



Avv. IGNAZIO BRUNELLI
LIBERO DOCENTE DI DIRITTO COSTITUZIONALE

con l'on. G. M. Minelli
F. J.
ingegnamento e
studente
Minelli?



Sulla responsabilità

del Cancelliere tedesco

(A proposito di un recente scritto di **GIORGIO JELLINEK***)*

28.5.
1910



TORINO
UNIONE TIP. EDITRICE TORINESE
1910

Sommario: — I. Posizione del tema. — II. Considerazioni generali sul Cancelliere dell'Impero e sulla sua responsabilità in rapporto specialmente al costituzionalismo germanico. — III. Recenti progetti parlamentari in merito alla responsabilità politica e giuridica del Cancelliere. — IV. Esposizione critica di una contro-proposta dello *Jellinek* circa la detta responsabilità e conclusioni.

I.

Non v'è tra i cultori del diritto che non riconosca quanta e quale sia l'importanza della dottrina tedesca, anche, e specialmente, in questo eccelso ramo della scienza, e conseguentemente che non ammetta la necessità — pel giurista in generale — di attingere a questa fonte autorevolissima ed inesauribile. Il che può e deve anzi ripetersi per le discipline di diritto pubblico.

Se non che, noi abbiamo anche però sempre pensato e pensiamo che — per quanto riflette il diritto costituzionale in ispecie — sarebbe grave errore trascurare la letteratura giuridica francese ed anglo-americana; e ciò per due ragioni in particolar modo.

La prima perchè o per razza, o per temperamento, o per ragioni di parentela, intellettuale e politica, o per tutte queste ragioni insieme, noi siamo più affini alle ultime due sopraccennate fa-

miglie etniche: onde non si può tenere in non cale il modo con coi presso di queste siano sorte, siansi storicamente svolte, vengano tuttora in fatto e sieno, dalla scienza, studiate e considerate determinate istituzioni politiche che noi di là trapiantammo nella nostra terra (1) La seconda, perchè lo studio degli scrittori francesi ed anglo-americani completano, da un lato, le lacune che, dal punto di vista storico e politico, lasciano spesso molti scrittori tedeschi (punto essenzialissimo specialmente in determinati istituti), e dall'altro lato servono — ci si permetta la parola — da antidoto contro una tendenza eccessivamente autoritaria che caratterizza generalmente i suddetti autori.

Di qui la necessità — come si disse — di non dissociare dallo studio della dottrina tedesca, quello delle scuole francesi ed anglo-americane, e di non trascurare conseguentemente — pur tenendoli nettamente separati — gli elementi storici e politici da un lato, e quelli giuridici dall'altro, in ogni disamina, se si vuole che questa riesca esauriente e completa, e conduca ad una proficua costruzione giuridica di un determinato istituto, destinato ad un determinato popolo.

Queste considerazioni mi tornavano alla mente leggendo un recentissimo scritto di Giorgio Jel-

(1) Cfr. a questo proposito, la polemica tra il *Boutmy* e lo *Jellinek* in merito al lavoro di quest'ultimo « Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrecht »; e come il *Boutmy* sopracitato riesca a mettere bene in rilievo ed a dimostrare questa verità in « *Annales des sciences politiques*, XVII année, Paris, 1902, p. 415-443, e in « *Seances et travaux de l'Academie des sciences morales et politiques* », T. LIX, Paris, 1903, p. 600-636.

linek intorno ad una sua proposta concernente la *responsabilità del Cancelliere dell'Impero tedesco e de' suoi sostituti* (1).

Ed a ragione mi tornavano alla mente, perchè la lettura dell'opuscolo dell'eminente maestro di Heideberg, costituiva per me, in fondo, la conferma sempre maggiore di quella necessità di uno stadio, non unilaterale, delle istituzioni e delle dottrine straniere ed a cui ho più sopra accennato.

In questo scritto, difatti, (ispiratogli certamente da recenti casi, che ebbero un'eco rumorosa all'estero e nel *Reichstag* germanico, e che furono probabilmente la concausa delle dimissioni del cancelliere von Biilow) in questo scritto, dicevo, lo Jellinek — pur dimostrando di essere sempre quel grande giurista universalmente noto e così benemerito della scienza nostra — ci dà in sostanza la prova che non è possibile prescindere dall'elemento politico, vale a dire dalle contingenze della vita reale se si vuole — come dissi — costruire giuridicamente con proficuità.

Egli notando precisamente l'eventualità pericolosa di una politica inopportuna e puramente personale del *Kaiser* (p. 11), e la poca speranza di avere, al tempo presente, dei Bismark e delle grandi idee su cui poggiare e contare anche contro

(1) *Ein Gesetzentwurf betreffend die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter nebst Begründung von Geovg Jellinek, Professor des Staatsrechts in Heidelberg-Heidelberg. 1909. Carl Winter's Universitätsbuchhandlung.*

un Parlamento avverso (pag. 12); e constatando inoltre che senza l'appoggio o, peggio poi, contro la volontà del *Reichstag*, anche in Germania, la vita del Cancelliere' è divenuta difficile (pag. 12), viene nella determinazione di studiare se sia possibile di disciplinare giuridicamente la responsabilità politica o parlamentare del Cancelliere e de' suoi sostituti.

Abbiamo detto che lo scritto — breve ma succoso — fu certamente ispirato allo Jellinek da recenti casi; e non ci correggiamo. Solo vogliamo aggiungere che ad affrontare l'importante argomento deve averlo convinto vieppiù la presentazione, avvenuta al Reichstag, di alcuni progetti relativi al suaccennato tema della responsabilità del Cancelliere (1): progetti che non hanno certo incontrato il favore dell'illustre giuspubblicista, il quale, cori questa sua contro-proposta combatte i suddetti progetti parlamentari, tentando di regolare in diversa maniera, di quello che i progetti stessi facciano, un istituto che, per la prima volta, fa capolino in un regime che ci offriva finora il prototipo della forma

(1) Vgl. Antrag Ablass und Genossen, Drucksachen des Reichstags, 12. Legislatur, Periode, I. Session 1907-1909, Nr. 1063.

L'altra proposta è del deputato Albrecht. Le due proposte Ablass e Albrecht furono discusse il 2 e 3 dicembre 1908 unitamente alla mozione Hompesch sull'identico tema, e rinviate all'esame di una commissione.

Altre proposte si ebbero al Reichstag in questi giorni (15 marzo 1910); ma di esse non ci fu possibile avere ancora notizie ufficiali.

monarchica — federale — a sistema rappresentativo — non parlamentare (1).

L'esempio (astrattamente considerandolo) che ci offre ora lo Jellinek altamente apprezziamo; perchè è così che noi intendiamo la funzione del giurista se si vuole che la scienza serva per la vita: precorrere, cioè, il legislatore affermando il diritto; e tentare di correre ai ripari quando il legislatore minacci di incamminarsi per una falsa strada.

