L'ARTICOLO 45 DELLO STATUTO

NEL PARLAMENTO ITALIANO

Il voto recente del 28 aprile ha segnato un vero progresso della civiltà politica nella storia del Parlamento italiano.

La Relazione Caratti - su le orme di un altro documento importantissimo della nostra letteratura politica: la Relazione Sacchi del 1886 - avea interpretato la prima parte dell'art. 45 dello Statuto su la base del rispetto massimo, non solo alla guarentigia costituzionale del mandato e della sovranità elettorale, ma alla insindacabilità della regiudicata.

Il problema di diritto pubblico era questo: È - nel tempo della sessione - consentita la cattura di un deputato dall'art. 45 dello Statuto?

Ed era la prima volta che dal dibattito illuminato della Commissione il problema, ne' termini così significanti, balzava nell'arena del Parlamento nazionale.

Perchè nel 1890 - se bene la tesi della Relazione Caratti avesse avuto campioni eloquenti e autorevoli nel Bovio, nel Cavallotti, nel Caldesi, nel Galimberti ed altri valorosi - il dibattito della Commissione non prescindeva dal processo e dalla sentenza: e la Relazione Sacchi del 1886 non fu - per l'amnistia, di cui si giovò Alcibiade Moneta - sottoposta alla discussione della Camera.

La Camera, dunque, doveva ora - per la prima volta - decidere se all'autorità giudiziaria sia permesso di chiedere il consenso, di cui è cenno nella seconda parte dell'art. 45: e se - andando più in là della Relazione istessa - dinanzi al testo preciso di questa disposizione costituzionale, la Camera possa altro se non opporre, puramente e semplicemente, la pregiudiziale statutaria.

E la Camera ha deciso contro il consenso e per la pregiudiziale statutaria.

*
* *

L'art. 45 dello Statuto non racchiude un privilegio personale; ma - come dimostrò il Mancini - è una essenziale protezione dell'indipendenza e della funzione legislativa, un legittimo mezzo di tutela del diritto nazionale, una vera libertà popolare.

Nè il divieto, che il Parlamento ha opposto al potere giudiziario, significa ribellione all'autorità del giudicato irretrattabile. Anzi - scartando nel potere legislativo ogni indagine su la parola del giudice e ogni diritto di revisione - attesta il rispetto più scrupoloso alla insindacabilità di questa parola: e - sottraendola al turbine delle assemblee politiche - si avvale della immunità costituzionale per quanto,

nell'ordinamento dello Stato, il potere statuyente volle, con l'art. 45, derogare al postulato della divisione de' poteri.

E sarà bene fissare, brevemente, questo principio della prerogativa parlamentare, come istituto politico ne' rapporti costituzionali col potere giudiziario.

Basta ricordare la battaglia politica del Parlamento subalpino nel 1855, per concludere che il legislatore intese, nella Carta costituzionale, con la prerogativa sovrana della rappresentanza popolare, delimitare appunto l'imperio assoluto del potere giudiziario, inficiando il principio istesso, che è la pietra angolare de' sistemi moderni: la divisione de' poteri.

Poichè, è evidente: se con l'art. 45 si sommette l'esercizio della potestà costituzionale del magistrato al consenso di una sola parte del potere legislativo, si viene a derogare, indiscutibilmente, al canone fondamentale della separazione, che presuppone l'indipendenza e la libertà di ciascuno de' poteri dello Stato.

Se non che - chi guardi bene in fondo - questa istessa parziale eccezione al principio della separazione ha per iscopo - come si evince dalla memoranda Relazione del Parlamento subalpino nel 1855 - *di mantenere viemmeglio il principio stesso della separazione, impedendo l'azione meno costituzionale di un potere sull'altro.*

Questo non s'intendeva, e non s'intende bene, da tutti: e i nemici della guarentigia agitavano ed agitano, per combatterla, la bandiera aristotelica della divisione de' poteri, che lo Statuto, invece, volle un po' ripiegare, per i fini superiori dell'autonomia, della libertà e della funzione parlamentare.

Il concetto, adunque, o il preconetto, che la prerogativa della rappresentanza nazionale turbi o fiacchi l'azione della giustizia e sia un'ingiuria al diritto comune, attesta evidentemente che non è punto inteso, od è male inteso, un istituto essenziale all'economia del regime parlamentare.

*
* *

L'interpretazione autentica del Parlamento subalpino servi di base alla Relazione Mancini: quando l'Assemblea legislativa del 1870 assurse dal caso speciale alla sfera superiore della ragion pubblica, e conferì ad una Commissione il mandato di *ricercare l'intelligenza dell'art. 45 dello Statuto costituzionale.*

Il Palma ha scritto che la Relazione Mancini è *per certo un'auto-revolissima fonte dottrinale*; ma, poichè non fu discussa dalla Camera, non può costituire una vera soluzione giuridica della controversa interpretazione dell'art. 45. Ed il Palma aveva ragione: il dibattito pubblico mancò, però che, presentata la Relazione il 30 luglio 1870, la Camera non sedè più oltre il 31: e fu riconvocata il 16 agosto, per la gran disputa, dinanzi alle disfatte francesi, sul problema di Roma, quando l'Assemblea italiana era trepida intorno a' destini della Francia, che avevano una così profonda attinenza con le sorti dell'unità italiana e della civiltà laica in Europa.

