



Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

biblioteca@consiglioveneto.it

ANGELO SAVELLI

Della immunità parla-
mentare in Francia

Note di storia e di legislazione



REGIONALE
VENETO
Biblioteca

S.
32

FIRENZE
Libreria legale Oreste Gozzini
Via Ghibellina, 110

1908

Della immunità parlamentare in Francia.



ANGELO SAVELLI

Della immunità parlamentare in Francia

Note di storia e di legislazione



FIRENZE
Libreria legale Oreste Gozzini
Via Ghibellina, 110

1908



in. 2626


~~~~~  
Proprietà letteraria  
~~~~~



inv. 7763

Studiando le vicende che, nella storia e nella legislazione, hanno attraversato in Francia le immunità parlamentari pensai di portare qualche spiraglio di luce in mezzo ai dibattiti proprio in questi giorni agitantisi tra noi, che prendemmo d'oltre alpe molte tra le norme costituzionali e le costumanze parlamentari oggi in onore.

Angelo Savelli

Da Parigi 30 novembre 1907.



CAPITOLO I.

Svolgimento storico della immunità parlamentare.

La immunità parlamentare può essere definita come una specie di prerogativa accordata ai membri del parlamento, in virtù della quale essi non devono essere disturbati dall'azione della giustizia sociale finchè ha vigore il loro mandato politico. In Francia la costituzione del 16 luglio 1875, negli articoli 13 e 14, sancisce una duplice immunità a vantaggio dei senatori e dei deputati: da una parte afferma che essi non possono essere perseguiti penalmente o censurati a ragione delle opinioni o dei voti emessi nell'esercizio delle loro funzioni; da un'altra dichiara che, in materia criminale e correzionale, non possono essere nè processati, nè arrestati durante la durata della sessione senza l'autorizzazione della Camera, di cui fanno parte, salvo il caso di delitto flagrante. Noi non ci occuperemo che della seconda di queste due categorie di immunità, chè la prima sembra più riguardare l'irresponsabilità parlamentare che non le immunità accordate ai membri del parlamento, che mal potrebbero fruire della libertà di voto e di parola, se non ne avessero praticamente assicurata la estrinsecazione.

L'una e l'altra di queste due forme d'immunità hanno la stessa ragion d'essere, di assicurare cioè ai rappresentanti della nazione la più completa

indipendenza e sicurezza nell'adempimento della loro missione : esiste però tra loro una differenza ben netta : mentre il caso d'immunità prospettato dall'art. 13 riguarda un atto compiuto dal senatore o dal deputato nell'esercizio delle loro funzioni, un reato che in quelle s'immedesima, giacchè l'articolo parla « *des opinions ou votes par lui émis dans l'exercice de ses fonctions* »; al contrario l'ipotesi dell'art. 14 riguarda un crimine o un delitto qualunque, perfettamente distinto ed indipendente dalle funzioni di deputato o di senatore.

Il principio della immunità parlamentare sancito in favore dei rappresentanti popolari fu affermato per la prima volta in Francia nel 1789 in vista di un interesse d'ordine superiore, nato dalla necessità di assicurare la libertà e l'indipendenza dei membri delle assemblee legislative in cospetto al potere esecutivo. Questo interesse superiore impedisce che la libertà e l'onore dei mandatari del paese sieno alla mercè del potere giudiziario, emanazione diretta del potere esecutivo. Bisognava evitare che il potere esecutivo ed i privati potessero, per mezzo di processi vessatori o mal fondati, strappare il senatore od il deputato ai lavori parlamentari, oppure servirsi di questo mezzo per turbarlo, frastornarlo o intimidirlo.

Un'altra differenza, tra i due generi di immunità, va rilevata dal punto di vista della loro origine. Il principio, che trova attualmente la sua espressione nel citato art. 13, è passato in Francia dall'Inghilterra, dove, dopo le classiche lotte tra il Parlamento e la Corona, fu proclamato dal *Bill of rights*, posteriore alla rivoluzione del 1688. Al contrario non è foggata su modello inglese l'immunità stabilita dall'articolo 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875: chè la preoccupazione di proteggere i rappresentanti contro ogni procedimento penale s'è fatta sentire in Francia fin

dal primo funzionario del sistema della rappresentanza nazionale, cioè fino dall'assemblea nazionale del 1789 (1).