Se non che — per quanto lodevole — il tentativo di disciplinare con criteri giuridici un istituto eminentemente politico ci sembra che sia impresa più inattuabile che difficile, anche nella patria scientifica del *Rechtsstaat* e dove pure il regime parlamentare incontrò sempre la innata repulsione dei principali uomini politici e dei maestri del diritto.

Ma non ostante le suesposte ragioni, ed anzi, staremmo per dire, per esse, lo scritto dello Jellinek sia in sè, che per l'autorità somma dello scrittore, come per la singolarità del caso in rapporto al costituzionalismo germanico, merita una particolare attenzione.

E tanto più ci soffermiamo su questo tema della responsabilità, sia perchè esso risponde alle nostre attitudini mentali più facilmente portate allo studio delle singole questioni positive, sia perchè è tema talmente importante da investire di sè tutto

(1) Cfr. anche il nostro *corso libero* tenuto nell'anno 1906-1907 nell'Università di Ferrara sul tema: *Storia costituzionale degli Stati le cui vigenti istituzioni politiche si manifestano in forma tipica*: — *N* Forma — *L*' impero Germanico. — Lezioni litografate - Ferrara 1907,

il diritto costituzionale, sia infine perchè è problema difficile, tuttora insoluto e quindi sempre scientificamente d'attualità (1).

II.

Prima però di dare un riassunto critico vuoi dei sopraccennati progetti parlamentari, vuoi delle idee dello Jellinek, sarà bene, per maggiore chiarezza e per meglio intendere la portata ed il valore degli uni e delle altre, di premettere alcune brevi considerazioni generali sul Cancelliere dell'Impero tedesco e sulla responsabilità sua qual fu ed è disciplinata dalla Costituzione, intesa dai più autorevoli giuspubblicisti (2), concepita nella vita

(1) Notiamo anzi, a quest'ultimo proposito, che l'*Accademia di scienze morali e politiche di Napoli* apriva — con lodevole senso d'opportunità — nel gennaio dello scorso anno, un concorso sul tema della Responsabilità *giuridica* dei ministri: concorso che scade nel 30 settembre 1910.

(2) Cfr. — per tacer d'altri — LABAND: *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* — trad. francese. Paris. Giard et Brière, 1904; specialmente vol. II, pag. 22, 29, 55, 63, 66, 67, 339, 371 e note; vol. III, 218; vol. IV, 278; vol. VI, 294, 354; JELLINEK: *System der subjektiven öffentlichen Rechte* — Tübingen, Mohr, 1905, p. 203, 231, 233, 239; FRISCH: *Die Verantwortlichkeit der monarchen und höchsten Magistrate* — Berlin, Haring, 1904 (pregevolissimo lavoro dedicato allo Jellinek e dove è ampiamente trattato il tema della responsabilità ministeriale e specialmente per quanto concerne quella del Cancelliere tedesco) p. 313 a 332; G. MEYER: *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 622 e seg.; SEYDEL: *Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich 2 auff 1897*. p. 178 e seg.; ROSENBER: *Die Staatrechtliche Stellung der Reichskanzlers*, Strassburg, 1889, p. 28 ss.; HENSEL: *Die Stellung Des Reichskanzler nach dem Staatrechte des deutschen Reiches*, in: *Hirth's Annalen des deutschen Reiches*, 1882. Tübingen.

politica reale del grande impero in rapporto specialmente al governo costituzionale semplice ivi in vigore.

È noto come — contro l'opinione di qualche scrittore — la posizione giuridica e costituzionale, del Cancelliere dell'Impero non sia una creazione intenzionale di Bismark, sebbene abbia ricevuto importanza dall'uomo che per primo ne fu investito: essa si può dire piuttosto il risultato delle circostanze. Dal progetto di costituzione del 1867 appare che l'intenzione dei governi confederati non era quella di fare del Cancelliere un ministro indipendente, sibbene un sbordiuato del ministro degli A. Esteri di Prussia, con presidenza del Consiglio Federale. Non trattavasi di ministro responsabile politicamente: idea impossibile — secondo alcuni — in un governo federale (1).

Ma nel Reichstag si proposero emendamenti appunto in questo senso. Ad essi però si oppose con forza il Bismark, dichiarando che non si poteva nè confidare ad un consorzio di governi la funzione di designare un ministro, nè trasferire tal funzione ad un solo dei governi senza dare a quest'ultimo la supremazia su tutti; e che il sistema di Gabinetto avrebbe mutato l'intera fisionomia della costituzione federale. Tuttavia il Reichstag introdusse un articolo nuovo che dava al Cancelliere la contro-

(1) « Impossibile » no - osserviamo noi. - Basterebbe citare l'esempio del Canada, paese retto a sistema federale con governo di Gabinetto. (Cfr. BURGESS. *Political science, and comparative constitutional law* - Boston, vol. I, p. 268 e ss. LE FUR: *État federal et Confédérations d'États*. Paris, p. 388 e ss.

firma e la responsabilità degli atti del Governo E con ciò la funzione del Cancelliere si trasformava in quella d'un ministro. Egli non poteva essere più un funzionario dipendente dal Governo Prussiano, ma diveniva per necessità il capo del Governo Prussiano (1). Quanto poi al pericolo — temuto, come si vide, dal Bismark e da altri — che il Cancelliere potesse cadere sotto le dipendenze del Reichstag, è facile osservare che tale pericolo non esisteva con un uomo pari a Bismark, tanto più che il Reichstag non aveva a sua disposizione i mezzi di mettere in accusa il Cancelliere. Fu così escluso quel che Bismark respingeva assolutamente, e cioè non solo il concetto del Governo di Gabinetto, ma anche la creazione d'un governo federale, affatto distinto dai governi federati.

Perchè un ministro può essere reso responsabile politicamente? — si domanda il Seydel (2). Perchè esso non ha, come gli altri funzionari, il dovere d'obbedienza, ma conserva la sua intera libertà di accettare o non accettare gli atti della Corona.

Col sistema di Gabinetto riceverebbero pregiudizio i diritti dei governi confederati, oggi esercitati da essi, in virtù dei trattati, nel Consiglio Federale. Tali diritti sarebbero assorbiti da un Gabinetto, il quale per necessità diverrebbe sottomesso alla maggioranza del Reichstag. Ora — disse Bismark — i parlamenti reclutati mercè l'elezione,

(1) Questo concetto io troviamo molto bene sviluppato anche in ZORN: *The german Emperor* in « *Annal of Filadelfia* » luglio 1899. p. 85.

(2) Op. c., 178.

obbediscono alla tendenza di subordinare i bisogni del paese al bisogno d'essere rieletti.

È per effetto dell'aggiunta votata dal Reichstag che la posizione del Cancelliere si è appena abbozzata nella legge scritta, e quindi sono state veramente le circostanze — come sopra si disse — che hanno finita di costituirla nella pratica.

