

La responsabilità del potere esecutivo: esistono tradizioni nazionali comuni?¹

LUIGI LACCHÈ

1. Osservazioni introduttive

Rispondere alla domanda posta dal titolo è (ovviamente) molto difficile, se non impossibile. Pertanto, la considero innanzitutto come un invito alla riflessione, da inserire in un progetto, ampiamente comparativo e interdisciplinare, che offre un ampio set di dati utile anche all'approccio di storia costituzionale comparata che cerco di seguire e sviluppare².

Oggi – da una prospettiva globale – la storia costituzionale comparata può aiutarci a comprendere meglio, tra le altre cose, la dialettica unità/diversità che è al centro del processo di integrazione europea. Tra il XIX e il XX secolo la comparazione storica era uno dei modi per (cercare di) rafforzare o “inventare” le identità nazionali. Adesso ci sembra più utile “decostruire” queste storie, andando oltre i confini³, denazionalizzandole. Questo punto di vista può aiutarci a demistificare l'uso eccessivamente semplificato di tipologie, modelli

e luoghi comuni. Dovremmo colmare il divario disciplinare tra la storia costituzionale comparata e altre discipline delle scienze sociali che studiano lo stesso insieme di fenomeni⁴. Tale prospettiva può rivelarsi utile anche nell'affrontare le nozioni di «patrimonio costituzionale» e «tradizioni costituzionali comuni». In effetti, la storia costituzionale comparata⁵ potrebbe aiutare a decifrare meglio due questioni molto importanti dei nostri tempi: in primo luogo, valutare l'identità e la sostanza costituzionale di un nucleo comune di tradizioni costituzionali europee; in secondo luogo, essere uno strumento utile per affrontare i diversi livelli del costituzionalismo globale e le nuove tendenze della *governance*.

La storia costituzionale, vista come uno spazio “speciale” di comunicazione, può aiutarci a riflettere sugli sviluppi della cultura giuridica (in questo caso europea) del costituzionalismo. La demistificazione e la critica dell'uso eccessivo e astorico dei modelli costituzionali sono aspetti importanti per la formazione di una storia rinnovata.

In questo modo la storia costituzionale può affiancare altre prospettive di ricerca, ad esempio quelle del diritto costituzionale comparato e della scienza politica. Come è noto, una delle questioni affrontate dalla storia costituzionale è quella della "creazione" dei testi. Ma, non di rado, questa storia è stata ridotta a una sorta di storia pura e semplice di genealogie. L'uso di modelli⁶ come quadri prescrittivi suggerisce che ci sono costituzioni "originali" e costituzioni "derivate". Da parte mia, credo che i fenomeni costituzionali riguardino sempre esperienze *place specific*. A volte capita di leggere che in una costituzione una parte significativa dei suoi articoli è copiata da testi o principi derivanti da altre esperienze nazionali. Ma cosa significa davvero trasferire o copiare determinati articoli? Quasi sempre copiare significa reinventare e adattare. Lo sappiamo, i testi si muovono, vengono confrontati e anche "copiati" e tuttavia ogni testo costituzionale diventa di nuovo specifico e "originale", perché in ogni occasione i contesti, le circostanze, i tempi, i luoghi, gli autori, i fattori cambiano. Si può allora dire che una costituzione è allo stesso tempo un fattore di condivisione e di separazione, di identità e di differenza. Una costituzione è sempre un mosaico composto da elementi diversi. Per questo motivo sembrerebbe più opportuno abbracciare un concetto dinamico e interattivo di cambiamento costituzionale attraverso testi, contesti sociali, pratiche politiche, interpretazione costituzionale e comunicazione.

In questo articolo cercherò di affrontare il tema della responsabilità dell'Esecutivo⁷ con questa prospettiva metodologica, utilizzando l'approccio storico comparato. Questo non può che essere un primo tentativo, data l'evidente ampiezza del tema.

2. Le esperienze fondative

La responsabilità del potere esecutivo è, come è noto, un elemento chiave che ci consente di determinare la natura di un regime politico-costituzionale. Pertanto, la storia di questa "strumentazione" è senza dubbio rilevante per la riformulazione delle questioni contemporanee in termini di principi e quadri generali. Può essere utile cogliere la *longue durée*, gli elementi strutturali e le logiche sottese alla responsabilità dell'Esecutivo. Il nostro obiettivo è semplicemente quello di evidenziare alcuni aspetti emersi nel corso del XIX secolo. Tuttavia, fu il "triangolo atlantico" che coinvolse e collegò in molti modi Gran Bretagna, Stati Uniti d'America e Francia nel corso del XVIII secolo a determinare i contorni fondamentali del concetto, sviluppando tre diverse esperienze costituzionali. Si potrebbe dire che la grammatica di base si formò allora e in questi contesti storici.

La graduale sedimentazione del principio *The king can do no wrong* nel corso dello sviluppo storico del pensiero giuridico inglese offre l'opportunità di comprendere la costituzione da una prospettiva storica⁸. Il principio secondo cui il re non può sbagliare può quindi servire come strumento euristico per comprendere le varie dimensioni e istituzioni della costituzione alla luce dello sviluppo storico⁹. La storia britannica mostra quanto lungo e complesso sia stato il percorso dal XIV al XVIII secolo quando divenne possibile distinguere tra *impeachment* di natura "penale" e responsabilità politica come fattore di "civiltà" costituzionale del conflitto in seno allo sviluppo del regime a tendenza parlamentare.

L'esperienza americana¹⁰ dell'*impeachment*, con tratti fortemente specifici

e originali, geneticamente repubblicani e presidenziali, attinge all'eredità monarchico-parlamentare dell'ex madrepatria, tracciando tuttavia un nuovo modello di *accountability*. Il dibattito francese successivo alla Rivoluzione del 1789 aprì, da parte sua, un nuovo e importante laboratorio¹¹, destinato a favorire la riflessione sull'impronta originaria (la lotta contro il dispotismo ministeriale e la subordinazione del potere esecutivo a quello legislativo): il pensiero rivoluzionario impregnato della dimensione penale della responsabilità ministeriale¹².

Queste tre esperienze fondative rivelano differenze molto importanti, riflesse in diversi episodi storici e scelte istituzionali. Ma una domanda sorge spontanea: esistono in ogni caso elementi comuni tra queste tre culture costituzionali in merito alla responsabilità del potere esecutivo? In questa prospettiva potremmo dire che i tre contesti hanno in comune il riferimento a due grandi "macchine della modernità". La prima è la difficoltà a mantenere e gestire uno spazio di compatibilità tra l'antica cultura dell'immunità e del privilegio (*Immunitas id est privilegium*) e l'affermazione del principio dell'eguale sottomissione di tutti i cittadini alla legge. Alla base c'è l'idea che i popoli moderni considerano la Costituzione come fondata su un principio di cauta sfiducia. Se un governo rappresentativo richiede che il potere sia temporaneamente affidato ai rappresentanti, uno dei corollari è che questi debbano essere costantemente monitorati per evitare abusi e crimini contro lo Stato, la nazione o il popolo. E dunque il privilegio dell'immunità non è più compatibile con il "governo dei moderni". Ma trovare un equilibrio tra le due esigenze (il pieno, libero, esercizio



