo spartachista Karl Liebknecht ad altri manifestanti dai balconi del palazzo reale: «è arrivato il giorno della rivoluzione. Abbiamo imposto la pace. La pace è conclusa in questo momento. Il vecchio non c'è più. Il dominio degli

³² È quanto emerge dal protocollo del 27 luglio 1919 “sui fatti del 9 novembre 1918”, scritto da uno degli alti ufficiali presenti nel quartiere generale di Spa quel giorno, il conte Kuno von Westarp, e pubblicato con il consenso di tutti gli altri ufficiali presenti: «*Auf Befehl Seiner Majestät setzte der Staatssekretär eine Erklärung Seiner Majestät an den Reichskanzler des Inhabers auf, daß Seine Majestät, um Blutvergießen zu vermeiden, bereit sei, als Deutscher Kaiser abzudanken, aber nicht als König von Preußen*». E questo, come continua la dichiarazione, anche per evitare che gli ufficiali dell'esercito e della marina prussiani si ritrovino senza ordini e dunque allo sbando. Il *Kaiser* avrebbe dunque trasferito il comando dell'esercito imperiale al Capo di Stato maggiore von Hindenburg (K. v. Westarp, *Das Ende der Monarchie am 9. November 1918*, cit., 70).

³³ Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste), *Vom Kaiserreich zur Republik*, cit., 86.

Hohenzollern, che hanno vissuto in questo palazzo per secoli, è finito. In quest'ora proclamiamo la libera Repubblica socialista». Il proclama di Scheidemann potrebbe dunque essere interpretato come una mossa di contropiede dell'SPD per sottrarre all'estrema sinistra l'iniziativa costituente.

Come il passaggio di consegne al nuovo Cancelliere, nemmeno la proclamazione della Repubblica era costituzionalmente legittima, dal momento che non era imputabile ad un atto formale del Governo imperiale o del Reichstag, ma proveniva da una semplice dichiarazione resa da un balcone da due dei numerosi attori politici coinvolti. Ciò, tuttavia, bastò: la fine della monarchia era considerata da tutti una necessità ineludibile, un riconoscimento dello *status quo* o, come fu scritto, «un inchino retorico al potere normativo del dato di fatto»³⁴ e perciò fu legittimata in via di fatto.

In ogni caso le dichiarazioni di Scheidemann e di Liebknecht innescarono gli altri rivolgimenti che investirono tutti i principati e i regni tedeschi rimasti fino ad allora in piedi: quello stesso giorno, tra gli altri, i sovrani del Württemberg, della Bassa Sassonia, della Sassonia-Coburgo-Gotha, dell'Oldenburg-Frisia furono costretti ad abdicare e contemporaneamente, proprio come era avvenuto a Berlino, i loro principati furono dichiarati repubbliche da soviet di soldati o da esponenti dell'USPD³⁵.

Una dinamica emblematica fu quella occorsa in Baden, dove il Granduca Federico II, sebbene si rifiutò di riconoscere la costituzionalità del Governo provvisorio, «in considerazione della particolare situazione creata dalle circostanze del momento», non sollevò alcuna obiezione alle misure previste ma pretese, in cambio della rinuncia «temporanea» ai suoi poteri, la promessa (mai adempiuta) della formazione di un'assemblea costituente che decidesse della futura forma di Stato³⁶. Il 22 novembre firmò la rinuncia incondizionata al trono per sé e per i suoi successori.

Per quanto riguarda il Regno di Prussia, benché i commentatori ne stabilirono la fine con l'abdicazione coatta decisa dal Governo imperiale il 9 novembre, la rinuncia al trono avvenne formalmente solo il 28 novembre ad Amerongen (Olanda), e portò con sé, automaticamente, la perdita del connesso diritto al trono imperiale. Contestualmente il *Kaiser* sciolse tutti i funzionari dell'Impero e della Prussia, così come tutti i componenti dell'esercito prussiano e della marina (che era solo prussiana) dal giuramento di fedeltà prestatogli ed espresse l'auspicio che i tedeschi sostenessero gli «effettivi detentori del potere» fino alla riorganizzazione della nuova forma di Stato³⁷. Il 1° dicembre, anche il principe ereditario acconsentì ad una dichiarazione di rinuncia al trono prussiano e imperiale.

³⁴ L. Machtan, *Kaisersturz. Vom Scheitern im Herzen der Macht*, Darmstadt, 2018, spec. 288 ss.

³⁵ M. Kotulla (hrsg.), *Deutsche Verfassungsrecht 1806-1918*, cit.

³⁶ D. Mußnug, R. Mußnug, *Seine Königliche Hoheit von Gottes Gnaden Großherzog von Baden 1818 – 1919*, Heidelberg, 2018, 183-184.

