

Responsabilità ministeriale*

Luigi Lacché

1. Il *Dictionnaire critique de la langue française* dell'abate Jean-François Feraud attribuisce a Jean Necker, ministro del re di Francia, l'introduzione, nel lessico politico-istituzionale, del termine *responsabilité*: «Responsabilité est un mot de M. Necker»¹. *The Oxford English Dictionary* data al 1787 l'uso del sostantivo *responsability* attribuendone la paternità all'Hamilton del *The Federalist* (art. n. 63)². Di certo, nel breve intervallo tra il *Compte rendu au roi* del 1781 e il *De l'administration des finances de la France*, il banchiere ginevrino rivela pubblicamente le gravi condizioni finanziarie della Francia mostrando le responsabilità della cattiva amministrazione. *Responsabile, responsabilità*, dopo secoli di vita opaca, cominciano ad acquisire un significato che la Rivoluzione riempirà di contenuti e di contraddizioni. La *responsabilité des ministres* è, quasi ossessivamente, una delle formule più reclamate e discusse. Dall'alto verso il basso, dai ministri sino all'ultima guardia campestre il "potere" deve rendere conto di quello che ha fatto o ordina di fare. L'azione

* Si presenta qui in anteprima la voce *Responsabilità ministeriale* destinata a A.M. BANTI - A. CHIAVISTELLI - L. MANNORI - M. MERIGGI (edd), *Dizionario critico del Risorgimento*, Roma-Bari, in corso di pubblicazione.

¹ J.-F. FERAUD, *Dictionnaire critique de la langue française*, Marseille 1787-88, t. III, p. 456. Cfr. in particolare J. NECKER, *Du pouvoir exécutif dans les grands Etats* (1792), in J. NECKER, *Oeuvres complètes*, Paris 1821, vol. VIII e V. AZIMI, *Aux origines de la responsabilité ministérielle*, in J. BART - J.-J. CLÈRE - C. COURVOISIER - M. VERPEAUX (edd), *1791. La première constitution française*, Paris 1993, pp. 216-269; J. HENRIOT, *Note sur la date et le sens de l'apparition du mot "responsabilité"*, in «Archives de philosophie du droit», 22/1977, pp. 59-62.

² Cfr. *The Oxford English Dictionary*, t. VIII, p. 542, ma anche F. BRUNOT, *Responsabilité*, in N. BØRGHOLM - A. BRUSENDORFF - C. A. BODELSEN (edd), *Grammatical Miscellany Offered to Otto Jaspersen on His 70. Birthday*, London-Copenhagen, 1930 pp. 401-404.

politica e amministrativa è sempre “a tempo”, è una catena sottoposta al principio di responsabilità: «La Società ha il diritto di chiedere conto a ogni agente pubblico della sua amministrazione»³.

È attorno a quegli anni che i dizionari cominciano a registrare queste “nuove” parole e i relativi concetti. I materiali di costruzione della categoria “responsabilità ministeriale” sono eterogenei e non riescono a trovare una sistemazione coerente. L’idea di fondo – che ha come retropensiero il deprecato “dispotismo ministeriale” di antico regime – è che i ministri debbano “avere paura” (Saint-Just). Le leggi del 1791, la costituzione del 3 settembre, il codice penale dello stesso anno fondano un corpo composito. A prima vista il codice genetico della responsabilità “alla francese” sembra recepire i principi guida dell’esperienza britannica: inviolabilità del monarca, responsabilità dei ministri, controfirma obbligatoria di tutti gli atti mediante i quali si esercita la prerogativa regia. Ma non è certo sufficiente la “scrittura” dei principî per dar vita agli stessi esiti. Potere esecutivo e potere legislativo in realtà si fronteggiano l’un l’altro, secondo una rigida separazione dei poteri, ma ad armi impari, dando vita a un sistema che respinge alla radice la logica dell’equilibrio e del bilanciamento. Il vero codice genetico della responsabilità ministeriale del 1791 ha come “formato” quello giuridico-penale. La prima esperienza dell’Assemblea legislativa rivela il tentativo di estendere oltremodo le figure giuridiche della responsabilità per ottenere incerti obiettivi politici.