Benjamin Constant, ritratto da Louis Francois Couche

del potere e il controllo dei governanti) si rivela un dilemma di difficile soluzione. Jacques Necker aveva compreso molto bene la questione: «Assurer la responsabilité du pouvoir exécutif sans altérer la dignité du gouvernement et mettre cette responsabilité en exécution sans jeter du trouble dans l'État: voilà peut-être la plus grande difficulté politique»¹³. Non è un caso che Necker venga subito evocato. Due autori in particolare, pensatori e uomini politici, da una parte e dall'altra dell'Atlantico, hanno contribuito notevolmente a definire il problema genetico della responsabilità¹⁴. Siamo negli anni Ottanta del Settecento. Il *Dictionnaire critique de la langue française* dell'abate Jean François Feraud¹⁵ attribuisce a Jacques Necker, ministro delle finan-

ze di Luigi XVI, l'introduzione, nel lessico politico-istituzionale, del termine *responsabilité* («Responsabilité est un mot de M. Necker»). L'Oxford English Dictionary (t. VIII, p. 542) attribuisce la paternità del termine *responsibility* ad Alexander Hamilton nel *The Federalist*.

Questi due riferimenti sono importanti. Necker riflette sulla formazione di uno spazio pubblico della responsabilità. L'idea di base è che il governo (e persino il monarca) debbano rendere conto dinanzi al *tribunal de l'opinion publique*. *The Federalist* contiene la più straordinaria riflessione sui diversi aspetti della responsabilità che emergono dalla Costituzione americana, ma sempre nel confronto con l'esperienza britannica.

3. Quale punto di partenza "comune"?

Se ci riferiamo – ed è ciò che qui ci interessa – alla storia continentale europea del potere esecutivo nel XIX secolo, dobbiamo porci una prima domanda: cosa significa parlare di tradizioni nazionali comuni? Ci troviamo certamente di fronte a un panorama molto variegato e complesso¹⁶. Le dinamiche della responsabilità mutano a seconda dei tempi e dei contesti. Il costituzionalismo concesso promosso dalle monarchie (la *Charte constitutionnelle* francese del 1814, la *Verfassungsurkunde* bavarese del 1818, le Carte brasiliano/portoghesi del 1824 e del 1826, gli Statuti italiani e, in particolare, lo Statuto concesso nel marzo 1848 dal Re di Sardegna) ha tracciato una strada; il costituzionalismo "costituente" (ad esempio, il Portogallo del 1822, la *Charte* francese del 1830 con la sua ambiguità sulle questioni di legittimazione e sovra-

nità, la Costituzione liberal-democratica belga del 1831...) ne ha tracciato un'altra; il costituzionalismo polimorfico caratterizzato dall'alternanza di regimi monarchici e repubblicani (Francia, Spagna...) ha introdotto altri elementi, ovvero un costituzionalismo repubblicano legato a vari meccanismi sviluppatisi nel quadro della monarchia costituzionale¹⁷. D'altro canto, il peso delle costituzioni scritte non dovrebbe essere sopravvalutato, tenendo conto, come dovremmo fare, dell'"antropologia" costituzionale dei liberali europei: per loro i testi scritti sono solo una parte della "costituzione complessiva". Le prassi, i costumi, le convenzioni, i comportamenti sono altrettanto, se non più, importanti.

Tenendo presenti queste premesse generali, ritengo che il punto di partenza migliore per comprendere il disegno storico in questione sia rappresentato dall'art. 13 della *Charte constitutionnelle* francese del 1814 il cui testo recita: «La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive»¹⁸. Questo testo rappresenta un tentativo di fissare la prassi britannica, ma con una grande e fondamentale differenza: in Inghilterra il principio è il punto di arrivo di un lungo e contrastato percorso storico, mentre in Francia e nel continente europeo questa formula evasiva diventa all'improvviso – senza una vera esperienza concreta – una norma costituzionale destinata a radicarsi nelle consuetudini politiche. L'art. 13 contiene tre principi: *The king can do no wrong*, il *Monarchisches Prinzip* "à la française", la responsabilità ministeriale. Questo articolo definisce i confini esterni della responsabilità, ma lascia alla prassi istituzionale il compito di risolvere i problemi relativi al

regime costituzionale. L'articolo stabilisce i pilastri del governo monarchico rappresentativo, ma non impedisce necessariamente un'evoluzione verso forme di governo parlamentare.

Al di là del *cliché* dell'affermazione "naturale", quasi "obbligata" dei sistemi parlamentari, l'ambivalenza, la flessibilità e la laconicità della formula ne fanno il più importante programma costituzionale che attraverso l'Ottocento in Europa¹⁹, un programma da interpretare e integrare con i contenuti ritenuti più utili. Troviamo le "stesse" disposizioni scritte (ad esempio Svezia 1809; Spagna 1812; Francia 1814; Norvegia 1814; Paesi Bassi 1815; Baviera 1818; Francia 1830; Belgio 1831; Sardegna 1848; Prussia 1851; Spagna 1876...) usate per caratterizzare un'ampia gamma di monarchie costituzionali e di regimi politico-costituzionali di responsabilità del potere esecutivo. L'Ottocento è il secolo della monarchia, tanto che persino i pochi esperimenti repubblicani hanno nella figura del capo dello Stato monarchico il punto di riferimento concettuale e un termine di paragone²⁰.

La teoria della responsabilità ministeriale – annotava nel 1909 Vittorio Emanuele Orlando – «comprende in sé e riassume tutto il diritto costituzionale moderno. Ognuno, infatti, degli istituti del governo parlamentare si coordina con quella teorica, ad essa risale o da essa necessariamente discende. Senza di essa, né può concepirsi un diritto di controllo del Parlamento, né potrebbe esercitarsi la prerogativa del capo dello Stato: questo binomio, che costituisce il carattere essenziale delle forme parlamentari, viene ad integrarsi nella Responsabilità dei ministri»²¹.

4. La circolazione delle dottrine costituzionali. Un autore chiave: Benjamin Constant

Un aspetto importante del dibattito europeo riguarda l'elaborazione di un ampio *corpus* di opere dottrinali dedicate alla responsabilità ministeriale. Numerosi autori di spicco hanno pubblicato, in momenti diversi, autorevoli monografie. Potrei citare, per esempio, Robert Mohl²² nel contesto tedesco, Oswald De Kerchove De Denterghem²³ in Belgio o Camillo Montalcini²⁴ in Italia. Questi e molti altri studiosi hanno contribuito a far circolare casi nazionali, confrontandoli ed elaborando idee e categorie comuni. Ma, a mio avviso, nessun scrittore ha avuto un ruolo fondante in Europa al pari di Benjamin Constant. Il suo opuscolo *De la responsabilité des ministres*²⁵ ebbe davvero un notevole successo e la maggior parte degli studiosi lo prese come punto di partenza.