In linea di fatto, dunque, il Cancelliere dell'Impero diventa primo ministro dell'Imperatore, e questo giovò come tratto di unione fra il Consiglio Federale e il *Praesidium*. Ma in linea di diritto, però, le due posizioni debbono distinguersi accuratamente.

a) Come *Presidente* del Consiglio Federale, il Cancelliere è un delegato del Re di Prussia. Dunque non può avere responsabilità ministeriale di fronte al Consiglio. Se esso firma le decisioni del Consiglio, le firma come presidente dell'assemblea, non come ministro.

b) Come ministro *dell'imperatore*, le sue attribuzioni non concernono tutto ciò che riflette l'Impero, ma solo quelle che dalla Costituzione sono attribuite al *Praesidium*. Egli è ministro unico: non *primus inter pares*: i Segretari di Stato sono i suoi subalterni.

Già l'art. 15 della Costituzione (che è quello stesso che conferisce la nomina del Cancelliere all'Imperatore) dava al Cancelliere la facoltà di farsi sostituire nella presidenza del *Bundesrath*. La legge 17 marzo 1878 ordinò anche un sistema di supplenza de' suoi uffici ministeriali; o mediante un vice-cancelliere o mediante ministri dei singoli rami speciali.

L'Imperatore non può imporre al Cancelliere un rappresentante; ma solo nominarlo quando il Cancelliere lo reputi necessario. E per bene impedire la trasformazione in Governo di Gabinetto, è esplicitamente detto che anche durante una supplenza, cioè anche nei rami nei quali esiste un Segretario di Stato, il Cancelliere può sempre adempiere direttamente qualsiasi atto d'ufficio. Così il Cancelliere rimane sempre il capo e ministro unico, nonostante la presenza di ministri responsabili parzialmente ciascuno pel suo ramo. Ed è salvaguardato il sistema federale contro il sorgere d'ogni concorrenza da parte d'un mistero d'impero.

Questa, in sintesi, la posizione politico-giuridica del Cancelliere tedesco.

Ma non basta; chè ciò è ancora poco per aversi un'idea esatta della portata somma dei tentativi di riforma sopra accennati circa la responsabilità del Cancelliere, in un paese quale è l'impero germanico. Colla sopra dette riforme, non si tocca solo un istituto, ma tutto un sistema; e ciò per una ragione di carattere generale, e per una di carattere speciale. Per una di carattere generale, in quanto che ogni istituto del sistema rappresentativo ha un addentellato colla teorica della responsabilità ministeriale; per una di carattere particolare in quanto che una concreta responsabilità del Cancelliere, significherà, per la Germania, a più o meno breve scadenza, la cessazione di quel Governo Costituzionale semplice di cui, sia nei singoli Stati,

e più nella sua stessa unità federale, costituiva appunto, come si disse, il tipo. In altri termini, ci avvieremmo anche colà (chechè possa scrivere in contrario lo Jellinek, come vedremo) verso il governo parlamentare.

Nè è da meravigliare se solo ora si manifestino queste tendenze verso il sistema parlamentare i cui abusi sono certamente da deplorarsi, ma che è, d'altronde, una forma più libera di governo di quello che possa essere il governo costituzionale semplice, facilmente degenerabile verso il governo personale o di un monarca o di un ministro. Il quale ritardo si spiega, sia perchè non è difficile il predominio di un uomo quando questi si chiama Bismark ed ha dietro di sè delle grandi idee e delle grandi vittorie, sia perchè è proprio del temperamento tedesco la lenta evoluzione; al contrario di quel che avviene, ad esempio da noi, portati, per natura, più facilmente verso i metodi rivoluzionari, siano pure questi intesi nel miglior senso della parola.

Da noi — a mò d'esempio — il processo unitario si è verificato in maniera essenzialmente popolare; là, invece, ha rivestito piuttosto un carattere *Statuale*, cioè si è compiuto meno per opera di popolo o di cittadini che di principi e di ministri. E come con un processo meno impulsivo che da noi si è, in Germania, compiuta l'unità, così per evoluzione si è giunti ad una forma più libera di governo, cioè si è passati lentamente dal *Poli-zeistaat* al *Verfassungstaat*, dalla monarchia assoluta a quella costituzionale.

Mentre noi abbiamo sostituito, con un semplice processo di interpretazione, lo *spirito parlamentare* alla *lettera costituzionale* della nostra Carta, in Germania, invece, si ebbe sempre dal Capo dello Stato, al ministro, agli scrittori, grande avversione per simile interpretazioni estensive od analogiche. Così che mentre in Italia (per continuare sempre il paragone iniziato) la concessione dello Statuto produsse bruscamente, in diritto pubblico, quell'effetto che in diritto civile va sotto il nome di *novazione* (vale a dire si è invertito il titolo della potestà regia, così da non avere più col passato alcun diretto ed immediato rapporto), in Germania, invece, ed almeno fino a poco tempo fa, pareva che in Guglielmo II sopravvivesse ancora — con tutta l'autorità sua indiscussa ed indiscutibile — lo spirito di Federico il Grande; tanto che il Reichstag, ultimo venuto quasi per benevole condiscendenza della Corona, pareva non dovere nè potere mai soverchiare quest'ultima. Il sovrano, anzi, pareva sempre quello d'un tempo; sempre in rapporto diretto col popolo, di cui il Reichstag — più che il legittimo interprete — pareva spesso considerato come un inutile ed incomodo intermediario tra sudditi e monarchia.

Di qui ancora la potestà, governativa del Principe, in sè condensante la *ausführende Gewalt* e la *volziehende* secondo i concetti della dottrina tedesca (1), e per la quale potestà, se il Principe stesso non è più la fonte di tutti i poteri, rappresentava pur

(1) Cfr. *Stein*. — *Die Volziehende Gewalt*. — Stuttgart, 1869 p. 330, in cui questi concetti sono svolti.

sempre — per dirla con l'Hegel — il *momento* della *generalità* concreta, di fronte alla legge, la quale è il *momento* della *generalità* astratta. Il Principe integra, così, e completa l'azione dello Stato, sui cui egli non regna soltanto, ma effettivamente governa, capo efficiente di diritto e di fatto.

Il cancelliere, perciò, non ha, o, se si vuole essere più esatti, non aveva giuridicamente figura propria; egli era un semplice e fedele esecutore degli ordini del suo Signore, di cui gli era vanto di essere — come più volte ripeté enfaticamente il Bismark — il primo servitore.

* * *

Se non che, sì fatto costituzionalismo non poteva che essere una forma transitoria anche per la Germania.

La scomparsa delle grandi figure politiche che fecero l'unità, l'assenza di grandi idee e di grandi avvenimenti cementati, come si disse, da strepitose vittorie militari, e sopra tutto le crescenti forze democratiche che fecero, in altri paesi, evolvere i governi costituzionali verso la speciale forma parlamentare, non potevano, presto o tardi, non avere la loro influenza anche in Germania.

Le tradizioni del passato, le preoccupazioni militari, la innata avversione pubblica alle teoriche ed alle pratiche dei paesi occidentali, la forte influenza di una dottrina autoritaria sul popolo, il genio nazionale, potevano e possono ben ritardare il movimento verso un governo parlamentare, ma impedirlo, mai.