L'immunità parlamentare è come un ingranaggio necessario al governo parlamentare, al governo di gabinetto. Ora si può dire che il governo parlamentare non è stato effettivamente stabilito in Francia che nel 1815: è cominciato con la Carta del 1814 data ai francesi da Luigi XVIII al suo ritorno d'Inghilterra. Fino a questo momento infatti la Francia, malgrado un'apparenza che può trarre in inganno, non aveva affatto conosciuto il regime parlamentare, sia durante la Rivoluzione che sotto il Consolato e l'Impero. Le costituzioni del 1791 e 1793 si occuparono soprattutto di organizzare una forma di governo, in cui fosse nettamente tracciata la separazione tra il potere esecutivo ed il potere legislativo, nessuno si sognò di introdurre in Francia il governo di gabinetto. Con la costituzione del 22 frimajo anno VIII ci se ne allontanava ancora di più, perchè questa non è che una consacrazione del potere personale di Napoleone ed un ritorno verso l'*ancien régime*.

È solo dal 1814 che bisogna studiare l'immunità parlamentare come salvaguardia concessa ai membri del potere legislativo contro gli eccessi del potere esecutivo. Tuttavia, lo abbiamo già fatto notare, come statuizione di principio si può dire che la immunità parlamentare venga accolta nel diritto costituzionale francese fin dal 1789, ma in tutto questo intervallo di tempo, se se ne eccettua forse il 1789, anzichè funzionare con il carattere, che noi oggi le assegnamo, è piuttosto considerata come una salvaguardia della minoranza dell'assemblea contro gli arbitrî e le oppressioni della maggioranza.

(1) Esmein. — *Éléments de droit constitutionnel* (2.ª éd.) pagina 684.

Il 20 giugno 1789 il terzo stato, riunito a Versailles nella sala del gioco della palla, giurava solennemente di non separarsi più mai fino a che non fosse concessa la costituzione. Tre giorni dopo il re pronunciava la sua dichiarazione del 23 giugno 1789, che chiudeva con queste parole: « Io vi ordino, o signori, di separarvi subito e di trovarvi domani mattina alla Camera, messa a vostra disposizione, per riprendervi le vostre sedute ». Fu allora che Mirabeau prese la parola: « E' oggi, egli disse, che io benedico la libertà per i bei frutti, che va maturando nell'assemblea nazionale. Assicuriamo l'opera nostra, dichiarando inviolabile la persona dei deputati agli Stati generali. Ciò non è già manifestare un timore, ma è agire con prudenza, è un freno contro i consigli violenti, che assediano il trono ». Dopo breve discussione tale mozione venne adottata con 493 voti contro 34, e l'assemblea si sciolse avendo prima preso questa deliberazione:

« L'Assemblée nationale déclare que la personne
« de chaque député est inviolable, que tous parti-
« culiers, toutes corporations, tribunal, cour ou com-
« missions qui oseraient, pendant ou après la présente
« session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire ar-
« rêter, déténer ou faire déténer un député pour raison
« d'aucune proposition, avis, opinion ou discours faits
« par lui aux Etats généraux, de même que toutes
« personnes qui prêteraient leur ministère au aucun
« des dits attentats, de quelque part il soit ordonné,
« sont infâmes et traîtres envers la nation, et cou-
« pables de crime capital. L'Assemblée nationale
« arrête que dans les cas susdits elle prendra toutes
« les mesures nécessaires pour faire rechercher, pour-
« suivre et punir ceux qui en seront les auteurs, inve-
« stigateurs ou exécuteurs. » (1)

(1) *Archives parlementaires* (Première série), t. VII.

Tale è, nella storia di Francia, la prima manifestazione della immunità parlamentare, manifestazione potremmo dire quasi istantanea, sortita fuori dalle circostanze.

Un anno dopo l'assemblea costituente disciplinava questa immunità in un modo più preciso, prospettando il caso di delitto flagrante e prevedendo l'ipotesi di domande di autorizzazione a procedere; nel 1791 l'immunità diventava un principio costituzionale e veniva inserito nella costituzione del 14 settembre 1791 (2). Sotto la pressione delle violente passioni, che agitarono la Convenzione, l'immunità parlamentare fu soppressa in nome della libertà demagogica. Dopo il 9 termidoro l'Assemblea, fatta vigile dalla triste esperienza, giudicava prudente di proteggere i propri membri non tanto contro il potere esecutivo, quanto, e più, contro la propria maggioranza, e così, con la legge 8 brumaio anno III (29 ottobre 1794), regolò la procedura da seguirsi in caso di denunce fatte contro rappresentanti popolari, disciplinamento ripreso poi negli art. 110 a 122 della costituzione del 5 fruttidoro anno III (22 agosto 1795) e completato dalla legge del 30 pratile anno VII (18 giugno 1799).