³⁷ “Con la presente rinuncio per tutto il futuro ai diritti sulla Corona di Prussia e ai diritti associati alla Corona Imperiale tedesca. Allo stesso tempo libero tutti i funzionari dell'Impero tedesco e della Prussia, nonché tutti gli ufficiali, i sottufficiali e gli uomini della marina, dell'esercito prussiano e delle truppe dei contingenti federali dal giuramento di fedeltà che hanno prestato a me come loro Imperatore, Re e Comandante Supremo. Mi aspetto che aiutino i detentori del potere effettivo in Germania a proteggere il popolo

Memorabile la descrizione che fece lo storico Hagen Schulze del dissolversi dell'Impero: «il silenzioso e furtivo scomparire di Guglielmo II nelle torbide nebbie novembrine dell'anno 1918 appartiene agli strani eventi della storia tedesca. Non tanto perché l'imperatore tedesco deponesse la sua corona: l'Impero non aveva ancora cinquant'anni di vita, era l'ultimo arrivato al cospetto delle vecchie corone europee (...). L'incredibile, che si verificava, era l'estinzione della monarchia prussiana. Essa semplicemente se ne andava, senza difendersi, senza lottare, senza spargimento di sangue né grandi gesta. (...) Nessuna levata di scudi, nessun tentativo controrivoluzionario spontaneo: si era semplicemente alle prese con cose più importanti»³⁸.

6. La differente natura giuridica dei titoli di Imperatore e Re di Prussia: perché l'ipotesi di abdicazione parziale era costituzionalmente impraticabile

La costituzionalità della soluzione dell'abdicazione parziale ebbe modo di essere brevemente, ma seriamente presa in considerazione dal Governo imperiale.

Per la Corona essa trovava giustificazione nel fatto che l'istituzione imperiale e quella monarchico-prussiana avrebbero avuto fonti di legittimazione differenti. Mentre la carica di re di Prussia, in quanto “voluta da Dio” (*von Gottes Gnaden*), non poteva considerarsi legata né alla volontà del sovrano né tantomeno ad una decisione del Cancelliere imperiale o del Reichstag³⁹, la carica imperiale era di recente creazione (1871) e perciò trovava il suo fondamento giuridico in una delega costituzionale, vale a dire nell'accordo e nel consenso che i principi e le città anseatiche tedeschi avevano stipulato per la fondazione del *Reich*⁴⁰.

La *Reichsverfassung* (RV), invero, al di là di quanto previsto dall'art. 11 (poteri in politica estera), non conosceva nello specifico il contenuto dei compiti e delle prerogative connesse al titolo imperiale.

Per definire la carica imperiale, dunque, la dottrina dello Stato coeva procedeva per sottrazione: il *Kaiser* nei confronti del *Reich* non era un monarca in senso stretto perché non disponeva della sovranità monarchica che apparteneva, invece, alla totalità dei principi tedeschi e delle città libere (art. 2 RV), e dunque anche al *Kaiser*, ma solo in quanto e nella misura di re

tedesco dai pericoli imminenti dell'anarchia, della carestia e della dominazione straniera fino alla riorganizzazione dell'Impero tedesco”.

³⁸ H. Schulze, *La Repubblica di Weimar*, cit. 183.

³⁹ Così, ad esempio, dichiarava v. Hindenburg in H. Michaelis, E. Schraepler (hrsg.), *Ursachen und Folgen*, cit., 580-590, spec. 586.

⁴⁰ Lo stabiliva chiaramente l'art. 11 della Costituzione imperiale: “La presidenza della Confederazione sarà affidata al Re di Prussia, che porterà il nome di Imperatore tedesco. L'Imperatore rappresenterà l'Impero nel diritto internazionale, dichiarerà guerra e farà la pace in nome dell'Impero, stipulerà alleanze e altri trattati con Stati stranieri, autenticherà e riceverà gli inviati. Per la dichiarazione di guerra in nome dell'Impero è necessario il consenso del *Bundesrat*, a meno che non si tratti di un attacco al territorio federale o alle sue coste”.

di Prussia⁴¹. Le sue dichiarazioni e le sue azioni non erano compiute in suo nome, ma nel nome del *Reich*⁴².

Dato il principio collegiale che era alla base di quasi tutte le decisioni inerenti all'indirizzo politico imperiale, le sue funzioni erano astrattamente pensabili, in un certo senso, alla stregua di quelle repubblicano-presidenziali, pur con il *caveat* che, da un punto di vista formale il *Kaiser*, in quanto co-sovrano, non poteva essere qualificato come un funzionario statale⁴³. In altre parole, l'imperatore era una sorta di potere neutro di collegamento tra i regni, i principati e i ducati che componevano l'Impero e, così come era stato deliberatamente istituito, poteva essere sciolto.

Per tutte queste ragioni la Corona imperiale poteva considerarsi un diritto disponibile anche per quanto riguarda la persona del suo titolare.

Il problema pratico, però, stava soprattutto nel modo di interagire tra queste due istituzioni monarchiche. Si è già accennato a come il diritto che regolava il passaggio della Corona prussiana fosse indipendente, da un punto di vista formale, dal diritto del *Reich* e che dunque quest'ultimo non avrebbe avuto nessuna competenza per intervenire negli affari prussiani con l'eccezione, prevista in Costituzione, di controversia costituzionale all'interno di uno Stato (art. 76 comma 2 RV)⁴⁴.