L’articolazione dei poteri nella costituzione dell’anno III, a cominciare dal problema del rapporto tra direttori e ministri, allontana ancor di più la Francia dalle logiche complesse, anche se solo immaginate, della responsabilità ministeriale.

2. La responsabilità dei funzionari pubblici diventa base tralatizia di «garanzia sociale» nelle costituzioni italiane del triennio “giacobino” (Cost. Bologna 1796, art. XXII, Dichiarazione dei diritti; Cost. del popolo ligure, 1797, art. 2; Cost. repubblica cispadana, 1797, Dichiarazione dei diritti, art. XI; costituzioni del 1797 e 1798 repubblica cisalpina; Cost. repubblica romana 1798, Dichiarazione dei diritti, art. 22). L’influenza della costituzione dell’anno III sugli “esercizi” di assetto costituzionale delle repubbliche italiane si porta dietro il *lessico della responsabilità* sviluppato nella Francia post-rivoluzionaria ma anche l’*impossibilità* di dar vita, come del resto nel modello originario, a una cultura istituzionale della responsabilità politica. Giuseppe Compagnoni, nella sua *pedagogia costituzionale* che ben rappresenta temi e culture circolanti allora tra la Francia e

³ Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino, 26 agosto 1789, art. 15.

l'Italia, sottolinea l'inevitabile carattere *esecutivo* della responsabilità del governo secondo la più stringente logica "assolutistica" della sovranità. Il rapporto tra il popolo e il governo nella *democrazia rappresentativa* si articola attorno alle coppie sovrano/esecutore, padrone/servo, principale/agente. Compagnoni coglie però bene le contraddizioni della costituzione francese del 1791 informata a un pericoloso *dualismo*; inviolabile come rappresentante della nazione, il monarca è però "oggetto" di responsabilità come «primo funzionario pubblico»:

«I Francesi, che sono stati i primi a ristabilire in Europa il governo monarchico secondo i veri principj, nella costituzione del 1791 aveano dichiarato il re inviolabile, e responsabili soltanto i suoi ministri. Ma intanto questi ministri si doveano eleggere, e congedare dal solo re. Come mai tanti valentuomini, che componevano l'Assemblea nazionale, non si accorsero della contraddizione? La responsabilità emana dalla natura della cosa: chiunque assuma un'amministrazione pagata, deve renderne conto. Che se voleasi questo conto dai ministri, ostinandosi a non vedere nel re che una volontà costantemente conforme alla legge, era almeno necessario, che la Nazione potesse efficacemente influire sul congedo de' ministri. Perché riserbarsene soltanto il gastigo dopo la prevaricazione! voleano fare del re una cosa sacra, e ne facevano un essere malefico»⁴.

La democrazia rappresentativa, affermata dalla costituzione dell'anno III, e non i degenerati governi misti all'inglese, doveva dunque rappresentare il modello per l'Italia. Un modello, come è noto, che contiene a sua volta, come in una scatola cinese, elaborazioni mentali assai diverse, dall'"ordine plurale" al governo elitario⁵.

La costituzione della repubblica italiana del 1802 segue, vieppiù complicato, lo schema della costituzione dell'anno VIII che, per certi versi, riassume il discorso sulla responsabilità dei pubblici funzionari post-rivoluzionari giungendo però a esiti ulteriori: da un lato il meccanismo privilegiato della *garanzia amministrativa* (art. 75), dall'altro il rafforzamento della procedura di responsabilità penale di fronte alla giurisdizione speciale dell'Alta Corte (artt. 72-74). In questa prospettiva, però, occorre tenere presente la logica profonda che sta alla base della costituzione del governo di brumaio: dietro l'apparenza di complesse dinamiche costituzionali e attraverso la moltiplicazione e il depauperamento rappresentativo delle assemblee legislative i poteri reali sono ben serrati nelle mani del primo console. Nel 1804 Vincenzo Cuoco, riprendendo le critiche all'astratto costruttivismo "giacobino", scorge nella rifondazione ereditaria del

⁴ G. COMPAGNONI, *Elementi di diritto costituzionale democratico* (1797), a cura di I. MEREU - D. BARBON, Bologna 1985, pp. 177-178.