La grande influenza esercitata dal *pamphlet* di Constant è dovuta ad almeno due ragioni. Innanzitutto, vanno tenuti presenti i suoi legami intellettuali con Madame de Staël e Jacques Necker, e più in generale con il cosiddetto Gruppo di Coppet. Questi personaggi conoscevano la storia costituzionale britannica, a partire dal 1714, e dall'avvento della dinastia degli Hannover²⁶. Un'adeguata conoscenza dell'esperienza d'Oltremania ha consentito loro di cogliere tre dinamiche principali: l'affermarsi del principio dell'inviolabilità del monarca e di un governo guidato da un primo ministro; il progressivo indebolimento dell'*impeachment* penale a favore dell'autonomia della responsabilità politica; il crescente peso dell'opinione pubblica nell'orientare le scelte di governo²⁷.

Questi autori hanno riflettuto appro-

fonditamento sul problema cruciale del potere esecutivo e sul ruolo del capo dello Stato²⁸, sia in contesti monarchici che repubblicani. La divisione britannica del potere esecutivo tra origine monarchica (*puissance*) ed esercizio ministeriale (*responsabilité*) apparve come una condizione favorevole per trovare un punto di equilibrio tra stabilità e cambiamento. Come abbiamo visto, Necker ne era perfettamente consapevole. Non a caso era un banchiere e un ministro delle finanze, in un Paese, la Francia, schiacciato da un enorme debito pubblico. Usò il vocabolario della *Commercial Society*: il ministro, funzionario pubblico che governa in nome del re, deve godere di credito se vuole guadagnarsi la fiducia dell'opinione pubblica²⁹.

Possiamo quindi affermare che tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo nessun altro ambiente intellettuale rifletté così profondamente sul problema della responsabilità del potere esecutivo come fece il "circolo" di Coppet. È anche importante ricostruire la genealogia delle idee di Benjamin Constant, dai suoi *Fragments*³⁰ alle *Réflexions sur les constitutions*³¹ e *De la responsabilité de ministres*, considerando anche i cambiamenti apportati al suo *Cours de politique constitutionnelle*³².

Famosissimo è l'incipit di *De la responsabilité*, in cui Constant spiega la sua teoria del potere neutro:

La responsabilité des Ministres est la condition indispensable de toute monarchie constitutionnelle. C'est cette responsabilité, qui place le Roi dans une sphère à part, au-dessus de toutes les agitations du Gouvernement proprement dit. En distinguant entre le pouvoir royal et le pouvoir exécutif ou ministériel, elle fait du premier une autorité neutre et préservatrice, qui départage les pouvoirs actifs en cas de dissentiment, et qui, demeurant toujours calme, parce qu'elle n'est

jamais compromise, rétablit le repos, en faisant cesser les luttes, et l'action, en écartant les obstacles³³.

Questa affermazione iniziale dovrebbe immediatamente mettere in guardia il lettore dall'interpretare l'opera di Constant attraverso la categoria contemporanea e "razionalizzata" della responsabilità politica dei ministri. Solo adottando un punto di vista specifico e contestuale possiamo cercare di comprendere la teoria di Constant, così come quella della maggior parte degli studiosi del XIX secolo. Dopo la Restaurazione, la monarchia (costituzionale) – secondo la *vulgata* inglese – sembra essere l'istituzione naturale per affermare il "governo dei moderni" basato sull'inviolabilità del capo dello Stato e sulla responsabilità ministeriale. Necker si era già soffermato sulla specificità della condizione monarchica³⁴. Le sue caratteristiche (prestigio, eredità, stabilità...) hanno reso possibile la responsabilità dell'esecutivo (un pilastro del governo libero) senza distruggere il potere dello Stato. Il *fil rouge* che collega le osservazioni di Constant dal contesto repubblicano a quello monarchico è dato dalla nozione di potere neutro e dalla sua capacità di preservare un effettivo equilibrio dei poteri. Il suo "formato" giurisdizionale è evidente: il monarca, se visto come potere neutro, si trasformerebbe, quando vi è un conflitto tra l'opinione pubblica e il governo, in una sorta di "potere giudiziario" degli altri poteri³⁵.

L'architettura costituzionale alla base del discorso di Constant si confronta con la realtà francese all'inizio del periodo della Restaurazione. Il pensatore elvetico conosce il contesto politico britannico e la crescente distinzione tra responsabilità penale/legale e politica. Ma la Francia non è

la Gran Bretagna. È necessario tenere presente la differenza fondamentale tra l'esperienza britannica e la situazione continentale all'inizio del XIX secolo. In Inghilterra la costruzione del potere esecutivo e della responsabilità ministeriale è il risultato di una storia secolare, di eventi storici e di circostanze specifiche. In Francia, così come in Europa, il punto di partenza è un testo scritto destinato a stabilire un nuovo sistema politico-costituzionale. L'articolo 13 della *Charte constitutionnelle* è paradigmatico. Si occupa innanzitutto dell'*impeachment*, ma la sua ambiguità, flessibilità e la sua formulazione laconica rendono possibili ulteriori soluzioni. «La persona del re è inviolabile e sacra. I suoi ministri sono responsabili. Il potere esecutivo appartiene solo al Re» contiene tre principi teoricamente "compatibili" con diversi regimi costituzionali, un ampio spettro che va dal *Monarchisches Prinzip* al sistema parlamentare.

Benjamin Constant, così come altri pubblicisti, è consapevole di queste condizioni. Egli distingue tra l'uso legale del potere e quello illegale, quando i ministri non si comportano come funzionari autorizzati dalla legge, ma come privati cittadini che violano la legge³⁶. Questa distinzione mostra quanto siano diversi i punti di vista. D'altra parte, è abbastanza evidente quanto questi autori conoscano bene le caratteristiche istituzionali della responsabilità politica. I ministri perdono la fiducia del pubblico quando perdono la maggioranza nelle assemblee.

Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable, dans toute Monarchie constitutionnelle, je veux dire, un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien sépa-

*rée de cette majorité, nul Ministre ne pourra se maintenir, s'il n'a pour lui le plus grand nombre des voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors, ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce Ministre*³⁷.

La distinzione tra responsabilità giuridica e politica è in teoria abbastanza chiara, ma l'articolo 13 della *Charte* semplicemente inaugura il lungo diciannovesimo secolo. Si potrebbe dire che la responsabilità politica può essere vista come il "campo di battaglia" dei regimi rappresentativi: la parlamentarizzazione è un processo storico epocale, complesso e mutevole a seconda dei contesti nazionali, soprattutto in base alle condizioni specifiche del luogo, richiamando la formula di Constant. I regimi costituzionali continentali cominciarono a sperimentare e a vivere la responsabilità ministeriale, pilastro dei nuovi sistemi politici dopo la Restaurazione³⁸. Si trattava di un processo che coinvolgeva diverse forze: l'opinione pubblica, i gruppi politici, le prerogative e le grandi risorse a disposizione dei monarchi che *regnavano* ma non senza *influenzare* anche la vita politico-costituzionale. Sebbene la maggior parte delle tecniche istituzionali fosse ormai delineata, non era però facile trovare un equilibrio duraturo ed efficace³⁹. Il conflitto tra governo rappresentativo e principi parlamentari, tra *regner* e *gouverner*⁴⁰, non è la soluzione, ma il grande problema del diciannovesimo secolo. La responsabilità del potere esecutivo è stata al centro di questa "lotta" e di una vasta rete di contributi dottrinali e controversie. Per queste stesse ragioni non è semplice, nella pratica, "separare" la responsabilità politica vera e propria dai residui dell'*impeachment*, con la minaccia di dimissioni rivolta ad un ministro o ad un governo⁴¹.