Al contrario, l'unico vero prerequisito alla "candidatura" a imperatore era proprio l'appartenenza alla dinastia reale prussiana.

In base a questo assunto, la Corona imperiale tedesca non poteva qualificarsi come una prerogativa in sé, non era cioè una posizione giuridica autonoma, bensì «un accessorio della Corona prussiana»⁴⁵, pertanto l'ordinamento imperiale non conteneva un proprio statuto giuridico relativo all'acquisizione della dignità imperiale né poteva emanarne uno senza contravvenire all'articolo 11 RV.

Se per l'acquisto della carica imperiale ci fosse stato un qualche diverso prerequisito rispetto a quella prussiana, allora avrebbe voluto dire che il trono tedesco e quello prussiano – l'imperialità e la regalità – avrebbero potuto considerarsi separati e autonomi. Al contrario queste cariche, così come anche l'appellativo di Capo della chiesa luterano-riformata (*Oberster Kirchenherr der Reformation*)⁴⁶ erano da imputarsi allo stesso soggetto, il re

⁴¹ Ovviamente, il principio monarchico doveva fare i conti con la progressiva parlamentarizzazione degli Stati tedeschi, come dimostrò il conflitto costituzionale prussiano del 1859-1866. M. Stolleis, *Storia del diritto pubblico in Germania*, Milano, 2014, 539-540: «L'opinione prevalente della dottrina giuspubblicistica si concentrò dopo il 1871 sull'idea che a essere sovrani fossero gli Stati tedeschi nel loro complesso» e pertanto era la cooperazione tra singoli Stati all'interno del *Reich* a rendere effettiva questa sovranità. Cfr. anche H. Triepel, *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie*, Tübingen, 1907.

⁴² P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, vol. I, Tübingen, 1901, 195-196.

⁴³ *Ivi*, 200.

⁴⁴ In mancanza di un'autorità preposta a conoscerla, in questo caso la competenza era assunta dal *Bundesrat* e comunque la questione era decisa tramite una legge del *Reich*.

⁴⁵ Ancora P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, cit., 203.

⁴⁶ La Chiesa riformata non costituiva la Chiesa di Stato (sul modello della Chiesa anglicana), ma rappresentava ufficialmente la linea della Corte prussiana perché coincideva con la confessione del sovrano, il quale ne era *summus episcopus* (*oberster Bischof der evangelischen Kirche Preußens*) mentre i vescovi ne erano ufficialmente soltanto i soprintendenti (*Superintendenten*). Cfr. G. Anschütz, *Die Verfassungs-Urkunde für den*

di Prussia, che pertanto rimaneva il *prius*. Per tale ragione solo il *Landtag* prussiano avrebbe potuto togliere il diritto alla dignità imperiale al proprio sovrano e avrebbe potuto farlo soltanto nel caso di appurate violazioni della Costituzione prussiana.

Questo ci porta a due conclusioni: la prima riguarda l'impraticabilità della abdicazione parziale, la seconda all'incostituzionalità del decreto di abdicazione, sebbene quest'ultimo sia stato sanato *ex post* dall'abdicazione differita di Guglielmo II e dal successivo esercizio del potere costituente.

È però anche possibile sostenere che l'abdicazione parlamentare – non solo di Guglielmo, ma di tutti gli altri principi – non fosse un'opzione sul tavolo in virtù del fatto che il principio monarchico non trovava alcuna legittimazione nelle rispettive costituzioni, la quale fungeva soltanto da sua parziale (auto)limitazione⁴⁷. Se, pur all'interno della cornice costituzionale, l'istituto monarchico manteneva la pienezza del potere statale, nessun organo costituzionale avrebbe potuto negarglielo. Ciò appare confermato dai molti lavori coevi di diritto monarchico, nessuno dei quali contempla quest'ultima ipotesi⁴⁸.

7. Un *Reich* dopo il *Reich*

La profonda modifica costituzionale del 28 ottobre 1918 ha reso possibile prima una piena parlamentarizzazione della forma di governo e, nel giro di pochi giorni, un radicale cambiamento della forma di Stato. Ciononostante, non ha intaccato il significato della forma politica dello Stato.

La Germania ha continuato infatti a chiamare se stessa "*Reich*" anche se non c'era più un imperatore, come sancito nel primo articolo della Costituzione del 1919: "Il *Reich* tedesco è una Repubblica".

Per spiegare questa apparente contraddizione valgono due elementi su tutti, il primo riguarda la semantica tecnica-giuridica, il secondo la dimensione ideale.

Nel linguaggio codificato della teoria dello Stato con *Reich* non si intende necessariamente un'entità statale con a capo un imperatore. Per descrivere questo concetto, infatti, in tedesco si utilizza il termine *Kaisertum* o *Kaiserreich*. Il *Reich* tedesco è un'istituzione più antica e più legata ad una idea di *collage* culturale e territoriale che unisce i diversi popoli tedeschi: dal

Preußigen Staat vom 31. Januar 1850. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Berlin, 1912, vol. 1, 120.