⁵ Cfr. L. MANNORI, *La crisi dell'ordine plurale. Nazione e costituzione in Italia tra Sette e Ottocento*, in *Ordo iuris. Storia e forme dell'esperienza giuridica*, Milano 2003, pp. 137-180.

potere esecutivo, accompagnata dalla responsabilità dei ministri, la via per una possibile conciliazione tra la libertà e l'Impero⁶. Proprio Cuoco aveva preso atto nel *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*⁷ della necessità *realistica* di governare le diverse “nazioni” che formavano la società “italiana” attraverso la *leadership* dei savi resa possibile dal sostegno decisivo dello Stato napoleonico. Un modello, si capisce, nel quale non c'era spazio per un *discorso politico della responsabilità*.

3. La “reinvenzione” francese del concetto di responsabilità era invero carica di significati e di prospettive. Per Necker la responsabilità si appoggia anzitutto su quella figura retorico-contestativa che è il “tribunale dell'opinione pubblica”. Surrogato di un corpo rappresentativo – come noterà la figlia Madame de Staël⁸ – l'opinione pubblica è vista come una sorta di alta istanza “giudiziaria” di fronte alla quale persino i re devono *rendere conto*. Il ministro, *uomo pubblico* che governa in nome del sovrano, deve *avere credito*. E avere credito significa guadagnare *fiducia*. Non stupisce che il Necker banchiere/ministro utilizzi così agevolmente un lessico tipicamente “economico”, da *Commercial Society*. Scriverà sempre sua figlia:

«il credito è dunque la vera scoperta moderna che ha legato i governi coi popoli. Il bisogno di credito obbliga i governi a rispettare la pubblica opinione; ed allo stesso modo che il commercio ha incivilito le nazioni, il credito che da esso deriva ha reso necessarie delle forme costituzionali qualsivoglia».

Nessun altro orientamento intellettuale sa cogliere, nell'Europa continentale, il senso più profondo della responsabilità ministeriale meglio del “gruppo di Coppel”¹⁰. Necker, anche dopo le disillusioni del 1789, resta convinto che la coppia inviolabilità/responsabilità sia una grande risorsa della condizione monarchica in grado di separare la responsabilità dei ministri dalla *puissance* e dalla sovranità dello Stato. L'esperienza britannica, inevitabile punto di riferimento, rivelava un percorso di *differenziazione funzionale* tra la re-

⁶ V. CUOCO, *Napoleone Imperatore* (1804), in V. CUOCO, *Scritti vari*, Bari-Laterza 1924, vol. I, p. 104.

⁷ V. CUOCO, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli* (1802), a cura di A. DE FRANCESCO, Roma-Manduria 1998.

⁸ A.-L.G. DE STAËL, *Considerazioni sui principali avvenimenti della Rivoluzione francese* (1818), Milano 1943, p. 99.

⁹ *Ivi*, p. 96.