Ancora una volta è utile leggere Constant sui veri scopi della responsabilità:

La responsabilité me semble devoir atteindre surtout deux buts: celui d'enlever la puissance aux Ministres coupables; et celui d'entretenir dans la Nation, par la vigilance de ses Représentans par la publicité de leurs débats, et par l'exercice de la liberté de la presse, appliqué à l'analyse de tous les actes ministériels, un esprit d'examen, un intérêt habituel au maintien de la constitution de l'État, une participation constante aux affaires, en un mot un sentiment animé de vie politique⁴².

Il confine tra "colpevolezza" e "innocenza" è labile in politica. L'importante è togliere potere al ministro e rafforzare la vigilanza dei rappresentanti della nazione e il senso civico. Il corollario è ben noto:

De la réunion de toutes les dispositions précédentes, il résulte que les Ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais⁴³.

5. Alcuni aspetti della responsabilità ministeriale nell'Europa del XIX secolo

Il pensiero di Constant fu subito dibattuto in Francia⁴⁴ e le osservazioni critiche contribuirono anche a modificare alcune delle sue opinioni, ma fu in Europa che il grande pubblicista divenne nel corso dell'Ottocento l'"autorità" più citata. Questo ci mostra non ciò che pensiamo di dover trovare in quel dibattito secondo la nostra prospettiva odierna, ma ciò che era rilevante all'epoca, secondo i concetti e le preoccupazioni allora correnti. Quello che per noi suona come ambiguità, se non confusione, è proprio la specificità del discorso ottocentesco sulla responsabilità del potere esecutivo. Tale

preoccupazione metodologica dovrebbe guidarci nell'analisi degli elementi principali del nostro argomento. Qui posso solo evidenziare alcuni degli aspetti che hanno avuto un impatto più generale.

Una storia della responsabilità dell'esecutivo in Europa dovrebbe combinare due dimensioni: da un lato, cercare di far emergere gli elementi comuni, dall'altro evidenziare gli elementi di specificità. Si dà per scontato che le esperienze nazionali siano caratterizzate da peculiarità proprie. Così, a titolo di esempio, la storia costituzionale francese offre uno straordinario "inventario", tumultuoso e ricchissimo, di tutte le forme e le pratiche di responsabilità. Il tema più importante riguarda probabilmente la difficoltà di trasferire i meccanismi sviluppati nel contesto della «condizione monarchica» ai regimi repubblicani e presidenziali. Una storia lineare è quindi impossibile e la "politicizzazione" della responsabilità continua a essere un problema fino alla Quinta Repubblica.

Se invece volgiamo lo sguardo verso i territori germanici il *leitmotiv* potrebbe evocare un'altra categoria, quella della garanzia della Costituzione⁴⁵ e della costruzione del *Rechtsstaat*. Per i giuristi e i politici legati al *Monarchisches Prinzip* – a partire da Friedrich Julius von Stahl⁴⁶ – la responsabilità ministeriale può sussistere solo ai fini della costituzionalità e non, come in Inghilterra, del governo parlamentare. La responsabilità giuridica garantisce che ogni azione governativa sia conforme alla Costituzione e non alla volontà delle assemblee rappresentative. In realtà, gli esponenti conservatori, tra cui Stahl, cercarono di indebolire il principio di responsabilità, come nel caso prussiano⁴⁷. D'altra parte, la maggior parte dei liberali tedeschi non pensava di poter

instaurare un regime basato sulla responsabilità politica o parlamentare dei ministri sul modello britannico⁴⁸.

Come affermò Robert Mohl nel 1837, una legge sulla responsabilità ministeriale sembrava essere il fulcro del *Rechtsstaat*⁴⁹: il diritto della Camera di mettere sotto accusa i ministri sarebbe stato il modo appropriato per garantire il regime costituzionale e rafforzare il principio dell'irresponsabilità del sovrano. Per Mohl, elementi politici e giuridici si compenetrano nella responsabilità ministeriale. Lo scopo è politico, ma il mezzo è legale. Pertanto, solo i reati ministeriali che violano la Costituzione e i diritti individuali devono essere perseguiti. Nel 1833 Mohl aveva difeso nell'Assia elettorale (*Kurhessen*) il ministro degli Interni, Hasenpflug. Questi fu accusato dalla Camera dei deputati di aver sciolto l'Assemblea e di aver violato il suo diritto di verificare il risultato delle elezioni⁵⁰. Questo fu l'unico caso di *impeachment* in Germania prima del 1848 e il ministro fu assolto.

Nonostante le differenze esistenti tra i sistemi politico-costituzionali continentali, per una buona parte della dottrina è comune, nei regimi monarchici costituzionali, l'esigenza che i ministri abbiano una speciale responsabilità, che completa e integra il principio di irresponsabilità del sovrano. Quella che può sembrare una difficoltà concettuale nel separare o confondere *impeachment* e responsabilità politica è in realtà un'altra caratteristica del XIX secolo. Per lungo tempo persistette l'idea – contrariamente a quanto pensava Constant – che la responsabilità politica non fosse sufficiente perché il ministro, accusato o, in rarissime occasioni, effettivamente condannato, poteva sempre tornare al potere. La responsabilità serve innanzitutto a di-

fendere e garantire la Costituzione e poi, in ultima analisi, a scaricare la colpa sul ministro. Anche per molti liberali l'idea di fondo è che l'affermazione completa e decisa della responsabilità politica rafforzerebbe oltre misura le assemblee elette e le maggioranze politiche, indebolendo al contempo la monarchia costituzionale e la necessità di un equilibrio tra *potere* e *accountability*.

Questo aspetto solleva tuttavia un ulteriore interrogativo: la responsabilità del potere esecutivo può essere realmente regolamentata? Nel caso della responsabilità politica, essa dipende da un complesso mosaico di tecniche e di dinamiche concrete. Si può forse dire che la sua storia coincide con la storia del parlamentarismo e del costituzionalismo moderno, quindi si basa soprattutto su pratiche, consuetudini e convenzioni. In definitiva, è solo nella seconda metà del diciannovesimo secolo che la responsabilità politica è stata esplicitamente affermata in un testo costituzionale europeo⁵¹. In realtà, è la responsabilità giuridica a sollevare la maggior parte degli interrogativi. Innanzitutto, c'è stato un ampio dibattito sulla natura e i limiti dei reati ministeriali. E ancor prima, legislatori e studiosi si erano chiesti se fosse possibile o utile formulare una legge sulla responsabilità. Fin dall'inizio Benjamin Constant comprese la natura essenziale del problema, ritenendo che qualsiasi tentativo di elaborare una legge precisa e dettagliata, come dovrebbe essere nella dimensione penale, sarebbe stato illusorio. Era perciò scettico: «Si chacune de ces manières de nuire à l'Etat doit être indiquée et spécifiée par une loi, le Code de la responsabilité deviendrait un traité d'histoire et de politique, et encore ses dispositions n'atteindraient que le passé. Les Ministres trou-

veroient facilement de nouveaux moyens de les éluder pour l'avenir»⁵². I dubbi di Constant erano ampiamente condivisi. Non a caso la promessa costituzionale di redigere una legge sulla responsabilità giuridica raramente è stata mantenuta. Questo fu il destino di nazioni come la Gran Bretagna, la Francia, il Belgio, l'Italia, la Prussia o la Spagna⁵³. In alcune esperienze nazionali vi furono numerosi tentativi di disciplinare la responsabilità giuridica, ma rimasero solo allo stato di progetti. Le argomentazioni invocate per non regolamentare la responsabilità giuridica erano legate sia all'ideologia costituzionale dei liberali a favore della fluidità ed elasticità del governo rappresentativo, sia alla convinzione – basti leggere Benjamin Constant o Pellegrino Rossi – che la politica, essendo proteiforme, non può essere “giuridificata”.