Ed ecco, quindi, come si spiegano le nuove correnti politiche e scientifiche, e delle quali certi inopportuni atteggiamenti personali del Kaiser, non sono stati che il pretesto occasionale. Ecco come si comprende la tendenza a regolare *in concreto* la responsabilità del Cancelliere, e che costituisce senza dubbio il primo passo verso il sistema parlamentare.

III.

Premessi questi dati storici, politici e giuridici necessari per ben comprendere la portata delle odierne tendenze circa la responsabilità *concreta* del Cancelliere tedesco, e rendere poi superfluo ogni commento che non sia di carattere strettamente specifico, vale a dire relativo alla forma od al contenuto delle varie proposte stesse, vediamo brevemente come si tenti di disciplinare la sopracennata responsabilità.

Ed a ragione abbiamo parlato di « responsabilità concreta », perchè il principio astratto della medesima esiste già — come ognuno sa — nella costituzione federale (art. 14) ; la quale, dopo avere accennato alla promulgazione pubblicazione ed esecuzione delle leggi per parte dell'Imperatore, nonché alle ordinanze ed ai regolamenti imperiali, aggiunge testualmente che « essi devono, per essere validi, venire controfirmati dal Cancelliere dell'Impero *che ne assume la responsabilità* ».

Ma può bastare questo semplice principio, non munito di nessuna altra norma che lo sviluppi o lo

regoli, privo in fatto sinora di ogni sanzione politica e giuridica, e per di più scritto, nella Costituzione, in maniera così incidentale?

Ecco il primo quesito che si è posta la pubblica coscienza, (perturbata — come dicemmo — da recenti inopportuni atteggiamenti personali del Kaiser) ed a cui si è risposto negativamente. Ed allora, davanti a chi, in che modo, per quali fatti, con quali sanzioni la responsabilità del Cancelliere avrà la sua efficacia pratica? Ecco gli altri quesiti.

* * *

I progetti parlamentari sopracitati dell'Albrecht e dell'Ablass non sono sostanzialmente dissimili tra loro.

Vi sono poche differenze che tornerebbe anche inutile mettere in rilievo. Si tratta, in sostanza, di due progetti aventi lo scopo di sviluppare e regolare il principio della responsabilità giuridica ministeriale, sull'esempio di alcuni Stati, tra cui mi limito o ad accennare alla legislazione austriaca (1) come a quella a cui si sono, secondo noi, evidentemente ispirati i proponenti.

Il progetto Albrecht (per fermarmi sopra uno in modo speciale) non pensa a formulare una legge apposita per sè stante separata dalla Costituzione federale. Vuole invece (dopo avere soppresso l'inutile e platonico inciso finale dell'art. 17 sopra riportato) insinuare nel corpo stesso della costituzione

(1) Legge 23 luglio 1867 sulla Responsabilità dei Ministri.

una serie di art. 1^a, 17^b, 17^c ecc., contenenti appunto le disposizioni atte a fermare il concetto della responsabilità ministeriale, il suo contenuto obiettivo, il procedimento, il giudice, la sanzione.

E, più dettagliatamente, si stabilisce anzi tutto che il Cancelliere sarebbe responsabile della sua amministrazione davanti al Reichstag: responsabilità estensibile a tutti gli atti ed omissioni politiche dell'Imperatore, al quale sarebbe fatto l'obbligo giuridico di revocare il Cancelliere quando ciò fosse domandato dal Reichstag.

Questa revoca — come si vede — sarebbe una sanzione puramente politica: ma naturalmente con un carattere ed una portata ben superiore al semplice abbandono spontaneo o forzato del potere, come avviene spesso, con dannosa e precipitosa vicenda, in altri paesi a sistema parlamentare.

Tuttavia non si fermerebbero qui i diritti del Reichstag; chè viene al medesimo esplicitamente accordato il diritto di mettere in istato di accusa — con deliberazione motivata — il Cancelliere quando il Reichstag lo ritenga (parole testuali) « colpevole d'aver, con un atto od una omissione di cui è responsabile, trasgredito i suoi doveri, intenzionalmente o con grave negligenza, e specialmente d'aver agito contrariamente alla costituzione, o d'aver, in altra maniera, recato danno all'interesse dell'Impero ».

Giudice supremo di tale accusa sarebbe un *Tribunale di Stato* composto di 12 membri (contemplate determinate esclusioni su cui torna inutile soffermarsi), eletti dal Reichstag stesso; il quale Tribunale, con una procedura non dissimile, in

tesi generale, a quella ordinaria, istruisce e delibera, mentre fanno da accusatori speciali delegati nominati sempre dal Reichstag.

La messa in istato d'accusa porta come conseguenza, e per sè stesa, la sospensione del Cancelliere da ogni funzione fino al termine del giudizio. Se questo implica una condanna del Cancelliere, il medesimo sarà sempre dichiarato decaduto dalla sua carica. Inoltre potrà, secondo le circostanze, essere dichiarato temporaneamente incapace d'occupare una pubblica funzione. Che se poi risultino a carico del ministro accusato atti previsti dalla legge penale comune, il Tribunale di Stato dovrà, inoltre, applicargli le sanzioni di questa legge. Nessuna grazia, o riduzione di pena se non su proposta del Reichstag.

Si sanziona, infine, anche il principio della responsabilità civile esperibile davanti ai tribunali ordinari, quando il Cancelliere abbia danneggiato i privati cittadini o lo Stato con atti che il tribunale adito possa considerare violatori della legge, ovvero danneggiato lo Stato, nel caso di ordini di spese non acconsentite dal Reichstag, o con stanziamenti di crediti non conformi alle decisioni di quest'ultimo.

Non dissimile — come si disse, e salvo una lacuna di cui diremo — E sostanzialmente da questo dell'Albrecht, il sopra ricordato progetto dell'Ablass, che è quello che richiama lo Jellinek nel suo scritto, come ora vedremo. Le più notevoli differenze con-

sistono nell'esigere: a) la maggioranza di due terzi del numero legale dei deputati per l'accusa; — 6) nel deferire il Cancelliere accusato ad un tribunale speciale composto e presieduto dal presidente del supremo tribunale di Lipsia e di 12 membri, di cui otto nominati dal Reichstag, e quattro dal Bundesrath, e scelti, per metà, tra le persone giuridicamente capaci di far parte della giuria o dello scabinato, e per l'altra metà capaci di esercitare le funzioni di giudici in tribunale federale germanico, o membri di una facoltà giuridica in una università tedesca; e) nel dichiarare esplicitamente che la proroga e la chiusura della sessione non hanno influenza nella prosecuzione del processo e che contro il giudizio non v'è ricorso; ed infine che se contro il ministro accusato si eleva un'alta accusa per reato comune, lascia al Tribunale di Stato la facoltà di sospendere o meno il giudizio sino all'esito del secondo processo.