¹⁰ L. LACCHE', *Coppel et la percée de l'État libéral constitutionnel*, in L. JAUME (ed), *Coppel, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du Groupe de Madame de Staël*, Paris 2000, pp. 135-155; A. LAQUIEZE, *Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppel*, in L. JAUME (ed), *Coppel, creuset de l'esprit libéral*, cit., pp. 157-176.

sponsabilità penale (le “arcaiche” procedure di *impeachment* e di *atteinder*) e la responsabilità “politica”¹¹. Tra il 1714 e i primi decenni dell’Ottocento la responsabilità penale diventa l’assoluta eccezione, mostrando come lo sviluppo del “parlamentarismo” sia anche un processo di *civilizzazione* costituzionale e di *depenalizzazione* dei comportamenti e degli atti dei ministri che pretendano di definire una concezione del bene comune. Benjamin Constant, come è noto, saprà fare tesoro, pur con alcune inevitabili incompiutezze, della riflessione neckeriana impostando la più significativa teorica della responsabilità nel costituzionalismo del primo Ottocento. Il pensatore svizzero trae i materiali dall’esperienza inglese che ha *sterilizzato* il *veto* regio, potenziato i legami tra esecutivo e legislativo, distinto tra gli atti illegali arbitrari e il cattivo uso del potere legale dei ministri, definito la responsabilità in termini di acquisto o perdita di *fiducia/credito* nei confronti della nazione e dell’opinione pubblica. Attraverso l’ingegnosa teoria del *potere neutro*, che riporta il discorso all’interno della più favorevole condizione monarchica, Constant *giurisdizionalizza* la responsabilità e pensa di poter risolvere il dilemma originario: costringere l’esecutivo a *rendere conto* senza alterare la dignità del governo e la *puissance d’Etat*, conciliando stabilità e mutamento. Se Madame de Staël notava come «En Angleterre, quand le ministre n’a plus la majorité dans le Parlement, il quitte sa place», Constant è ben consapevole che il sistema “parlamentare” francese, appena istituito tra il 1814 e il 1815, è altra cosa e in questo contesto è indispensabile rivalorizzare il monarca come “giudice” supremo dei conflitti tra i poteri¹².

4. È invece sufficiente leggere la *Monarchia nazionale rappresentativa* di Romagnosi per comprendere quanto l’ideario concettuale in Italia resti lontano, al momento della Restaurazione, dalla cultura liberal-costituzionale¹³. L’*impossibilità* di configurare un percorso di sviluppo della responsabilità “politica” – nel senso constantiano del termine – è legata alle radici rivoluzionarie innervate dalla concezione napoleonica dello Stato *pedagogico*, istitutore del sociale, per

¹¹ Cfr. 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 1999.

¹² B. CONSTANT, *De la responsabilité des ministres* (1815), in B. CONSTANT, *Oeuvres complètes*, IX, 1, a cura di O. DEVAUX - K. KLOOCKE, Tübingen 2001. Cfr. L. JAUME, *Le concept de “responsabilité des ministres” chez Benjamin Constant*, in «Revue française de droit constitutionnel», 42/2000, pp. 227-243.

¹³ G. D. ROMAGNOSI, *Della costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa: la scienza delle costituzioni* (1815), a cura di G. ASTUTI, Roma 1937. Cfr. L. MANNORI, *Uno Stato per Romagnosi. I: Il progetto costituzionale*, Milano 1984.

certi versi autentica forma *razionalizzata* dell'assolutismo settecentesco. Quell'impossibilità è dunque legata alla centralità di una mediazione tecnocratico-amministrativa che non rompe i legami con i modelli di costruzione corporata del sociale tipici dell'antico regime. In questo contesto non si riesce a *immaginare* un legame *politico-fiduciario* tra l'esecutivo monarchico, l'opinione pubblica e le istituzioni rappresentative.