Al contrario, Svezia (1810), Württemberg (1819), Granducato di Baden (1820), Portogallo (1826), Norvegia (1828), Sassonia (1838), Ungheria (1848), Baviera (1848-1850), Svizzera (1850), Danimarca (1852), Paesi Bassi (1855), Impero austriaco (1867), Grecia (1876-77), Bulgaria (1879), Romania (1879), Serbia (1891) approvarono leggi sui reati ministeriali e sulle relative procedure legali. Queste leggi sono eterogenee e in alcuni casi miravano a dare attuazione a una promessa costituzionale. Ma questo fatto non garantiva certamente l'efficacia delle disposizioni approvate. Ci furono pochissimi casi di effettiva applicazione della procedura di *impeachment* dei ministri.

Un altro principio comune europeo – sulla scia dell'esperienza inglese e indipendentemente da costituzioni e leggi – riguarda chi deve giudicare i ministri. Il *gold standard* prevede che la camera eletta dal

popolo proceda alla messa in stato d'accusa e che la seconda camera, nominata dal sovrano o con altre caratteristiche, giudichi i ministri⁵⁴. Per l'atto d'accusa esistono diverse possibilità: la costituzione di Commissioni *ad hoc*, quando necessario, o di un Consiglio permanente composto all'inizio di ogni legislatura (ad esempio Svezia, Portogallo). Quanto alla decisione, la storia mostra che, in determinate circostanze, sono state adottate anche altre soluzioni: la *Cour de Cassation* in Belgio; l'*Haute Cour de Justice* in Francia (Francia, 1791 e 1848); un tribunale di Stato (*Staatsgerichtshof*) in Baviera (1850) o in Austria, composto da 24 cittadini eletti dalle due Camere.

La mancanza di una disciplina specifica e di una reale efficacia si rivela il tratto distintivo della responsabilità del potere esecutivo nell'Europa del XIX secolo. Incertezze e contraddizioni sono parte integrante della difficile attuazione delle *Konstitutionnelle Verfassungen*.

Il XIX secolo è in gran parte il secolo dell'*imprinting* monarchico e non della piena affermazione dei regimi parlamentari. Non bisogna dimenticare che il potere esecutivo appartiene originariamente al capo dello Stato e questo ha conseguenze cruciali per il funzionamento concreto della responsabilità. La distinzione tra responsabilità politica e responsabilità giuridica è netta in teoria, ma in realtà queste due facce devono essere viste insieme, intrecciate tra di loro. L'idea di base per i liberali è che la Costituzione è minacciata in primo luogo da coloro che esercitano il potere esecutivo, mentre l'*impeachment*, in sistemi costituzionali ancora incerti, rimane più una risorsa “comunicativa” che serve a rassicurare l'opinione pubblica.

6. Una breve conclusione

Un altro aspetto da evidenziare è che la natura e i limiti del potere esecutivo cambiarono radicalmente all'inizio del XX secolo. Il "lungo" XIX secolo si concluse con lo scoppio della Prima Guerra Mondiale. Il Progetto REGALIEN⁵⁵ nasce dall'osservazione dell'attuale rafforzamento generalizzato del potere esecutivo in Europa. Questa tendenza va inquadrata in un processo storico più lungo, iniziato un secolo fa. La Prima Guerra Mondiale rappresentò una svolta nel processo di potenziamento dell'esecutivo, segnato da una profonda rimodulazione dell'intervento dello Stato in tutti i settori della vita sociale. Nella trasformazione del diritto pubblico, prima e dopo la Grande Guerra, il potere normativo del governo (regolamenti, decreti, provvedimenti...) non fu episodico o arbitrario, ma sintomo di un fenomeno storico specifico, di una trasformazione costituzionale⁵⁶. In Francia — la nazione che aveva sviluppato il *parlementarisme absolu* durante la Terza Repubblica⁵⁷ — la controversa formula del *gouvernement législateur*⁵⁸, discussa nei primi due decenni del XX secolo, inaugurò la nuova fase⁵⁹. La razionalizzazione dei sistemi parlamentari nel corso del XX secolo rafforzò lo *status* del potere esecutivo nei confronti dei parlamenti e ne ampliò la portata.

Un primo tentativo di delineare una storia costituzionale comparata della responsabilità del potere esecutivo può servire a mettere in luce alcuni tratti comuni e a rispondere affermativamente, seppur in generale, alla domanda contenuta nel titolo di questo articolo. Allo stesso tempo, questo approccio ci mostra la molteplicità e la varietà di esperienze e strumenti,

evidenziando diversi punti di svolta, fasi, contesti e diverse modalità di legittimazione. Il fatto che utilizziamo le stesse parole (potere esecutivo, governo, responsabilità, *impeachment*, ecc.) non significa che nulla sia cambiato. La maggior parte dei concetti e delle questioni che riguardano l'Europa oggi sono legati a un lungo patrimonio storico ricco di deviazioni, cambiamenti e intrecci. Uno sguardo alla dimensione storica può essere utile innanzitutto per rendersi conto che l'Europa è interessata ormai da diversi decenni da alcuni fenomeni nuovi: la crescita di forme concorrenti di responsabilità che servono a compensare alcuni difetti legati alla responsabilità politica "pura"⁶⁰; nuove forme di connessione tra responsabilità politica e responsabilità giuridica, soprattutto attraverso il controllo parlamentare⁶¹; la ricomparsa della responsabilità giuridica e la sua crescente "politicizzazione"; l'espansione del concetto di responsabilità verso i *social media* e la società civile; la "corporativizzazione" delle culture e dei sistemi politici incentrata sui concetti di *accountability*⁶² e *compliance* (responsabilità della *governance*). Ancora una volta la storia è *magistra vitae*, ma all'interno di un approccio multidisciplinare.