La lacuna alla quale sopra si accennava è che quest'ultimo progetto Ablass non contempla, come il primo, la responsabilità civile del Cancelliere. Ma per quanto concerne il punto più importante, vale a dire il contenuto obbiettivo della responsabilità del Cancelliere, ci pare vi sia soltanto differenza di forma. Di fatti, anche il progetto Ablass, dopo avere sentito il bisogno di premettere esso pure, nell'art. 1^o, che la responsabilità del Cancelliere si estende a tutti gli atti ed omissioni del Kaiser che possono avere influenza nei rapporti di politica interna ed estera, stabilisce poi (art. 1^o) che « l'accusa ha luogo nel caso di violazione della Costituzione dell'Impero o di pericolo giare ca-

gionato alla sicurezza od all'interesse dell'Impero stesso, con azioni od omissioni contrarie ai doveri proprio ufficio ».

Come dicemmo, in tutto il contesto loro, ed anche per quanto riguarda la formula comprensiva del contenuto obbiettivo della responsabilità del Cancelliere, i due surripportati progetti risentono evidentemente l'influenza della legislazione austriaca che è una delle migliori in materia.

Ma, secondo noi, la formula dei progetti germanici riflettente il contenuto obbiettivo della responsabilità ministeriale ci sembra ancora più felice perchè meno prolissa di quella austriaca, e pure più comprensiva.

Difatti, non ci sembra che nella legge austriaca (troppo nota perchè basti di richiamare qui soltanto i §§ 2 e 3) sia contemplato — come avviene specialmente nel progetto dell'Ahlass — il caso del pregiudizio arrecato alla *sicurezza* (*Sicherheit*) od all'*interesse* (*Wohlfahrt*) dello Stato, indipendentemente da ogni intenzione criminosa, o da ogni omissione puramente colposa, con manifesta violazione della costituzione o di qualche altra legge. Caso grave — cotesto — e veramente da contemplarsi in una legge sulla responsabilità ministeriale, perchè si sa quanto danno possa arrecare un ministro allo Stato, pur non potendoglisi imputare alcuna manifesta violazione di legge. Anzi, la formula del progetto Ahlass parla veramente di « pericolo grave » (*schwer Gefährdung*) e non semplicemente di danno effettivamente arrecato alla sicurezza ed all'interesse dello Stato: così che potrebbe dubitarsi se la formula non pecchi per essere troppo

larga e dar luogo a possibili abusi a carico di un ministro, e per parte di una maggioranza ispirata a soverchia passion di parte.

Degno poi di nota (sempre a proposito del contenuto obbiettivo della responsabilità del Cancelliere) è un'omissione pensatamente voluta dallo Ablass che si riscontra anche nell'altro progetto Albrecht, come nella legge austriaca più sopra citata. Intendo alludere al fatto che si contempla esplicitamente solo il caso di *violazione della Costituzione dell'Impero* (*Verletzung der Reichsverfassung*) ma non *di altre leggi* dell'impero stesso. Dal che ci sembra logico dedurre che anche i due proponenti pensano — come già il legislatore austriaco — che la violazione della legge comune non è — e non deve essere come si verificò recentemente da noi — argomento della responsabilità ministeriale propriamente e razionalmente intesa.

IV.

Qual'è l'atteggiamento assunto dallo Jellinek nei riguardi di questi progetti? (1).

Che cosa pensa egli circa la responsabilità del Cancelliere tedesco, e la opportunità e possibilità o meno di renderla concreta, ed in che modo?

Ecco un altro punto di importanza pratica e

(1) Veramente lo Jellinek si riferisce, alla pag. 7 del suo opuscolo, solo al progetto Antrag Ablass und Genossen; ma siccome noi abbiamo detto e provato non essere sostanzialmente dissimili nei concetti fondamentali, così la nostra domanda può essere estesa ad entrambi i progetti.

scientifica ad un tempo, e perciò degna di una speciale attenzione, prescindendo anche dalla grande autorità di questo insigne maestro di diritto pubblico.

Intanto, e tralasciando dall'accennare subito al concetto informatore della contro-proposta dello Jellinek, è certo che anche lo Jellinek, come dicemmo sin da principio in questo scritto, è fortemente convinto della necessità di porre un freno ad una politica inopportuna e puramente personale dell'Imperatore (eine unzweckmässige rein personliche Kaiserliche Politik. — p. 11). Non fa è vero di ciò il più lontano cenno nel suo progetto; anzi, biasima il progetto Ablass perchè troppo manifestamente rivela, fin dal suo primo articolo, di essere più che altro un effetto di questa politica, personale dello imperatore; ma esprime però, senza ambagi, il suo pensiero in quella che egli chiama « motivazione » (Begründung) della sua proposta, e che noi, con termine più proprio alla nostra lingua e più consono alle consuetudini parlamentari nostre, chiameremo *relazione*.

Nella sua relazione, dunque, lo Jellinek dimostra di partire, egli pure, da un elemento di fatto, da un elemento politico che è stato indiscutibilmente la prima e più decisiva spinta a tentare qualche riforma giuridica in merito alla responsabilità del Cancelliere.

Se non che, è questo uno dei pochi e che diremo esteriori punti di contatto tra i progetti surriferiti e le contro-proposte dello Jellinek. Naturalmente anche lo Jellinek ammette un bisogno che deve essere, in Germania, penetrato nella coscienza pubblica, e cioè che, passata l'epoca ecce-

zionale delle grandi finalità politiche, e dei grandi avvenimenti, condotti da geni politici e cementati, come già dicemmo, da strepitose vittorie militari (e per cui si potevano comprendere, se non giustificare, persino le teorie e le applicazioni dello Gneist sul bilancio inglese, accomodate, come bene fu detto, ad uso e consumo del Principe di Bismark), passato, dicevo, un tal periodo eccezionale, i rappresentanti legittimi del popolo hanno bene il diritto di chiedere conto effettivo al Governo di una determinata condotta politica, attiva o negativa, da cui dipendono i grandi interessi collettivi.

In altri termini, anche lo Jellinek dimostra di riconoscere che il puro principio della responsabilità del Cancelliere, sancita, come vedemmo, incidentalmente e quasi di straforo nel già ricordato art. 11 della Costituzione federale, non basta più; e che è anzi lettera morta, qualora non si dica a chi, di che cosa, in che modo, con quali sanzioni il Cancelliere debba rispondere. Ma poi le divergenze incominciano subito.

Difatti, lo Jellinek pensa anzi tutto ed in maniera, diremo così, pregiudiziale, che per dare esecuzione a quel principio non occorra ricorrere ad una riforma di carattere veramente e propriamente costituzionale, come è il ritocco del più volte ricordato art. 17 della Costituzione federale, e la serie degli articoli aggiuntivi 17 a, 17 b, ecc., di cui al progetto Ablass; ma sia sufficiente una legge semplice, come si trattasse di regolare un caso comune. E ciò perchè quando la costituzione ha affermato il principio ha già, con ciò, delegato il potere di fare la legge d'integrazione, di svolgimento, di attua-

zione del principio stesso: ma naturalmente — aggiunge lo Jellinek quasi per evitare equivoci — s'intende « legge », e non « ordinanza ». La quale opinione dello scrittore potrebbe trovare appoggio non soltanto su precedenti stranieri, ma sulla stessa pratica germanica, e proprio per casi che riguardavano funzioni dello stesso Cancelliere. Così, ad es., dicasi della legge 17 marzo 1878 — da noi già ricordata al § II — la quale colla creazione di segretari responsabili derogò al principio dell'art. 17 che parla soltanto della responsabilità del Cancelliere; e così ancora della legge 4 luglio 1879 che creò un governatore ed un segretario di Stato per l'Alsazia e Lorena, sottraendo l'amministrazione di quelle due provincie alla competenza della Cancelleria imperiale. Dunque non parrebbe illogico concludere che, come nei due casi suespressi non si è sentito il bisogno di riformare la costituzione, così per affermare in modo concreto la responsabilità del Cancelliere non occorre che sviluppare, con una legge integrativa, il principio già costituzionalmente dichiarato di questa responsabilità.