Questo *imprinting*, culturale prima ancora che istituzionale, valorizza invece il circuito della *giuridicizzazione* della responsabilità. Due costituzioni, ben diverse per caratteri e natura, la costituzione del Regno di Napoli del 1815 e la costituzione delle Province Unite del 1831, riprendono lo schema contenutistico della costituzione del 1802. La riarticolazione della responsabilità del potere esecutivo, sia nel senso della forma monarchica che di quella repubblicana, non va oltre il modulo assorbente del penale. Non stupisce certo il fatto che la lingua "parlata" registri appena la dimensione "ministeriale", italianizzi i "francesismi" e ignori in quei decenni il possibile significato politico-giuridico della responsabilità¹⁴. Nell'Italia della Restaurazione "senza costituzioni" il fragile e confuso costituzionalismo che vi circola in brevi interludi "dinamici" – i cosiddetti "moti risorgimentali" – non si preoccupa tanto delle forme e del problema della legittimità: la costituzione è un bene in sé, essa ha forza in quanto *ideologia*, è una tavola di valori che subordina i fatti alle idee. La costituzione è un punto di partenza e non un punto di arrivo. La costituzione di Cadice o la costituzione siciliana del 1812 sono dunque *idee di costituzione*. Eppure vi sarebbero state parecchie ragioni a consigliare una lettura approfondita del grande laboratorio spagnolo del primo Ottocento proprio sul tema della responsabilità. Santorre di Santarosa nel suo progetto del 1821-22 combina assieme la cultura dell'*impeachment* con il diritto del parlamento di far «rendre compte de tous les actes du pouvoir exécutif» (art. 96). Ma malgrado il tentativo di radicamento delle istituzioni rappresentative, come nel caso napoletano del 1820-21¹⁵, l'esito fallimentare di quel biennio accentuò la diffidenza dei governi e non di rado anche

¹⁴ Cfr. per esempio F. D'ALBERTI DI VILLANUOVA, *Dizionario universale, critico, enciclopedico della lingua italiana*, 6 voll., Lucca 1797-1805; F. CARDINALI, *Dizionario portatile della lingua italiana*, 2 voll., Bologna 1827; G. BERNARDONI, *Elenco di alcune parole oggi frequentemente in uso, le quali non sono ne' vocabolari italiani*, Roma 1829.

¹⁵ Cfr. per esempio I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid 2001; P. COLOMBO, *Costituzione come ideologia. Le rivoluzioni italiane del 1820-21 e la costituzione di Cadice*, in J.M. PORTILLO VALDÉS (ed), *La Nazione cattolica. Cadice 1812: una costituzione per la Spagna*, Maduria 1998, pp. 131-157.

la critica dei moderati verso un parlamentarismo privo di tradizioni che non fossero quelle che riconducevano agli antichi Stati. La sostanziale ineffettività delle esperienze costituzionali era lo specchio di una fragilità strutturale. Né la breve stagione della “monarchia consultiva”, a prevalente valenza politico-territoriale, né i progetti infrastatali degli anni '40 nel segno di un indefinito discorso “federalistico” acceleravano, negli Stati, lo sviluppo della cultura rappresentativo-parlamentare.

5. Gli anni '40 sono però anni cruciali, utili per tracciare, ancora prima del '48, una linea di confine. Le monarchie italiane senza costituzione sono – direbbe Madame de Staël – monarchie “senza credito” e quindi senza fiducia, governi che non possono «rispettare l'opinione pubblica» e collegarsi alla “nazione”. Proprio in quegli anni comincia a emergere quella sfera pubblica – fondata sui presupposti della *comunicazione* sociale: la nazione dei lettori e del pubblico *criticante* – che funge da terreno di *collegamento* tra esperienze distinte ed eterogenee. Ludovico di Breme, in una lettera a Sismondi del 1818, coglieva nell'ostacolo frapposto a ogni tipo di comunicazione commerciale e letteraria la vera strategia politica dei “restauratori”: l'intenzione dei Principi era di isolare i sudditi come in un arcipelago: «Voilà un sujet à traiter sous le titre Du danger des communications sociales au 19e siècle. Par un ami de l'ordre»¹⁶.