Ma - dopo il Palma e il precedente Costa del 1890 - una pagina importantissima, che pure è sfuggita alle diligenti ricerche del collega Caratti, fu scritta nel nostro Parlamento il 1894.

Nella seduta del 9 marzo - quando, dopo i casi di Sicilia, il Presidente del Consiglio Crispi, su la base de' principî cardinali, come

egli disse, della legge fondamentale dello Stato intorno alla divisione de' poteri, rinnegò un vecchio precedente suo del 1884 - surse il compianto Cavallotti, per rivendicare, con la parola sapiente del Cadorna e del Mancini, le sovrane prerogative parlamentari: e il dì appresso propose alla Camera di ristampare, a norma de' futuri Parlamenti italiani, *ad perpetuam rei memoriam*, entrambe le Relazioni del 1855 e 1870, cui sono collegati i nomi del nostro presidente Biancheri e del collega Villa.

La proposta del Cavallotti - cui si associò il primo ministro Crispi, dichiarando di scorgere, coerente nel 1894 a' principii del 1884, nelle due Relazioni Cadorna e Mancini, *un faro luminoso per la tutela delle franchigie e delle prerogative parlamentari* - fu dalla Camera accolta.

Ora, si noti bene: questa euritmia di giudizio sul tema istesso, tra due Commissioni parlamentari in Italia, a tre lustri di distanza, ed in ciascuna con perfetta unanimità di voti, non solo è, come affermò il Mancini, *criterio autorevole di verità*; ma - dopo la deliberazione della Camera - costituisce, si può dire, il *jus receptum*, la migliore giurisprudenza dell'Assemblea legislativa italiana. E a questa giurisprudenza la Camera ha reso omaggio, col suo voto recente del 28 aprile.

*
* *
*

Donde sorge che l' art. 45 si decompone - come scrisse il Mancini - logicamente e filologicamente, in due distinte disposizioni, separate ed indipendenti l'una dall'altra, *nella stessa materialità delle formule rispettive: ciascuna delle quali crea pei deputati una importante guarantee, benchè entrambe siano mezzi al conseguimento di un fine comune ed identico*.

In virtù della prima, « nessun deputato può essere *arrestato*, fuori il caso di flagrante delitto, *nel tempo della sessione* »; e in virtù della seconda, « nessun deputato può essere *tradotto in giudizio* in materia criminale, *senza il previo consenso della Camera* ».

Onde è chiaro che la esigenza statutaria del previo consenso si riferisce soltanto alla traduzione in giudizio, e non è limitata alla sessione; ma si estende a tutta quanta la legislatura, come nelle Costituzioni francesi del 1791, 1793, 1848 e 1875. Ed è, invece, limitata alla sessione l'immunità costituzionale dell'arresto - salvo il caso della flagranza e senza l'autorizzazione della Camera.

Il collega Salandra volle, nel 1890, chiedere una copia dell'art. 45, come fu scritto nel testo firmato da Carlo Alberto, esistente nel Museo Storico dell'Archivio di Stato in Torino: e poichè il Cavallotti aveva detto che la grammatica, se non è in onore ne' Parlamenti, ha nelle leggi virtù interpretativa, l'on. Salandra rispose che l'art. 45 ha quattro incisi e tre virgole. Il Cavallotti replicò che il testo autentico dava torto doppiamente al Salandra: giacchè, è vero che a quel benedetto punto e virgola del Mancini - disse il Cavallotti - tra la prima metà dell'articolo e la seconda, sostituirebbe una virgola sola; ma poi in compenso sopprime una virgola nella seconda metà e unisce i due incisi di questa, in modo che con la prima metà non possono più aver che fare. E la grammatica, dunque, del foglietto Salandra darebbe anche più ragione al Cavallotti che non al testo Mancini.

Ma, schiettamente - se permette l'antico compagno d'Università - non è lecito, invidiando al satirico romano gli allori dell'*ibis redibis*,

mutare stranamente, con l'aggiunta di due o tre virgole, in una questioncella di ortografia, uno de' più alti problemi di diritto pubblico intorno ad una preziosa conquista delle libertà popolari.

*
* *

Bisogna, invece, domandarsi perchè - pur traendo lo Statuto albertino origine dalle due Carte francesi del 1814 e del 1830, e dallo Statuto belga del 1831 - il nostro articolo 45 si differenzia dall'art. 52 della Costituzione francese del 1814, 44 della Carta del 1830, e 45 dello Statuto belga del 1831.

Gli articoli 44 e 52 delle Costituzioni francesi sono conformi, ed eccoli letteralmente trascritti:

« Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis la poursuite ».