- ¹ Questo contributo è la versione italiana – con poche modifiche – del saggio *Are there common national traditions regarding the responsibility of the executive power?*, in *Regional Accountability and Executive Power in Europe*, ed. by M. Morabito and G. Tusseau, Abingdon, Routledge, 2024, pp. 53–70, frutto di un grande Progetto europeo (REGALIEN: Responsibility of Governments, Accountability and Legitimacy). Il contributo è stato presentato in occasione del Convegno «La responsabilité du pouvoir exécutif: Traditions nationales et culture juridique européenne», Parigi, 20 maggio 2022.
- ² L. Lacchè, *Crossing boundaries. Comparative constitutional history as a space of communication*, in «Glossae. European Journal of Legal History», 15, 2018, pp. 126–139.
- ³ Sui vari tipi di “confine” nel diritto comparato attuale v. M. Tushnet, *The Boundaries of Comparative Law*, in «European Constitutional Law Review», 13, 1, 2017, pp. 13–22.
- ⁴ Cfr. A. von Bogdandy, *National Legal Scholarship in the European Legal Area – A Manifesto*, «International Journal of Constitutional Law», 10, 2012, p. 624; R. Hirschl, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 191–192.
- ⁵ Rinvio a L. Lacchè, *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19th–20th centuries)*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2016.
- ⁶ Alcune utili riflessioni in A.G. Manca, *Introduzione* a Manca, W. Brauneder (a cura di), *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, pp. 12 ss.
- ⁷ Utilizzerò innanzitutto il termine responsabilità, poiché rappresenta meglio la concettualizzazione storico-costituzionale del nostro tema.
- ⁸ Su questa prospettiva v. J.W.F. Allison, *The English Historical Constitution: Continuity, Change and European Effects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Id., *The Spirits of the Constitution*, in N. Bamford and P. Leyland, *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 27–56.
- ⁹ C. Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966; J. Greenberg, *Our Grand Maxim of State: ‘The King Can Do No Wrong’*, in «History of Political Thought», XII, n. 2, 1991, pp. 209–228; J.L. Malcolm, *Doing No Wrong: Law, Liberty, and the Constraint of Kings*, in «Journal of British Studies», XXXVIII, n. 2, 1999, pp. 161–186; D. Baranger, *Parlementarisme des origines: essai sur les conditions de formation d’un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l’âge victorien)*, Paris, Puf, 1999; e più di recente M.-F. Fortin, *A Historical Constitutional Approach to The King Can Do No Wrong: Revisiting Crown Liability* (Doctoral thesis), <<https://doi.org/10.17863/CAM.57613>>; Id., *Rule of Law, Parliamentary Sovereignty and Executive Accountability in English Legal Thinking: The Recent Revival of The King Can Do No Wrong*, in «Journal of Constitutional History/Giornale di storia costituzionale», 44, II, 2022; P. Daly, *United Kingdom*, in *Comparative Executive Power. Perspectives on Accountability from Law, History and Political Science*, a cura di M. Morabito, G. Tusseau, London, Routledge, 2024.
- ¹⁰ Nel contesto di una letteratura molto vasta, v., tra le pubblicazioni più recenti, W. H. Rehnquist, *Grand Inquests. The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson*, New York, Morrow, 1992; M. J. Gerhardt, *The Lessons of Impeachment History*, «The George Washington Law Review», 67, 3, 1999, pp. 603–625; R. Berger, *Impeachment. The Constitutional Problems*, Harvard, Harvard University Press, 1999; M. Oliviero, *L’impeachment. Dalle origini inglesi all’esperienza degli Stati Uniti d’America*, Torino, Giappichelli, 2001; J. A. Engel et alii, *Impeachment: an american history*, New York, Modern Library, 2018; L. H. Tribe, J. Matz, *To end a Presidency: The Power of Impeachment*, New York, Basic Books, 2018; A. Hirsch, *Impeaching the President: Past, Present, and Future*, San Francisco, City Lights Books, 2019.
- ¹¹ Sui concetti di potere esecutivo e governo in Francia v. *Le pouvoir exécutif en France (Révolution/V République) / The Executive Power in France (Revolution/Fifth Republic)*, numero monografico del «Journal of Constitutional History / Giornale di storia costituzionale», 28, II, 2014, in particolare i contributi di M. Troper: *Le pouvoir exécutif en France (Révolution/V République)*, Introduction (pp. 11–15) e *Democratie et Pouvoir exécutif dans les constitutions révolutionnaires. Du pouvoir exécutif au gouvernement* (pp. 127–134); A. Le Pillouër, *Le dualisme de l’Exécutif sous la Révolution française* (pp. 19–32); M. Morabito, *La responsabilité du chef de l’Etat* (pp. 43–49).
- ¹² Cfr. V. Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle, in 1791. La première constitution française*, a cura di J. Bart et alii, Paris, Economica, 1993, pp. 216–269; D. Amson, *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, in «Pouvoirs», 1, 2000, pp. 3160; M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, 2020, pp. 77 ss.; C. Geynet-Dussauze, P. Jenseil-Monge, *France, in Comparative Executive Power. Perspectives on Accountability from Law, History and Political Science* cit.