L'opinione pubblica e la nazione sono dunque le strutture decisive per *collegare* i soggetti negli Stati e tra gli Stati. Rispetto a questa evoluzione, non pochi intellettuali – si pensi per esempio al “secondo” Romagnosi – *déracinés* a partire dalla Restaurazione, cominciano a rappresentarsi come *faiseurs d'opinion*. L'ampliamento di *scala*, da regionale a nazionale, apre prospettive in parte inedite e si comincia a codificare un'idea di *pubblico*. Nel 1846, Massimo D'Aze-glio, in margine ai *casi di Romagna*, osserva acutamente: «quando in una nazione tutti riconoscono giusta una cosa e la vogliono, la cosa è fatta; e in Italia il lavoro più importante per la nostra rigenerazione si può far con le mani in tasca»¹⁷.

Nel 1844 Cesare Balbo aveva invitato i governi a diventare più *desiderabili* per attrarre le migliori energie e per costruire una *egemonia nazionale*¹⁸.

Non sorprende che gli “incunaboli” del costituzionalismo italiano siano incentrati in grandissima misura sul nesso libertà di stampa, opinione pubblica, governo costituzionale/*monarchia rappresentati-*

¹⁶ L. DI BREME, *Lettere*, raccolte e annotate da P. Camporesi, Torino 1966, p. 532.

¹⁷ M. D'AZEGLIO, *Degli ultimi casi di Romagna*, s.l. 1846, p. 84.

¹⁸ C. BALBO, *Delle speranze d'Italia*, 2ª ed., Capolago 1844, pp. 217 ss.

va. Non è difficile cogliere l'affioramento di quella cultura liberal-costituzionale che ha radici britanniche ma "forma francese", filtrata attraverso Constant, Rossi, Hello e altri scrittori orleanisti. La responsabilità dei ministri è uno dei fondamenti del governo rappresentativo perché:

«mantiene un giusto temperamento tra la potenza del Principe, e quella dei parlamenti chiamati a tutelare i diritti e gl'interessi della nazione. Se il Principe con la sanzione, o col divieto delle leggi, con la scelta dei magistrati e dei pubblici ufficiali, con la convocazione e lo scioglimento del parlamento, mantiene la sua suprema autorità su tutte le parti del pubblico reggimento, i deputati della nazione con chieder conto ai Ministri di tutti, senza eccezione, gli atti che a quello appartengono, fanno sì che in tutte le sue parti si mantenga vivo quello spirito, che lo tiene in armonia coi voti e coi desiderii della nazione. Per tal modo si impedisce che non si alteri quell'ordinamento di poteri che è proprio della monarchia rappresentativa»¹⁹.

In questo modo si impediscono gli atti contrari ai diritti politici riconosciuti dalla coscienza comune e «consacrati dalla costituzione»²⁰. In pochi mesi, tra la fine del 1847 e la primavera del 1848, lo scenario *nazionale* cambia decisamente. Le monarchie "senza credito" devono prendere la strada del modello "censitario-rappresentativo" di impianto liberale. La costituzione, rapidamente, "consacra" l'avanzata nazionale dell'opinione pubblica, imita modelli stranieri coniugandoli ai contesti, si conquista "credito".

6. A leggere i testi delle costituzioni del 1848, il tema della responsabilità viene incardinato sull'asse di alcuni principî comuni. I ministri, di nomina regia, sono responsabili; la persona del re è sacra e inviolabile: «Gli atti di ogni genere sottoscritti dal Re non hanno vigore se non contrassegnati da un ministro segretario di stato, il quale perciò solo se ne rende responsabile»²¹. I ministri hanno libero accesso in Parlamento e il diritto di essere ascoltati: «Hanno l'obbligo, quando sieno invitati, a dare gli schiarimenti, che all'assemblea sembrassero opportuni»²².

La responsabilità che emerge in forma esplicita è quella giuridico-penale: i ministri potranno essere processati e puniti nei casi previsti da apposita legge. Questa «determinerà i casi di tale responsabilità, le pene, le forme dell'accusa e del giudizio»²³. Le carte del 1848 intendono "temperare" la monarchia *costituzionalizzata* attra-

¹⁹ C. BONCOMPAGNI, *Della monarchia rappresentativa*, Torino 1846, pp. 33-34.