Ma anche d'accordo su questo punto — osserviamo noi — si tratterebbe di una questione più formale che sostanziale.

Ma v'hp di più, contro l'opinione dello Jellinek. Il primo quesito di importanza veramente sostanziale che si presenta è il vedere a qual genere di responsabilità si voglia anzi tutto provvedere.

L'art. 17 ci lascia completamente al buio su questo che è pure il nocciolo della questione. Anche il nostro Statuto (art. 67) dice semplicemente: « I ministri sono responsabili »; ma prima (art. 47) ri-

conosce alla Camera dei deputati il diritto di accusarli e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia; ed al Senato (art. 36) quello di giudicarli. Ninn dubbio, quindi, che non si tratti semplicemente di una responsabilità politica. Questo pure chiaramente rilevasi dal combinato disposto degli articoli 44, 49, 61, della Costituzione Prussiana. Ma niente di ciò nella Costituzione federale.

Ecco, quindi, come lo stesso principio sembri per sè stesso insufficiente, e come i progetti parlamentari testè esaminati abbiano sentita, se non la necessità, almeno l'opportunità di svilupparlo con una legge di carattere costituzionale da includersi nella costituzione stessa; e contemplando poi, o tanto la responsabilità politica che giuridica come ha fatto il progetto Albrecht, ovvero soltanto la responsabilità giuridica come ha fatto il progetto Ablass.

Ma comunque sia l'interpretazione che ai voglia dare al principio, e cioè a quale genere di responsabilità esso alluda (su di che noi non ci fermiamo perchè non è questo il compito che ci siamo prefissi) (1) è certo che lo Jellinek propone e sostiene

(1) Cfr. HENSEL. Die Stellung des Reichskanzlers ecc. — già citata pag. 51, 52 — dove si riportano le varie e contrarie opinioni di parecchi scrittori ed uomini politici intorno alla natura della responsabilità del Cancelliere di cui all'art. 17 della Costituzione federale. Alcuni la dicono semplicemente politica altri solo giuridica; altri ancora l'una e l'altra insieme.

Circa il genere della responsabilità cui si riferisce sempre il sopracitato art. 17, non che circa verso chi debba essa farsi valere, con quali sanzioni e quale ne sia il contenuto ecc. Cfr. *Fvisch-Die Veratwortlichkeit* ecc., già citata, cap. XXIV, § 86,

l'opportunità di una semplice responsabilità — ma efficace e concreta s'intende — politica o *parlamentare*, che dir si voglia, come quella che — direbbe un matematico — è necessaria e sufficiente a provvedere ai pericoli che si deplorano.

Alla quale opinione, l'illustre giuspubblicista è portato considerando che molti Stati a sistema parlamentare che pure hanno nelle loro costituzioni sancito il principio di una responsabilità giuridica dei ministri, ed in alcune anzi persino la promessa di una legge speciale in proposito, non vi hanno poi mai provveduto.

Che cosa significa questo. — pare si chieda lo Jellinek. Significa evidentemente che in quegli Stati la responsabilità politica ha sostituita di fatto la responsabilità, *giuridica*, della quale, quindi, non risentono la necessità. E se si obietta (è sempre questo in fondo il ragionamento dello Jellinek) che quegli Stati non hanno provveduto a regolare la responsabilità giuridica, non già perchè non ne risentano la necessità, ma perchè essa offre grandi difficoltà nel formularne il contenuto obbiettivo, le ragioni per ostacolarla non cesserebbero ma aumenterebbero. Di fatti, si pensi — come già ricordammo — di quanti e di quali danni allo Stato può essere causa un ministro pur senza incorrere in alcuna aperta violazione di legge. Ma ogni volta però che si è tentato di dare norme giuridiche in ordine a

p. 314, 315, 316, 317. Dalle varie ed opposte opinioni degli scrittori, è logico accogliere la conclusione di quelli che considerano l'art. 17 una *lex imperfecta*, abbisognevole di un'altra legge che l'integri.

questi danni, si è trovato il tentativo quasi insuperabile, o perchè le definizioni dei reati ministeriali riuscivano troppo ristrette, (così che molti fatti dannosi potevano sfuggire), o perchè riuscivano troppo larghe ed elastiche da dar luogo all'arbitrio.

Le quali considerazioni stanno certo in favore della responsabilità politica dei ministri, anche e quand'essa si risolva — come avviene sempre — nella semplice coercizione di abbandonare il mal tenuto potere, e che parrebbe, per sè stessa, una ben tenue sanzione per gravi errori sia pure di carattere puramente politica

Ad ogni modo — conchiude in sostanza lo Jellinek — anche la responsabilità politica ha senza dubbio il suo valore.

Ma dove è essa effettuabile? Soltanto in un governo a struttura parlamentare — risponde lo Jellinek: ma non in uno Stato a sistema costituzionale semplice come la Germania e dove l'unica sanzione della responsabilità, parlamentare (vale a dire la costrizione ad abbandonare il potere) non è nè politicamente nè giuridicamente possibile.

Dunque, conclude lo Jellinek) è a questa responsabilità politica del Cancelliere che bisogna anzi tutto mirare, tentando di disciplinare, in Germania, con norme giuridiche, quella coercizione ad abbandonare il potere che negli Stati parlamentari si effettua senza bisogno di norma alcuna.

Tale, nelle sue linee generali, il concetto informatore della proposta dell' illustre maestro. Il quale poi, al primo quesito, verso chi debba essere responsabile il Cancelliere, risponde che sarà respon-

sabile verso il *Bundesrath* ed il *Reichstag*. Verso il Reichstag, in quanto sarebbe anzi tutto un suo diritto il decidere (sopra una proposta di 100 membri e con una maggioranza di due terzi del suo numero legale) che il Cancelliere ha perduto la fiducia del Reichstag stesso; verso il Bundesrath, in quanto che sarebbe a quest'ultimo riservato il diritto di annullare (entro però una settimana ed all'unanimità) la decisione dell'assemblea popolare avversa al Cancelliere, sciogliendola.

La decisione del Reichstag ratificata dal silenzio del Bundesrath, significherebbe poi pel Cancelliere (ed anche pei suoi sostituti cui simili disposizioni si estenderebbero per la sfera delle loro rispettive attribuzioni) l'obbligo giuridico di dare le proprie dimissioni.