⁴⁷ Così conferma E-W. Böckenförde, *Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie*, in E-W. Böckenförde (hrsg.), *Moderne Deutsche Verfassungsgechichte (1815-1918)*, Köln, 1972, 146-170, spec. 148. La costituzione è concepita come un'autolimitazione – sebbene vincolante – del potere monarchico; essa rappresenta una restrizione, non la base del dominio monarchico.

⁴⁸ Prendiamo ad esempio il lavoro di H. Rehm, *Modernes Fürstenrecht*, München, 1904, spec. 428 ss. dove l'A., esaminando i motivi di cessazione della titolarità del trono presi in considerazione dal diritto pubblico principesco, richiama anche i casi di utilizzo del diritto imperiale e di quello statale. Questi abbracciano ipotesi di destituzione "fisiologica" della persona fisica del re che non però intaccano i poteri dell'istituto monarchico. Uno dei casi in questione è ad esempio l'ipotesi di sentenza giudiziaria definitiva che stabilisce che il titolare del trono non soddisfa uno dei requisiti per la successione, ad esempio la parità di rango.

momento della sua progressiva unione la Germania ha sempre conservato una compagine statale assai composita e frammentata: numerosi e persino molto piccoli feudi (3 reami, 6 granducati, 5 ducati, 7 principati), 3 città-Stato (*Freie Hansestädte*), oltre al *Land* imperiale dell'Alsazia-Lorena amministrato direttamente dal *Kaiser* attraverso un reggente. Molti dei territori di questi *Länder* erano divisi in più lembi – anche piuttosto distanti dal corpo principale – che spesso erano a loro volta enclavi all'interno del territorio di altri Stati. La rappresentanza nel *Bundesrat* di questi Stati (art. 60 ss. Cost. Weimar), sopravvissuti in era repubblicana, appariva necessaria in quanto erano portatori di tradizioni differenti.

Non a caso, nei manuali di teoria dello Stato coevi la parte dedicata alla descrizione della natura giuridica del *Reich* era separata da quella del *Kaisertum*⁴⁹, il primo concetto connesso all'organizzazione federale dello Stato, il secondo alle prerogative del titolo imperiale, in particolare alle sue funzioni di *Präsidium* del Bund, di Comandante in capo dell'esercito e della Marina (art. 11 RV). È per queste ragioni che un impero senza un formale imperatore e slegato dai valori monarchici alla sua base in Germania era possibile.

Ma il mantenimento dell'espressione *Reich* era legato anche ad una speranza politica dal sapore piuttosto metafisico, che la nuova forma di Stato non si trasformasse in una repubblica “borghese”⁵⁰ (o per meglio dire piccolo-borghese). E ciò mostra tutto il divario interno nella coscienza dei costituenti: la spinta democratica e liberale, ma anche il loro retropensiero politico, attento alla sensibilità delle grandi masse tedesche. Non a caso il sistema di potere in Weimar rispetto a quello delle ultime settimane del Regno, al netto delle riforme d'ottobre, è rimasto sostanzialmente analogo: l'alta burocrazia imperiale e l'esercito hanno continuato, insieme con il rinnovato ruolo dei partiti, a governare lo Stato⁵¹.

8. La transizione incompleta in una Repubblica nostalgica

Sul breve periodo la fine della monarchia costituzionale prussiana, come dimostra l'ingloriosa fine di Weimar, non ebbe l'effetto di instaurare in Germania una democrazia consolidata. La debolezza delle istituzioni repubblicane e democratiche tedesche, sia per via del peccato originale di cui furono caricate come firmatarie della pace umiliante, sia per l'intrinseca instabilità del sistema politico, (peraltro continuamente sferzato dal Comando militare supremo che per lungo tempo continuò a porsi come un contrappeso politico del *Reichstag*), compromise la prima esperienza repubblicana tedesca.

L'organico passaggio dal sistema monarchico-costituzionale al sistema parlamentare-democratico fu impedito da ragioni culturali e politico-istituzionali: innanzitutto l'idea che la Repubblica fosse solo una fase transitoria era condivisa da una larga fetta dell'opinione pubblica e del ceto

⁴⁹ Sui due concetti, si v. P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*, cit., rispettivamente 83 ss. e 191 ss.

⁵⁰ D. Willoweit, S. Schlöcker, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München, 2019, spec. 311 ss.

⁵¹ Lo conferma anche M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Beck, München, 1999, vol. 3, 79.

dirigente⁵² e trovò una conferma nel rafforzamento del ruolo politico-direttivo del Presidente tedesco, forgiato alla stregua di un “monarca repubblicano”⁵³, scelta che esprimeva la diffidenza dei tedeschi verso l’allora nuovo sistema rappresentativo e la continuità con il passato regime; a giocare un ruolo non marginale anche il carattere autodistruttivo dei partiti tedeschi, che preferirono la difesa delle proprie posizioni ideologiche, piuttosto che il confronto sulla formazione di maggioranze parlamentari con un indirizzo politico stabile⁵⁴: è sotto quest’ottica che, ad esempio, va valutato il drammatico susseguirsi di leggi per la protezione della Repubblica (1922 e 1930)⁵⁵.