E l'articolo 45 dello Statuto belga suona:

« Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit ».

Ora, per queste disposizioni statutarie del 1814, 1830 e 1831, è chiaro, non solo che la prerogativa parlamentare è limitata alla sessione e non si estende alla legislatura; ma che il previo consenso della Camera è necessario tanto per la traduzione in giudizio, che per l'arresto, durante la sessione.

E sta bene.

Ma è anche chiaro che - se conformarsi al modello belga o francese voleva il legislatore statuente subalpino - l'art. 45 doveva essere, più o meno, come lo scrisse il Bonghi, così:

« Durante il tempo della sessione nessun deputato può essere arrestato, eccetto che in caso di flagrante delitto, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il consenso della Camera ».

Ma, invece, l'art. 45 - in difformità dell'art. 45 dello Statuto belga, 52 e 44 delle Carte francesi, da cui fu tolto - è scritto ne' seguenti termini:

« Nessun deputato può essere arrestato (1) fuori del caso di flagrante delitto nel tempo della sessione, nè tradotto in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera ».

La differenza è sostanziale: ed è palmare che, mentre l'inciso delle Carte del '14 del '30 e del '31 - *pendant la durée de la session* - si riferisce tanto all'arresto del deputato, quanto alla sua traduzione in giudizio; l'altro dello Statuto albertino - *nel tempo della sessione* - riguarda unicamente l'immunità dell'arresto: e che - mentre nelle Costituzioni, francese e belga, le due clausole sul giudizio e su l'arresto sono legate l'una all'altra - nello Statuto albertino sono, invece, separate e distinte.

Lo Statuto albertino del 1848, copiando dalla legislazione francese e belga, mutò posto alle parole - il che non fu, di certo, e non poteva essere, un semplice svago filologico, un *non sens* giuridico e politico.

(1) Non dice: *tradotto in giudizio* E ARRESTATO.

Io ricordo una polemica del 1895 col Bonghi, secondo cui l'interpretazione opposta emergerebbe *limpidissimamente dal rapporto delle disposizioni parallele de' tre Statuti, che sono stati fonte del nostro.*

Vero.

Ma appunto perchè dalle due Carte francesi del 1814 e del 1830 e dallo Statuto belga del 1831 scaturisce limpida l'interpettazione, non solo che l'immunità parlamentare è limitata alla sessione, ma che il consenso della Camera è necessario per la traduzione in giudizio e per la cattura, va d'incanto che, per ciò, nè più nè meno, l'art. 45 dello Statuto nostro la elide: poichè, se bene questa Carta sia derivata da quelli Statuti, ed abbia, quasi integralmente, copiato nell'art. 45 gli articoli 52 e 44 delle due Costituzioni francesi, pure, non solo su la durata della garanzia, ma su le due clausole del giudizio e dell'arresto, stimò dalla locuzione de' testi stranieri divergere - conformandosi, invece, dopo i moti politici del '48, a que' principii di libertà, che non scaldarono chi dettò la Carta *octroyée* del 1814 e la Carta *baclée* del 1830.

*
* *

Non istimo necessarie altre considerazioni: facili a desumersi dalla genesi e dalla storia della prerogativa in altri paesi di Europa, dal raffronto con altre disposizioni dello stesso Statuto nostro, della nostra legislazione elettorale e penale, e dal ricordo di altri dibattiti parlamentari, italiani e stranieri, su la prerogativa sovrana della rappresentanza popolare. L'intelligenza dell'art. 45 a me par così chiara, che davvero l'analisi storica e scientifica, la genesi ed esegesi sua sembrano supervacanee, dinanzi all'evidenza della logica e a' diritti elementari della grammatica.

Nel 1890, l'on. Galimberti disse che lo Statuto albertino - dopo le riforme pontificie e la Costituzione del Borbone - s'inspirò alla maggiore libertà del mondo moderno: ed io non credo. Io credo, invece, che lo Statuto - non emerso dalla stessa autorità sovrana, cui attinsero forza i plebisciti, la Nazione - non risponde punto alla evoluzione democratica della politica contemporanea. Poggiò sul principio dinastico, cui era intonata la Carta francese del 1830, e non accolse nè la direttiva contenuta nell'art. 25 dello Statuto belga, nè il principio popolare che ispirò l'altra Carta francese del 1848: onde il silenzio sul gran postulato della sovranità - a differenza anche dello Statuto siculo del 1848 e della Costituzione romana del 1849 - non deve interpretarsi come oblio o lacuna casuale; ma dipende dallo spirito informatore della potestà statuyente subalpina nel 1848.

L'on. Galimberti, invece, ebbe ragione di dire che fu *il più ampio nell'estendere la prerogativa parlamentare sull'esempio della Costituzione americana.* E, dunque, il Parlamento nostro ha bene meritato della civiltà politica - interdicensi la cattura di un rappresentante della Nazione nel tempo della sessione legislativa.

R. MIRABELLI.