Bastano questi semplici ma esatti cenni per comprendere subito come il vero arbitro nella lotta tra il Cancelliere ed il Reichstag, sarebbe il Bundesrath, verso il quale il Cancelliere effettivamente e soltanto risponderebbe, dato e non concesso, per un momento, che il Reichstag non avesse altri mezzi di offesa e di difesa. E se si pensa che il Bundesrath o Consiglio Federale è un'assemblea in cui predomina l'elemento aristocratico o militare o conservatore, — che in esso vi predomina pure per numero di voti e per autorità la Prussia — che in sessioni ordinarie si convoca solo ogni anno, ed in sessioni straordinarie solo quando lo giudichi necessario l'Imperatore, — che *la presi-*

denza del Bundesrath spetta al Cancelliere il quale è un delegato del Re di Prussia, e in questa sua qualità di presidente dell'assemblea firma le decisioni dell'assemblea stessa, — se — dico — si pensa a tutto questo si vedrà facilmente a che cosa si ridurrebbe la responsabilità politica del Cancelliere di fronte al Reichstag, e di fronte al Bundesrath stesso.

Non vi sarebbe che una responsabilità di nome rispetto al Reichstag. In realtà il Cancelliere risponderebbe (data pure e non concessa questa strana responsabilità) di fronte all'elemento aristocratico e conservatore, non di fronte all'elemento democratico, invertendo, così, il concetto storico e razionale della responsabilità politica, almeno quale si è venuta sviluppando nei regimi parlamentari.

Questa è per noi la prima e più grave critica che si possa avanzare contro la tesi dello Jellinek. Ma non basta. Una volta affermato il concetto di disciplinare giuridicamente la responsabilità politica, bisogna andar sino in fondo.

Se, di fatti, il Bundesrath è innalzato a giudice politico della deliberazione del Reichstag, non c'è da meravigliarsi se a quest'ultimo sarà fatto obbligo di specificare, nella sua deliberazione negante fiducia al Cancelliere, i fatti su cui questa si basa.

È così vuole lo Jellinek (1).

Ma per aversi dei fatti anche solo politicamente imputabili e condannabili, è proprio necessario avere delle norme giuridiche riguardanti i medesimi?

(1) Dem Beschlusse sind die Tatsachen beizufügen auf die er sich gründet. (Op. cit. pag. 4, § 3).

A noi non pare: ma di è diverso parere lo Jellinek il quale vede anzi la necessità di stabilire il *contenuto obiettivo* anche della responsabilità politica. Al qual proposito egli scrive che bisogna trovare una formola che, per un verso, sia sufficientemente larga così da contenere tutti i fatti politicamente importanti, e, per l'altro, sia chiara e rigorosamente giuridica.

Tale formula — secondo il proponente — sarebbe già conosciuta ed accolta dalla legislazione germanica prima ancora del concetto della responsabilità parlamentare; ed è precisamente quella su cui si basa la responsabilità disciplinare dell'impiegato in genere. La sfera d'obblighi del ministro non varierebbe sostanzialmente da quella di ogni funzionario; solo che mentre questi risponde esclusivamente al suo superiore, il *ministro deve anche rispondere al paese*. Cih premesso, il contenuto obiettivo della responsabilità del Cancelliere è posto — sempre secondo lo Jellinek — « nell'obbligo di eseguire con coscienza le attribuzioni assegnategli dalla Costituzione e dalle leggi, mostrandosi degno della fiducia richiesta dalle esigenze della sua carica (1).

Quando questo contenuto obiettivo sia violato, il *Reichstag* prima direttamente, ed il *Bundesrath* poi indirettamente, come vedemmo, possono costringere il Cancelliere ad abbandonare il potere. Nè si

(2) Der Reichskanzler ist verantwortlich dass er das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrnehme und sich des Vertrauens, das sein Amt erfordert würdig zeige (pag. 3 § 2).

potrà più parlare di « atti o di manifestazioni personali del Kaiser » perchè contro i medesimi o le medesime il Cancelliere può costituzionalmente insorgere o negando la controfirma o domandando le dimissioni.

*
**

Francamente (sia detto col dovuto rispetto a un tanto maestro) per noi queste idee e queste proposte dello Jellinek si presentano come un ripiego costituzionale, come un *mezzo* termine fra il governo personale di cui si son risti i pericoli e che, ad ogni modo, è avversato dalla pubblica coscienza, ed il governo parlamentare di cui si vedono, pur troppo, i non sempre lodevoli effetti e di cui si teme l'avvento anche in Germania.

Ma con questo « mezzo termine » si potrà realmente raggiungere lo scopo che lo Jellinek evidentemente e lodevolmente si propone, vale a dire: la responsabilità effettiva del Cancelliere di fronte al paese, senza gli abusi a cui questo principio ci ha condotti in altri Stati a sistema parlamentare, retti da capricciose assemblee più avidi di potere che curanti del vero interesse collettivo?

Ecco il nocciolo della questione.

Per quanto possa essere e sia difficile il trovare una formula che in sè contenga il contenuto obiettivo della responsabilità *giuridica* dei ministri, è ben più difficile trovarne una che abbracciar possa la loro responsabilità politica, per sè stessa così impalpabile ed inafferrabile.

Ma dato pur ciò, non ne viene per conseguenza

che simile responsabilità sia, per ciò solo, giuridicamente disciplinata.

Il nome non cambierà mai l'essenza delle cose.

Per quanto il temperamento di un popolo — nel caso il popolo tedesco — e le sue tradizioni sieno tanto diverse da quelle di altri popoli che delle istituzioni politiche sono pure a ragione considerati maestri e donne, per quanto la dottrina possa influire sulle contingenze della vita reale, non sarà mai possibile, secondo noi, (e prescindendo dalle altre obiezioni fatte) di disciplinare giuridicamente una responsabilità che dalla sua esclusiva natura *politica* prende l'attributo omonimo.

Ci sembra che ciò sia una vera *contradictio in adjecto*.

Ma non vediamo tuttodì che strazio si fa delle norme giuridiche quando la interpretazione loro è lasciata ad un giudice politico? Figuriamoci poi quando — come nella proposta dello Jellinek — il giudice della norma non è uno solo, ma sono in realtà due (il Reichstag, ed il Bundesrath) spesso in naturale opposizione tra loro, o almeno guidati, nelle loro decisioni, da criteri diversi. La norma, quindi, finirebbe o coll'essere violata, o coll'essere superflua.

Ed a ragione abbiám detto « coll'essere superflua » ; perchè se con quella norma si vuol giungere all'obbligo giuridico delle dimissioni del Cancelliere che non goda più la fiducia del Reichstag, noi diciamo che non mancano precedenti di dimissioni date ed accettate per questi motivi. E senza ricorrere a più lontani e meno autorevoli precedenti, ricordiamo, per tutti, l'ultimo e recen-

tissimo del Cancelliere Bülow, dimessosi — come ognuno sa — quando vide respinto dal Reichstag un suo progetto finanziario, e nonostante che non gli fosse venuta meno la fiducia dell'Imperatore.