Ma anche quando si fosse riusciti ad astrarsi dalla faziosità partitica, le reazioni istituzionali dimostrano con chiarezza che la rappresentazione dell’avversario politico era ancora legata alla vecchia fenomenologia dell’*Obrigkeitsstaat*. Si prenda il caso del movimento nazional-socialista: un movimento «intriso di illegalità», «nemico della forma di stato repubblicana»⁵⁶ eppure utilizzato strumentalmente per scopi antidemocratici, giacché esso non era considerato una vera minaccia per lo Stato, ma solo per la costituzione democratica. E questo bastava a risparmiarlo. L’idea del bene pubblico era allora profondamente intrisa di elementi monarchico-prussianeggianti, come è dimostrato dall’insofferenza diffusa, tanto nel Paese quanto tra i ceti dirigenti, verso l’idea stessa di democrazia formale, insofferenza che, in certi casi, si trasformò in veri e propri tentativi di abbattere il sistema repubblicano in nome, appunto... del *Reich* tedesco⁵⁷. Un approccio, questo, che alla fine preparò il terreno per un altro *Reich*.

⁵² Lo stesso von Hindenburg fu sempre un ardente sostenitore della monarchia e sperò fino all’ultimo di poter essere succeduto da un membro dell’ex famiglia imperiale. Nel suo testamento politico del maggio 1934 incluse come suo “ultimo desiderio” che Hitler restaurasse la monarchia degli Hohenzollern (cfr. l’autobiografia di P. v. Hindeburg, *Aus Meinem Leben*, Leipzig, 1934). Il Vice Cancelliere Franz von Papen il 14 agosto consegnò ad Hitler il testamento che il giorno dopo fu pubblicato senza la menzione dell’ultimo desiderio di Hindenburg.

⁵³ Così M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, Wien, 1992, 21, nel confrontarlo con il Presidente federale austriaco.

⁵⁴ H. Schulze, *La Repubblica di Weimar*, cit., 85-86.

⁵⁵ I provvedimenti sollevarono aspre critiche anche sul loro contenuto (E. Leffmann, *Gesetz zum Schutze der Republik*, Mannheim, 1931, part. 57, conclude per la loro illiberalità di fondo): il § 14, comma II della prima legge, ad esempio, prevedeva che potessero essere vietate e sciolte le associazioni antirepubblicane, tra cui quelle che mirassero ad una restaurazione della monarchia. Hugo von und zu Lerchenfeld, *Ministerpräsident* della Baviera, ingaggiò uno scontro politico con il *Reich*, parlando di «politicizzazione delle misure penali» e cercando di varare un regolamento statale che attenuasse l’asprezza delle fattispecie e delle aggravanti delle leggi del *Reich*.

⁵⁶ Cfr. il documento *Denkschrift des Preußischen Ministeriums des Innern über die Nazionalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei als staats- und republikfeindliche hochverrätische Verbindung* (BA R 43 I/2682) di fine agosto 1930 rinvenibile in I. Maurer, U. Wengst (hrsg.), *Staat und NSDAP 1930-1932. Quellen zur Ära Brüning*, vol. 3, Düsseldorf, 1977, rispettivamente 104, 108.

⁵⁷ Dalle parole di Heinrich Brüning, Cancelliere dal 1930 al 1932: «Mi considerai sempre come un fiduciario del Presidente della Repubblica e avrei voluto che restasse a lungo capo dello Stato allo scopo di rendere possibile una pacifica reintroduzione della monarchia. Questa fu la pietra angolare di tutta la mia politica», H. Brüning, *Memorien*

9. L' "eredità" monarchica

Diversamente da altre esperienze europee, come ad esempio in Austria⁵⁸ o in Italia, la Germania, sia durante Weimar che durante la Repubblica federale, non ha mai preso in considerazione l'approvazione di una vera e propria legislazione antimonarchica: non esiste nessuna interdizione di stampo politico né per il *Kaiser* e i suoi eredi, né per gli altri esponenti delle ex case regnanti, questo forse anche per via dello spirito collaborativo da loro dimostrato.

Ciò che tra il 1919 e il 1923 si è rivelato necessario disciplinare, invece, era l'abolizione dei privilegi della nobiltà e una parziale acquisizione per via legislativa⁵⁹ delle proprietà immobiliari delle case regnanti da parte dei *Länder* su cui esse insistevano, nonché la parziale acquisizione delle loro opere d'arte. Invero ad essere spossessate furono solo le dotazioni connesse al "feudo", cioè riconducibili all'erario di Corte o a patrimoni vincolati, non le proprietà personali le quali, pur essendo state temporaneamente confiscate, formalmente continuarono ad essere riconosciute in capo agli ex regnanti.

La legge che disciplina la transizione degli Hohenzollern (il cd. *Hausgesetz*) approvato dalla Assemblea legislativa prussiana il 23 giugno 1920⁶⁰, contiene rispetto alle altre ulteriori indicazioni per la regolazione del rapporto tra lo Stato e la Chiesa luterana-riformata della quale l'imperatore, come già ricordato, era *summus episcopus* (*oberster Bischof*). L'identificazione della maggior parte del popolo prussiano nella *sua* Chiesa aveva infatti comportato nella prassi un suo parziale inserimento nell'apparato statale con chiare ripercussioni anche sull'autonomia degli *interna corporis*⁶¹. In virtù del

1918-1934, Stuttgart, 1970, 378.