²⁰ *Ivi*, p. 34.

²¹ Costituzione del Regno delle Due Sicilie, art. 72.

²² Statuto del Granducato di Toscana, art. 61.

²³ Statuto fondamentale del governo temporale degli Stati della Chiesa, art. 54.

verso il governo rappresentativo. Gli articoli che nelle varie costituzioni definiscono il *problema* della responsabilità rappresentano un dato di partenza che deve essere letto alla luce dell'*origo constitutionis* (la *lettre*) ma anche in rapporto ai profili evolutivi (l'*esprit*). Ancora una volta la fonte britannica viene passata attraverso il filtro, talvolta distorto, del costituzionalismo continentale con al centro le *Chartes* francesi (1814 e 1830) e la costituzione belga del 1831 ma spesso con differente *esprit* e con esiti originali.

Il 1848 afferma in Italia le prime *esperienze costituzionali*, fatte di dottrine, lotte parlamentari, prassi: inizia una brevissima (per la gran parte della penisola) difficile ma decisiva stagione che segnerà un punto di non ritorno. La *vita costituzionale* consente di consolidare logiche e dinamiche “rappresentative” che vengono così messe alla prova per la prima volta. La responsabilità ministeriale si rivela uno dei più delicati contrafforti. Cesare Balbo ha ben compreso che il regime rappresentativo vive di interdipendenze e di finzioni. Una delle grandi *invenzioni* del costituzionalismo britannico è che il *Re non può far male*: tanto più è inviolabile la persona del re tanto più è *esposta* quella dei ministri. Non si può non «ammirare questa istituzione, questo mezzo termine, questo ritrovato» della civiltà che unisce nella monarchia rappresentativa i vantaggi della monarchia e della repubblica. Ma non bisogna cadere nell'equivoco della *neutralizzazione politica* del sovrano. Ripercorrendo le figure del “potere neutro” Balbo ricorda la centralità strategica della monarchia. La responsabilità penale – che, tra l'altro, è di ardua attivazione – non può diventare inopinatamente uno scudo per i ministri. Il ministro costituzionale deve essere devoto alla nazione in generale e al Principe in particolare: «egli è, nella macchina rappresentativa, parte di quel congegno speciale che si chiama potere del principe, e a questo deve servire principalmente, con questo cooperare»²⁴.

Nell'elogio dottrinario dello schema del governo misto-rappresentativo la responsabilità non deve però essere una semplice “finezza”. Nessun scrittore del '48 italiano coglie e soprattutto sintetizza meglio di Pietro Peverelli le dinamiche della responsabilità retta da due principi: l'accordo *vero*, cosciente e sincero, tra il monarca e i ministri, l'*influenza* dell'opinione pubblica “rappresentata” in grado, in alcune circostanze, di “impedire” o “obbligare” i ministri: «Sebbene quindi l'art. 65 attribuisca al re il diritto di nominare e revocare i suoi ministri, pure per l'applicazione delle altre disposizioni dello Statuto, che vi hanno correlazione, questo diritto non è né as-

²⁴ C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia. Saggi politici di Cesare Balbo. Della politica nella presente civiltà abbozzi del medesimo autore*, Firenze 1857, p. 398.

soluta né illimitata, ma è necessariamente influenzata dalla maggioranza della Camera dei deputati»²⁵.

Quest'influenza non può essere né diretta né esplicita: il parlamento non può chiedere la revoca dei ministri ma può rifiutare la sua approvazione alle leggi non conformi alle idee politiche della maggioranza. Sono le dimissioni e l'appello al popolo a tenere in equilibrio il sistema e rendere mera, remota eccezione la messa in stato d'accusa. La monarchia rappresentativa ha dunque un vantaggio congenito:

«in guisa che i ministri della Corona debbono interpretare i voleri della pluralità e uscir dell'ufficio quando venga lor meno il concorso parlamentare, ognun vede come l'opinione pubblica non intermetta mai di vegliarne gli andamenti, come in ogni tempo si precluda la via ai piccoli arbitri, si componano i conflitti fra camera e governo e come si apra l'adito ai mutamenti nella cosa pubblica col semplice scambio dei ministri che consigliano il capo dello stato. In una repubblica presidenziale si comprenderà ancora una rivoluzione; essa diventa inutile nella monarchia»²⁶.