A che, dunque, pensare a definire e disciplinare la responsabilità politica del Cancelliere, se l'evoluzione verso idee più liberali in ordine a questa responsabilità si è già iniziata anche in Germania, e basterà che i futuri Cancellieri da una parte, ed il Parlamento dall'altra facciano appello ai precedenti perchè l'evoluzione si compia?

Ma..... pare accenni lontanamente lo Jellinek — può darsi il caso di un Cancelliere o troppo imbevuto di spirito militare, ed ubbidiente quindi ciecamente all'Imperatore, o troppo ambizioso ed attaccato ad ogni costo al potere. Ma anche per Cancellieri siffatti non ci sembra punto necessaria una legge speciale per costringerli ad abbandonare il potere, perchè se il Reichstag sentirà veramente la portata dei nuovi diritti che la forza delle cose e l'ascensione della democrazia gli ha a poco a poco riconosciuti, non ci sarà Cancelliere che voglia o possa resistergli, perchè al primo non mancheranno mai i mezzi per paralizzare l'opera del governo e costringerlo a cedere.

La verità invece è che più della preoccupazione di un Cancelliere — soldato od ostrica del potere, — più che la preoccupazione che non si possa compiere, anche in Germania, un'evoluzione verso il sistema parlamentare, ci sembra che faccia breccia sull'animo dello Jellinek il timore che simile evoluzione abbia viceversa a maturarsi.

E in fondo noi — niente affatto incondizionati

ammiratori del sistema parlamentare perchè fatalmente degenerante in parlamentarismo — noi — ripetesi — comprendiamo simile preoccupazione ed in parte anche la giustifichiamo: il che non significa la necessità di approvare le riferite proposte dell'insigne maestro.

E che simile preoccupazione vi sia nell'animo dello Jellinek (preoccupazione del resto condivisa dalla maggior parte degli scrittori e da molti uomini politici) e che proprio essa sia stata ad ispirargli l'idea di frenare (tentando di disciplinare la responsabilità politica del Cancelliere) la corsa verso il regime parlamentare, lo si dimostra con altri argomenti e lo si deduce dalle parole stesse dello Jellinek.

Difatti, se era soltanto la permanenza al potere di qualche inetto ambizioso o troppo fedele esecutore degli ordini e delle volontà imperiali che si temeva, bastava concedere al Reichstag il diritto — che ora non ha — di mettere in istato d'accusa il Cancelliere.

Ma che di più? Che si tratti di scongiurare il pericolo di un governo parlamentare o di Gabinetto (pur non volendo più oltre una politica personale del Kaiser), confermano, come dissi, le stesse parole dello Jellinek quando buttando, come si suol dire, le mani avanti, esplicitamente afferma che la sua proposta di disciplinare giuridicamente la responsabilità politica del Cancelliere e de' suoi sostituti, « non significa fare un passo verso il riconoscimento

di una sovranità del Parlamento, nè introdurre il regime parlamentare (1).

Viceversa a noi pare che il contrario sia dimostrato proprio, non solo dai progetti parlamentari già esaminati, ma da tutto il contesto della motivazione dello Jellinek in appoggio della sua proposta. La quale, in sostanza, non è altro che un tentativo di correre ai ripari giuridici per evitare i possibili abusi di un governo parlamentare, che, in fatto, ha già cominciato a manifestarsi in un regime che pareva sinora assolutamente refrattario a simile sistema.

Ma, a parte quest'ultima considerazione, ci pare ancora poco probabile che la tesi dello Jellinek possa essere accettata; e più poco probabile ancora che, anche accolta, essa possa allontanare il temuto pericolo di un governo parlamentare.

Mentre altri Stati o non hanno voluto o non hanno potuto o non hanno sentita la necessità o la convenienza di sancire una legge che regoli la responsabilità *giuridica* dei ministri, lo Jellinek — pure dimostrando come tanti altri valorosissimi pubblicisti di essere di questa opinione — ne vorrebbe poi una per regolare la responsabilità politica.

Strana incongruenza, invero; perchè se v'è ma-

(1) Ci si consenta di riportare le testuali parole dello Jellinek, per evitare che la traduzione nostra non possa essere ritenuta troppo libera: ...dieser Vorschlag mit nichten, wie ihm von Konservativer Seite entgegengehalten werden konnte, *einen Schritt zur Anevkennung einer Parlamentssouveränität oder der Einführung eines parlamentarischen Regiments.* (op. c. pag. 14).

teria che in sè rispecchi, moltiplicandoli ed acuedoli, tutti gli elementi più eterogenei e contingenti della politica, è proprio questa: materia, quindi, sorda ad ogni norma giuridica, refrattaria ad ogni formula che tenti di incanalarla.

Sarà deplorabile pei tristi effetti che se ne vedono ogni momento, ma è così. E perciò noi pensiamo che la responsabilità politica del ministro di fronte al Parlamento sarà libera da norme, o non esisterà in realtà. E siccome anche in Germania simile responsabili8 (di cui già vedemmo il germe fin dal 1867 e di cui solo la potenza di Bismark potè impedire il germoglio), or ora nata si svilupperà, così crediamo che le idee dello Jellinek di disciplinarla giuridicamente non avranno — nonostante la grande autorità di lui — molto seguito.

Esse, per volere abbracciar troppo, vale a dire per volere, da un lato, costituire una remora verso il governo parlamentare, e dall'altro una garanzia per una efficace responsabilità del Cancelliere, finirebbero per non impedire l'uno, nè per assicurare l'altra.

La responsabilità dei ministri (che pure dovendo essere uno dei punti più essenziali di un *Rechtsstaat* non ha mai trovato in Germania — strana contraddizione anche questa — una vera applicazione (1), sarebbe — secondo noi — resa molto più efficace e moderatrice di un bene inteso sistema parlamentare, coi concetti e le norme espresse nei progetti

(1) « Die Ministerial Verantwortlichkeit hat in Deutschland eine wenige Ausbildung gefunden ». G. MEYER: *Levhuoh des deutschen staatsrechts* — § 184 p. 476.

Albrecht ed Ablass più sopra esaminati. Che se, per ipotesi, si ritenessero, detti progetti, o ancora immaturi o per qualche altro motivo non accettabili, a rafforzare il Reichstag e lo stesso Cancelliere contro una politica inopportuna pericolosa e giustamente temuta del Kaiser, varrebbe — più che le proposte dello Jellinek — la forza impellente della pubblica opinione che tanta influenza determinante ha esercitata in ogni tempo e va sempre più esercitando, col democratizzarsi della Società, non soltanto (sono parole dello stesso Jellinek (2)) « in materia strettamente politica, ma eziandio in materia di diritto pubblico, e pel quale costituisce spesso l'unica o più forte garanzia di applicazione ».

(2) *Allgemeine Staatslehre*. Lib. I, trad. francese, Paris, Fontemoing, 1904, Ch. IV. Tit. III. Sec. II, c) § 3, pag. 180.