⁵⁸ Cfr. G. Delledonne, *Dopo la dissoluzione della Duplice Monarchia austroungarica: la questione asburgica nell'Austria repubblicana*, in questo numero della *Rivista*.

⁵⁹ A titolo di esempio il *Gesetz über die Auseinandersetzung bezüglich des Eigentums an dem Domänenvermögen* del 15 marzo 1919 fu la base giuridica che determinò la suddivisione dei beni tra lo Stato del Baden e la sua ex casata. La commissione di esperti nominata nel 2006 dal Governo dello Stato del Baden-Württemberg chiarì poi definitivamente lo status giuridico dei beni culturali di proprietà della corte di Baden. Cfr. A. Laufs, E.G. Mahrenholz, D. Mertens, D. Willoweit, V. Rödel, J. Schröder, *Das Eigentum an Kulturgütern aus badischem Hofbesitz*, Stuttgart, 2008. Un accordo simile fu raggiunto tra i Wittelsbach e la Baviera e fu ratificato il 9 marzo 1923 dal Landtag nel c.d. *Ausgleichsfonds*, cfr. M.C. Müller, *Der Wittelsbacher Ausgleichsfonds: 1923 bis 2023 - von der Gründung bis in die Gegenwart*, München, 2023.

⁶⁰ Gesetz über die Aufhebung der Standesvorrechte des Adels und die Auflösung der Hausvermögen.

⁶¹ L'esistenza della Chiesa Evangelica Unita (norme istituzionale di quella che è comunemente conosciuta come Chiesa luterana tedesca) rappresentava una diretta conseguenza di uno degli insegnamenti di Martin Lutero che, in polemica con l'ideale "katholikos", rifiutava di pensare ad una Chiesa universale. L'Imperatore era il Capo della Chiesa in quanto capo dello Stato mentre i vescovi ne erano ufficialmente soltanto i sostituti, i "soprintendenti" (*Superintendenten*). Il godimento dello status di Chiesa popolare e nazionale (ma, si badi, non di Stato) non era accompagnato soltanto dal riconoscimento di alcuni privilegi formali e pubblici, ma implicava altresì che essa fosse organizzata sulla falsariga del modulo Stato e fosse sottoposta, nel bene e nel male, ai suoi stessi limiti. P. Hinschus, *Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche* (1883) trad. it. *Esposizione generale delle relazioni tra Stato e la Chiesa* (cur. A. Brunialti), vol. 3, Torino,

parallelismo tra Stato e Chiesa, quest'ultima costituiva di fatto una branca dell'onnicomprendensiva burocrazia tedesca. La nomina dei suoi predicatori, ad esempio, ovvero di quei religiosi il cui delicato compito di tenere le omelie in chiese e conventi, costituiva uno di quegli atti politico-amministrativi riservati al Re. Con l'*Hausegesetz* la Chiesa luterana-riformata divenne formalmente autonoma dall'organizzazione statale e fu rimesso ad una successiva legge speciale la disciplina dei rapporti. La struttura organizzativa della Chiesa, pur in gran parte invariata, vide un rafforzamento degli elementi sinodali (i poteri fino ad allora conferiti al sovrano furono esercitati dall'*Oberkonsistorium* dei vescovi) e le relazioni (in particolari economiche) con lo Stato tedesco furono riconcepite più volte tra il 1920 e il 1933⁶².

All'insuccesso del referendum del giugno 1926 promosso dalla sinistra che chiedeva il definitivo esproprio senza indennizzo anche dei beni personali delle case regnanti⁶³, seguì la loro graduale restituzione⁶⁴. Le questioni giuridiche sorsero dunque soprattutto a seguito delle espropriazioni senza indennizzo che furono eseguite nel Dopoguerra dalla DDR e che, in parte, furono successivamente confermate dalla stessa Repubblica federale. Questo è senz'altro il capitolo più interessante: nel tentativo di definire risarcimenti per le vittime di espropriazione dei beni nella DDR, una legge del 1994 esclude esplicitamente la restituzione (integrale) delle proprietà laddove i reclamanti avessero "fortemente collaborato" con la dittatura nazista⁶⁵, prevede un (basso) indennizzo per i beni immobili espropriati nonché la restituzione di tutti i beni mobili, tranne quelli di unico valore, di quelli ritenuti di alto valore culturale e di quelli destinati all'esposizione pubblica

1893, 553-690; G. Anschütz, *Die Verfassungs-Urkunde für den Preußigen Staat vom 31. Januar 1850*, cit., 120.

⁶² Con la *Verfassung der evangelisch-lutherischen Kirche in Bayern* (16 settembre 2020) e la *Verfassung der altpreußischen Landeskirche* zum del 1° ottobre 1924. Cfr. J. Jacke, *Kirche zwischen Monarchie und Republik Der preußische Protestantismus nach dem Zusammenbruch von 1918*, Hamburg, 1976, 298 ss. Sulle numerosi leggi del Landtag prussiano, v. W. Reinhard, *Preußische Kirchenverfassung und Preußischer Landtag*, Leipzig/Erlangen, 1923.