- ¹³ J. Necker, *Dernières vues de politique et de finance*, in Id., *Oeuvres complètes*, Paris, Treuttel et Würtz, 1820-1821, t. XI, p. 155.
- ¹⁴ Lacchè, *Responsabilità ministeriale*, ora in Id., *History & Constitution* cit., p. 381.
- ¹⁵ Marseilles, Chez Jean Mossy Père et Fils, 1788, t. III, p. 456. Cfr. F. Brunot, *Responsabilité*, in *A grammatical Miscellany offered to Otto Jespersen on his seventieth birthday*, ed. by N. Bøgholm, A. Brusendorff, C.A. Bodelsen, Copenhagen, Levin & Munksgaard, London, Allen & Unwin, 1930, pp. 401-404; G. Proschwitz, *Responsabilité: l'idée et le mot dans le débat politique du XVIII^e siècle*, in *Actes du X^e Congrès de linguistique et philologie romanes*, Paris, Klincksieck, 1965, pp. 385-397; J. Henriot, *Note sur la date et le sens de l'apparition du mot "responsabilité"*, in «Archives de philosophie du droit», *La responsabilité*, 22, 1977, pp. 59-62.
- ¹⁶ Per un'ampia panoramica cfr. *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. 1: *Um 1800*, a cura di P. Brandt, M. Kirsch, A. Schlegelmilch, Bonn, Dietz, 2006; *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. 2: *1815-1847*, a cura di W. Daum con la collaborazione di P. Brandt, M. Kirsch e A. Schlegelmilch, Bonn, Dietz, 2012; *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. 3: *1848-1870*, a cura di P. Brandt, M. Kirsch, A. Schlegelmilch, Bonn, Dietz, 2019. Vedi anche M. Kirsch, P. Schiera (a cura di), *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999; H. Dippel (a cura di), *Executive and Legislative Powers in the Constitutions of 1848-49*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999; M. Kirsch, P. Schiera (a cura di), *Verfassungswandel um 1848 im europäischen Vergleich*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001; Manca, Brauneder (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, cit.; A.G. Manca, L. Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi – Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, 2003; Lacchè, *History & Constitution* cit.; U. Müßig (a cura di), *Reconsidering Constitutional Formation. I- National Sovereignty. A Comparative Analysis of the Juridification by Constitution*, Cham, Springer, 2016; Id., *Reconsidering Constitutional Formation. II- Decisive Constitutional Normativity. From Old Liberties to New Precedence*, Cham, Springer, 2018.
- ¹⁷ Basti ricordare l'esempio della Repubblica francese dopo le leggi costituzionali del 1875 e il legame con le dottrine dell'orleanismo: Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 318 ss.
- ¹⁸ La stessa identica formula verrà ripetuta nell'art. 12 della Charte del 1830.
- ¹⁹ Su questi aspetti Manca, Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, cit.
- ²⁰ Cfr. M. Kirsch, *Monarch and Parliament im 19. Jahrhundert. Der Monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999; Manca, *La monarchia costituzionale nell'Europa del lungo Ottocento: da forma a strumento di governo*, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 151-184.
- ²¹ V. E. Orlando, *Prefazione* a V. Teixeira De Mattos, *Accusa parlamentare e Responsabilità Ministeriale*, Milano, Vallardi, 1909, p. IX.
- ²² R. von Mohl, *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheerschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt*, Tübingen, Lauppischen Buchhandlung, 1837.
- ²³ O. De Kerchove De Denterghem, *De la responsabilité des ministres dans le droit public belge*, Gand, Hoste, Paris, Aug. Durand, 1867.
- ²⁴ C. Montalcini, *L'istituzione regia e la responsabilità ministeriale*, Torino, Ute, 1887.
- ²⁵ Paris, H. Nicolle, 1815.
- ²⁶ Baranger, *Parlementarisme des origines* cit.
- ²⁷ A. Laquière, *Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppel*, in *Coppel, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, a cura di L. Jaume, Aix-en-Provence, Puam, Paris, Economica, 2000, pp. 157-176.
- ²⁸ Morabito, *Necker et la question du «chef de l'État»*, in *Coppel, creuset de l'esprit libéral* cit., pp. 41-54; Id., *Le chef d'État en France*, Paris, Montchrestien, 1996; Id., *Il comando negato. Rivoluzione Francese e potere esecutivo*, Manduria-Bari-Rome, Piero Lacaita Editore, 1997. Cfr anche H. Grange, *Les idées de Necker*, Paris, Klincksieck, 1974, pp. 307-349; L. Jaume, *L'esprit de Coppel et l'organisation du pouvoir exécutif*, in *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, a cura di J. Bart et alii, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon, 1998; Lacchè, *Coppel et la percée de l'État libéral constitutionnel*, in *Coppel, creuset de l'esprit libéral*, cit., pp. 147-149.
- ²⁹ J.-D. Bredin, *Necker et l'opinion publique*, in *Coppel, creuset de l'esprit libéral*, cit., pp. 25-40; L. Jaume, *Tra concetto e idea-forza: l'opinione pubblica secondo Necker*, in L. Lacchè (a cura di), *Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione dal XVIII al XX secolo*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 6, II, 2003, pp. 129-144.
- ³⁰ B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité*

d'une constitution républicaine dans un grand pays, a cura di H. Grange, Paris, Aubier, 1991.

³¹ B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, H. Nicolle, Gide fils, 1814.

³² B. Constant, *Collection complète des ouvrages publiés sur le Gouvernement représentatif et la Constitution actuelle de la France, formant une espèce de Cours de politique constitutionnelle*, deuxième volume, Paris, Chez P. Plancher, 1818. Sull'evoluzione del pensiero di Constant su questo argomento vedi L. Jaume, *Le concept de «responsabilité des ministres» chez Benjamin Constant*, in «Revue française de Droit constitutionnel», 42, 2000, pp. 227-243, versione ridotta e rivista di Id., *Introduction a De la responsabilité des ministres*, testo stabilito da K. Kloocke, Introduzione e note di L. Jaume, in B. Constant, *Principes de politiques et autres écrits (juin 1814-juillet 1815)*, *Oeuvres complètes*, XI, 1, a cura di O. Devaux and K. Kloocke, Tübingen, Max Niemeyer Verlag, 2001, pp. 415-438.

³³ *De la responsabilité des ministres* cit., p. 441.

³⁴ Necker, *Dernières vues de politique et de finance* cit., p. 71.

³⁵ «L'essence de la Royauté, dans une Monarchie représentative, c'est l'indépendance des nominations qui lui sont attribuées. Jamais le Roi n'agit en son propre nom. Placé au sommet de tous les pouvoirs, il crée les uns, modère les autres, dirige ainsi l'action politique, en la tempérant sans y participer. C'est de là que résulte son inviolabilité. Il faut donc lui laisser cette prérogative intacte et respectée. Il ne faut jamais lui contester le droit de choisir. Il ne faut pas que les assemblées s'arrogent le droit d'exclure, droit qui, exercé obstinément, implique à la fin celui de nommer. L'on ne m'accusera pas, je le pense, d'être trop favorable à l'autorité absolue. Mais je veux

que la Royauté soit investie de toute la force entourée de toute la vénération qui lui sont nécessaires pour le salut du peuple et la dignité du trône. Que les délibérations des assemblées soient parfaitement libres; que les secours de la presse, affranchie de toute entrave, les encouragent et les éclairent: que l'opposition jouisse des privilèges de la discussion la plus hardie: ne lui refusez aucune ressource constitutionnelle pour enlever au ministère sa majorité. Mais ne lui tracez pas un chemin dans lequel, s'il est une fois ouvert, elle se précipitera sans cesse. La déclaration que l'on propose deviendra tour à tour une formule sans conséquence, ou une arme entre les mains des factions» (Constant, *De la responsabilité des ministres* cit., Chap. VII, *De la déclaration que les Ministres sont indignes de la confiance publique*, p. 464).

³⁶ Lucien Jaume collega questa posizione anche alla determinazione di Constant di superare l'art. 75 della Costituzione dell'anno VIII (*Introduction a De la responsabilité des ministres* cit., pp. 420-421).

³⁷ Constant, *De la responsabilité des ministres* cit., Chap. VII, *De la déclaration que les Ministres sont indignes de la confiance publique*, p. 463 (corsivo mio).

³⁸ Sul tentativo di creare un regime parlamentare in Francia (1814-1848) v. soprattutto Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 197-227; P. Rosanvallon, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994; A. Laquière, *Les origines du régime parlementaires en France (1814-1848)*, Paris, Puf, 2002; L. Lacchè, *Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Belgica ante los problemas y "modelos" del constitucionalismo europeo (1814-1848)*, ora in Id., *History & Constitution*, cit., pp. 167-180; Id., *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e 1830*, ivi, pp. 303-327; Id., *La razionalizzazione ottocen-*

tesca: il problema dell'affermazione del modello parlamentare nell'età delle Chartes, ivi, pp. 329-354.

³⁹ Laquière, *Les origines du régime parlementaires en France* cit., pp. 151 ss.

⁴⁰ Su questa distinzione L. Lacchè, «Gouverner n'est point administrer. Régner est encore autre chose que gouverner». *Le retour d'un vieillard: P.L. Roederer et le problème du «gouvernement» pendant la Monarchie de Juillet (1835)*, in Id., *History & Constitution* cit., pp. 355-377.