Non mancheranno certo i tentativi per attuare la *giuridicizzazione* della responsabilità attraverso leggi organiche costituzionali. I progetti del deputato Sineo presentati sin dal 1849 al parlamento subalpino ne danno il tono; ma la tendenza è a separare, ovvero a cogliere anche nella procedura "penale" la sua prevalente dimensione *politica*²⁷. La responsabilità penale ha un rilievo più simbolico che effettivo e diventa assoluta *extrema ratio* quanto più un sistema costituzionale comincia a camminare sulle proprie gambe. Il lessico si diffonde rapidamente. Straordinaria è la capacità di *registrazione* dei neologismi di quel *Dizionario politico popolare* torinese che coniuga e traduce sarcasticamente nel linguaggio democratico le nuove categorie dell'esperienza costituzionale:

«Responsabilità. Chi rompe paga: è questo un proverbio da taverna, ma non certo da gabinetto. Nei gabinetti quel proverbio va rivoltato così: chi rompe è pagato. I ministri si dicono *responsabili* de' loro atti. Ma questa non è più che una frase, finché non sia stata proposta ed emanata una legge sulla responsabilità ministeriale, che determini gli atti che cadono sotto la penalità, stabilisca la

²⁵ P. PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del regno di Sardegna*, Torino 1849, p. 135. Cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino 2008; C. GHISALBERTI, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano 1972; A. CHIAVISTELLI, *Dallo Stato alla nazione. Costituzione e sfera pubblica in Toscana dal 1814 al 1849*, Roma 2006.

²⁶ D. CARUTTI, *Del governo libero*, Torino 1852, p. 242.

²⁷ Cfr. E. PESSINA, *Manuale del diritto pubblico costituzionale*, Napoli 1849 e L.A. MELEGARI, *Sunti delle lezioni di diritto costituzionale date dal sig. professore L. A. Melegari nella Università di Torino l'anno scolastico 1857-58; compilati da alcuni studenti per uso de' loro condiscipoli*, Torino 1857.

penalità stessa, ordini il resoconto degli atti ministeriali, il processo, il giudizio»²⁸.

I dibattiti sullo statuto del governo e sulla responsabilità riecheggiarono nelle aule parlamentari, dal Piemonte alla Toscana, da Roma a Napoli sino alla Sicilia, con esiti provvisori e limitati ma tutt'altro che banali. Solo il regime subalpino seppe però diventare *esperienza*: «Qui si assalgono, qui si difendono, e qui si feriscono e si uccidono i ministeri e rinascono altri via via»²⁹.

Balbo lo scoprì sulla propria pelle in quei primi anni di *apprentissage*. Pellegrino Rossi fu assassinato, il ministero democratico Guerrazzi-Montanelli si trovò al centro di ben note traversie. Nella storia subalpina – malgrado il grande esperimento cavouriano – e poi nella vicenda nazionale, la responsabilità politica non fu mai un incontroverso *punto di arrivo*: essa rimase un *problema*, cruciale, giacché dalla sua “soluzione” dipendevano l'assetto e l'evoluzione della forma di governo. La non casuale *vaghezza e duttilità* della formula costituzionale della responsabilità – strutturale nel costituzionalismo della Restaurazione – era in realtà un *programma*, da interpretare e riempire di contenuti.

²⁸ P. TRIFONE (ed), *Dizionario politico popolare* (1851), Roma s.d., p. 199.

²⁹ C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, cit., p. 308.