⁶³ Il referendum, promosso dalla KPD e poi fatto proprio anche dall'USPD e dall'SPD, chiedeva l'espropriazione dei beni principeschi senza indennizzo a favore delle fasce più povere. A sostegno del sì si schierarono la SPD, il Zentrum ed alcuni partiti liberali di sinistra. Una prima soglia di sbarramento del 10% era stata superata con voto popolare nel marzo 1926. Il Presidente della Repubblica e il Governo qualificarono l'oggetto del referendum come emendamento costituzionale e così facendo la maggioranza richiesta per la sua approvazione passò da quella semplice a quella assoluta degli iscritti delle liste elettorale. Sebbene il sì ottenne 95% dei voti il referendum fallì perché il quorum non fu raggiunto (solo il 34% degli aventi diritto andarono alle urne).

⁶⁴ Gli Hohenzollern conservarono 39 palazzi e tenute su 114, per lo più in quella che nel secondo Dopoguerra sarà la DDR. Così la legge bavarese del 2023, già menzionata (M.C. Müller, *Der Wittelsbacher Ausgleichsfonds*, cit.).

⁶⁵ Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Ausgleichsleistungsgesetz – AusglLeistG) del 27 settembre 1994, spec. § 1, abs. 4. Il fatto, in realtà, sembra accertato dalla storiografia anche a beneficio di alcune amministrazioni statali tedesche o dei tribunali che hanno conosciuto i ricorsi della famiglia Hohenzollern: cfr., tra gli altri, la perizia tecnica storiografica di Peter Brandt (Università di Hagen) sull'atteggiamento politico favorevole verso il nazismo assunto da Guglielmo II, online su hohenzollern.lol/gutachten/brandt.pdf.

per i quali si prevede una sospensione di 20 anni⁶⁶. Di questa legge si avvantaggiarono tutte le monarchie i cui possedimenti rientravano nel territorio della DDR e la maggior parte delle famiglie principesche raggiunsero accordi con il Governo federale (nei cui musei sono presenti molte delle opere d'arte oggetto di controversie) e i *Länder* interessati, prima della scadenza dei 20 anni. La Sassonia e la Casata di Wettin conclusero una serie di patti transattivi, all'interno dei quali furono stabilite anche quietanze liberatorie (*Erledigungsklausel*)⁶⁷. Simili accordi sono stati raggiunti dal *Land* Mecklenburg-Pomerania Anteriore e la Casata di Mecklenburg (9,5 milioni di euro per la collezione d'arte degli ex Duchi) e tra la Turingia e le Casate di Sassonia-Coburgo-Gotha e di Sassonia-Weimar⁶⁸.

Le trattative riservate con la Casata Hohenzollern, invece, si conclusero senza esito nel 2019, nonostante il Governo federale si offrì di riconoscere un indennizzo per i beni immobili espropriati dall'ex DDR (a cui esso è succeduto) e di restituire alcuni beni mobili alla scadenza dei 20 anni o di risarcirne il valore. Gli Hohenzollern non giudicarono le proposte soddisfacenti⁶⁹.

Parallelamente alle trattative, gli Hohenzollern azionarono tra il 2012 e il 2022 numerosi procedimenti giudiziari (se ne contano in tutto 69) presso i Tribunali civili e amministrativi di Berlino e di Potsdam, di cui tre con riferimento alla questione patrimoniale. Nessuno di essi ha però avuto un esito concreto⁷⁰: nel 2023 l'ex casata imperiale ha però deciso di ritirare tutti i

⁶⁶ AusglLeistG, § 5.

⁶⁷ Un primo accordo, invero, fu raggiunto già nel 1999 e rese possibile la restituzione al Casato Wettin di circa 600 pezzi d'arte. Nel 2011 fu la volta del c.d. Porzellanvertrag tra la Sassonia e i Wettin in forza del quale tutte le rivendicazioni della casa Wettin sulla collezione di porcellana della Staatliche Kunstsammlungen Dresden, della Staatliche Porzellan-Manufaktur Meissen e tutte le porcellane storiche in possesso allo Stato sono compensate per un pagamento totale di 4,2 milioni di euro (online su www.medien-service.sachsen.de/medien/news/159229). Successivamente, per gli altri beni mobili, v. *Vergleichsvertrag zwischen Freistaat Sachsen und Haus Wettin A.L.* del 14 luglio 2014.

⁶⁸ Die Welt, *Thüringen und Herzoghaus einigen sich im Streit um Kunstschatze*, online su www.welt.de/print-welt/article459727/Thueringen-und-Herzoghaus-einigen-sich-im-Streit-um-Kunstschaetze.html.