⁴¹ P. Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, thèse de doctorat, Paris, LGDJ, 1968; J.-J. Clère, *La mise en oeuvre de la responsabilité pénale des ministres sous la monarchie de juillet: théories et réalités*, in Association française pour l'histoire de la justice (a cura di), *Les ministres devant la justice*, Arles, Actes Sud, 1997, pp. 79-115; N. Havas, *De la manière de penser la responsabilité des ministres sous la Restauration*, in «Jus politicum», 1, 2008, <<http://juspoliticum.com/article/De-la-manier-de-penser-la-responsabilite-des-ministres-sous-la-Restauration-1.html>>.

⁴² Constant, *De la responsabilité des ministres* cit., Chap. XIII, *Résultat des Dispositions précédentes, relativement aux effets de la Responsabilité*, p. 481.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Jaume, *Introduction to De la responsabilité des ministres* cit., pp. 431-434.

⁴⁵ Su questa categoria amplius Manca, Lacchè (ed. by), *Parlamento e Costituzione*, cit.

⁴⁶ F.J. Stahl, *Die Philosophie des Rechts. II. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*. Tübingen, Mohr, 1846, 2 ed.

⁴⁷ F. Hartung, *Verantwortliche Regierung, Kabinette und Nebenregierungen im konstitutionellen Preussen, 1848-1918*, in «Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte», 44, 1932, pp. 1-45; E. Hahn, *Ministerial Respon-*

- sibility and Impeachment in Prussia 1848-63, «Central European History», 1977, Vol. 10, No. 1, pp. 3-27.
- ⁴⁸ O. Pflanze, *Juridical and Political Responsibility in Nineteenth-Century Germany*, in *The Responsibility of Power: Historical Essays in Honor of Hajo Holborn*, a cura di L. Krieger e F. Stern, New York, Doubleday, 1967, pp. 162-182.
- ⁴⁹ Mohl, *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheitsstaaten mit Volksvertretung*, cit., p. 1.
- ⁵⁰ Ivi, pp. 714-723; E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, Kohlhammer Verlag, 1960, vol. 2, pp. 70-73; P. Popp, *Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage im Spannungsfeld zwischen Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte des Kurfürstentums Hessen*, Münster, Lit, 1996.
- ⁵¹ «I ministri sono solidalmente responsabili davanti alle Camere della politica generale del Governo e individualmente dei loro atti personali. Il Presidente della Repubblica non è responsabile che nel caso di alto tradimento» (art. 6 della Legge costituzionale francese del 25 febbraio 18752) Cfr. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 323-324.
- ⁵² Constant, *De la responsabilité des ministres*, testo a cura di Kloocke, cit., Chap.VI *De la Responsabilité proprement dite*, p. 460.
- ⁵³ Per es. art. 56 *Charte constitutionnelle* 1814: «[I ministri] non possono essere accusati che per tradimento o concussione. Leggi particolari specificheranno questa specie di delitti, e ne determineranno la messa sotto accusa»; Art. 69 della *Charte* del 1830: «Sarà provveduto successivamente con leggi separate e nel più breve tempo possibile agli oggetti sottosegnati: [...] 2. la responsabilità dei ministri e degli altri agenti del potere; [...]»; Art. 134 della Costituzione belga del 1831: «Fino a che non siasi provveduto con una legge, la Camera dei rappresentanti avrà un potere discrezionale per accusare un ministro, e la Corte di Cassazione per giudicarlo, caratterizzando il delitto e determinandone la pena. Tuttavia, la pena non potrà eccedere la reclusione, senza pregiudizio dei casi espressamente preveduti dalle leggi penali»; Art. 61 della Costituzione prussiana del 1850: «[...] Le regole concernenti i casi di responsabilità ministeriale, la procedura in proposito e le pene da applicarsi formeranno l'oggetto di una legge particolare». Sulla Spagna v. I. Fernandez Sarasola, *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, prefazione di J. Varela Suanzes, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- ⁵⁴ Ancora una volta la *Charte constitutionnelle* francese del 1814, è il testo europeo che meglio "traduce" l'esperienza inglese: «La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri e di tradurli davanti alla Camera dei pari, che sola ha il diritto di giudicarli» (art. 55).
- ⁵⁵ Sul progetto REGALIEN v. *supra*, nt. 1.
- ⁵⁶ Questo aspetto è stato particolarmente approfondito in Francia: il dibattito sul diritto pubblico è ben ricostruito da M.-J. Redor, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris, Economica, 1992, pp. 137 ss. Cfr. Anche G. Sacriste, *La République des constitutionnalistes: professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011. Per una comparazione v. H.S. Jones, *The French State in Question. Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; C. Laborde, *Pluralist Thought and the State in Britain and France, 1900-1925*, London, Palgrave Macmillan, 2000; M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State Social Policy in Germany to 1945*, Chaim, Springer, 2013; M. Fioravanti, *La costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè, 2018.
- ⁵⁷ J.-P. Machelon, *La République contre les libertés? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, FNSP, 1976; Id., *Parlementarisme absolu, État de droit relatif: à propos du contrôle de la constitutionnalité des lois en France sous la Troisième République (Positions et controverses)*, «La Revue administrative», nov.-dec. 1995, 48, n. 288, pp. 628-634; O. Rudelle, *La République absolue. Aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France Républicaine, 1859-1875*; E. Maulin, *La théorie de l'État de Carré de Malberg*, Paris, Puf, 2003; Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 349 ss.
- ⁵⁸ G. Cahen, *Le gouvernement législateur. La loi et le règlement*, thèse, Paris, Rousseau, 1903; J. Barthélemy, *Le gouvernement législateur. Le projet de délégation du pouvoir exécutif*, in «Revue politique et parlementaire», avril 1917, pp. 5-20. Cfr. F. Bock, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002; E. Lemaire, *Le désaccord du parlement et du gouvernement sur la "Constitution du pouvoir politique en temps de guerre": l'échec du projet Briand sur les décrets-lois (déc. 1916-jan. 1917)*, in «Jus politicum», *Le droit public et la Première Guerre mondiale*, 15, 2016, <<http://juspoliticum.com/article/Le-desaccord-du-parlement-et-du-gouvernement-sur-la-Constitution-du-pouvoir-politique-en-temps-de-guerre-l-echech-du-projet-Briand-sur-les-decrets-lois-dec-1916-jan-1917-1065.html>>; E. Quinart, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914-1958)*, thèse Droit, Université de Lille, 2019, pp. 44 ss., 99 ss.
- ⁵⁹ J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 9: «Le théoricien a une

tendance naturelle à accorder la place la plus importante à la fonction législative, parce que, avec la fonction juridictionnelle, elle forme les traits les plus caractéristiques de l'activité spécifique de l'État, qui est de poser le droit et de le garantir. Mais la fonction législative et la fonction juridictionnelle ne forment en somme que la vie abstraite de l'État; sa vie concrète, c'est la gestion des affaires publiques, c'est l'administration dans un sens très large. Or, cette administration est l'attribut naturel de l'organe exécutif». Cfr. F. Saulnier, *Joseph-Barthélemy 1874-1945. Le crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 393 ss.

⁶⁰ O. Beaud, *La responsabilité politique face à d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, in «Pouvoirs», 92, 2000, pp. 17-30.

⁶¹ E. Giglio, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020.

⁶² P. Avril, *Responsabilité et accountability*, in O. Beaud, J. M. Blanquer, a cura di, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et compagnie, 1999, pp. 85-93.