⁶⁹ Secondo la stampa, molti oggetti di valore nei musei berlinesi o brandeburghesi sono di proprietà formale dell'ex famiglia imperiale che ha minacciato il ritiro o lo spostamento degli oggetti in altri siti posti sul territorio dell'ex Stato prussiano, oggi Polonia. Il Giornale, *La minaccia Hohenzollern: "Berlino ci risarcisca o svuotiamo i suoi musei"*, online su www.ilgiornale.it/news/politica/minaccia-hohenzollern-berlino-ci-risarcisca-o-svuotiamo-i-1924302.html, per bocca dello storico Jürgen Aretz, collaboratore del Casato: «La storia della Prussia non si estende solo ai confini degli odierni Länder di Brandeburgo e Berlino». (...) I beni già appartenuti alla casa imperiale degli Hohenzollern, oggi parte delle collezioni pubbliche dei Länder federali Berlino e Brandeburgo possano essere esposti "anche al di fuori" dei loro confini "in una cornice appropriata».

⁷⁰ La rassegna dei ricorsi e, laddove esistono, delle decisioni fino al 2021 è rinvenibile in Verband der Historiker und Historikerinnen Deutschlands e.V., *Die Klagen der Hohenzollern – eine Dokumentation*, online su wiki.hhu.de/display/HV/Fallgruppen+Abmahnungen#FallgruppenAbmahnungen-VerfahrenausdemJahr2012. La maggior parte di questi ha riguardato asserite diffamazioni nei confronti della Casata. Dei tre ricorsi azionati su base patrimoniale, due erano contro il Ministero delle Finanze del Brandeburgo presso il Tribunale

procedimenti pendenti contro lo Stato tedesco: per il principe Georg Friedrich si sarebbe trattato di un *beau geste*, per altri commentatori, invece, a pesare nella scelta sarebbe stato lo spettro della clausola di indegnità (la “forte collaborazione” con il nazismo) che, se attivata, avrebbe potuto estromettere del tutto l'ex famiglia reale⁷¹. Ad oggi la questione è in sospeso, ma si pensa che le trattative con il Governo federale e il *Land* Brandeburgo siano riprese.

Un'ultima questione riguarda, per così dire, l'“eredità politica” della monarchia, cioè come l'ordinamento costituzionale disciplina l'eventualità di un ritorno della forma di governo monarchica in Germania. I costituenti del dopoguerra si limitarono a inserire la tutela della forma repubblicana nell'elenco articolato di principi sottratti alla disponibilità del legislatore costituzionale (*Ewigkeitsklausel* o clausola d'eternità) previsto all'art. 79, comma 3 GG⁷². Questo limite – che non contiene il tono polemico che troviamo in altre esperienze quali ad esempio Austria e Italia – non prevede una diretta interdipendenza tra i valori contenuti nella clausola e quelli del libero ordine democratico; ciò consente di distinguere le condotte meramente antisistema (rientranti nell'ambito coperto dalla clausola d'eternità) da quelle propriamente anticostituzionali che sono sussumibili sotto le norme che richiamano la violazione del libero ordine democratico e che sono passibili di essere sanzionate attraverso le fattispecie di limitazione dei diritti fondamentali (artt. 9, comma 2; 21 comma 2 e 3; 18 GG)⁷³. Pertanto, oggi, la proposizione di un movimento monarchico non permetterebbe il ricorso agli strumenti di difesa della Costituzione.

Andrea Gatti
Scuola di Giurisprudenza
Università di Padova
andrea.gatti.1@unipd.it

1423

amministrativo di Potsdam (VG 1 K 885/22 per i beni immobili e VG 1 K 1702/22 per gli altri beni) e sono stati ritirati dal principe il 13 marzo 2023. Il terzo, che aveva ad oggetto delle rovine di un castello nel Rheinland-Pfalz, è stato respinto (OLG Koblenz del 3 aprile 2020 – Az. 6 U 1360/19).

⁷¹ www.rbb24.de/panorama/beitrag/2023/03/hohenzollern-ziehen-klagen-entschaedigungen-zurueck-preussen.html.

⁷² “Non è ammissibile alcuna modifica della presente Legge fondamentale che riguardi l'articolazione della Federazione in *Länder*, il principio della partecipazione dei *Länder* alla legislazione o i principi enunciati negli articoli 1 e 20”.

⁷³ E. Wiederin, *Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 2005, 53-82, in partic. 74, ricorda: «L'unica vera ed espressa volontà dei costituenti era quella di sottrarre al legislatore costituzionale il potere di rimuovere l'ordine liberal-democratico [e non anche il concetto di stato sociale, ad esempio]»; v. anche B. Even, *Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG für die Grundrechte*, Bern, 1988; D. Murswiek, *Zu den Grenzen der Abänderbarkeit von Grundrechten*, in D. Merten, H.-J. Papier (hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, vol. II, Heidelberg, Müller, 2006, § 28, 157-219; D. Willoweit, *Rechtsprechung und Staatsverfassung. Zur Geschichte und Gegenwart einer ambivalenten Beziehung*, in *JZ*, vol. 9, 2016, 429-434. Tale tesi ha trovato definitiva conferma con la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* sull'NPD (17 gennaio 2017 – 2 BvB 1/13, nello specifico §§ 535 ss.).