Il 6 aprile 1814 Napoleone I. firmava a Fontainebleau la sua abdicazione, e nel medesimo giorno il senato, dismemore dei peana napoleonici, proclamava re Luigi XVIII. L'atto con il quale il senato « appellait librement au trône Louis - Stanislas - Xaxier de France » era stato votato su proposta di Tallèyrand, e siccome questi aveva buone ragioni personali per non concepir troppa fiducia sui Borboni, così ebbe cura di aggiungere a quest'atto tutta una costituzione, nella quale vi era per sopra più la clausola condizionale che il re non sarebbe stato proclamato che dopo aver giurato di osservare e di

(2) Art. 7 e 8, tit. III, capo I, sez. 5a della costituzione del 1791.

fare osservare questa costituzione, la quale in germe conteneva tutti i principî, che più tardi troveremo nella Carta del 1814, e specialmente una serie di garanzie in favore dei membri del potere legislativo, tutte ispirate dal timore di abusi per parte del potere esecutivo. Nell'art. 13 era detto: « *Aucun membre du Sénat ou du corps législatif ne peut être arrêté sans l'autorisation préalable du corps auquel il appartient. Le jugement d'un membre du Sénat ou du corps législatif accusé appartient exclusivement au Sénat* ».

Il conte d'Artois, nominatosi di propria autorità luogotenente generale del regno, entra in Parigi il 12 aprile 1814 senza essere ufficialmente riconosciuto come tale. Il senato voleva che questo principe accettasse avanti, a nome di suo fratello, la nuova costituzione. Così non l'intendeva però il conte d'Artois, che, solo per l'energica intromissione dell'imperatore di Russia, si rassegnò nel 14 aprile a ricevere alle Tuileries il senato, cui rivolse le seguenti parole non certamente rispondenti al suo pensiero ed al suo desiderio: « *Io non ho ricevuto dal re il potere di accettare la costituzione, ma io conosco i suoi sentimenti e non temo di essere sconfessato assicurando, in suo nome, ch'egli ne accetterà le basi* ». Tali le parole, ma differente il pensiero del fratello del re, che quindici giorni più tardi inviava a Luigi XVIII, sbarcato a Calais, il conte di Bruges per scongiurarlo di accettare la costituzione, il che del resto era già nelle intenzioni del re, cui i monarchici soffiavano all'orecchio di potere tutto osare impunemente. Talleyrand ebbe un bell'insistere verso colui, che in realtà gli doveva la corona, ma il re non cedette che ad un nuovo intervento dello czar; e così Luigi XVIII, cedendo nella sostanza, ma cercando di salvare le apparenze, consentì a garantire con un atto pubblico le libertà costituzionali, pur respingendo

do la costituzione, che il senato pretendeva imporgli (1).

La carta del 14 giugno 1814, riprodotte i principi già genericamente contenuti nella dichiarazione di Saint-Ouen, sanzionava in tre articoli l'immunità parlamentare. L'art. 34 riguardava la camera dei pari, il 51 e 52 quella dei deputati. Art. 34: « *Aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre et jugé que par elle en matière criminelle* ». Art. 51: « *Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre, durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie* ». Art. 52: « *Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis la poursuite* ».

Come ben si vede l'immunità parlamentare aveva cambiato di carattere: non era più, come nel 1789, una garanzia che i membri del potere legislativo davano a sè stessi, dichiarandosi inviolabili: nel 1814 diviene una prerogativa che i membri del potere legislativo strappano all'onnipotenza del re ed al potere esecutivo. L'immunità parlamentare rivestiva così la forma, che sempre poi ha mantenuta nell'avvenire, e, come abbiamo già osservato, si può dire che solo da questo momento si stabiliva in Francia un vero governo parlamentare.

Napoleone I. nella sua fugace riapparizione, confermò ed allargò anzi, con l'Atto addizionale del 23 aprile 1815, le concessioni già fatte: fu cura di Benjamin Constant di correggere in un senso più liberale le costituzioni dell'impero.

In quest'atto il controllo del potere legislativo sul potere esecutivo venne seriamente stabilito, donde

(1) Lavisse et Rambaud · *Histoire générale* v. 9, pag. 890.

ne conseguì necessariamente il mantenimento delle immunità parlamentari. L'art. 14 era così formulato: «Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être arrêté, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivi en matière criminelle, pendant les sessions, qui en vertu d'une résolution de la Chambre dont il fait partie». L'art. 15: «Aucun député ne peut être arrêté ni détenu pour dettes a partir de la convocation, ni quarante jours après la session».

Luigi XVIII, riportato dagli alleati sul trono di Francia, ricondusse *ipso facto* la nazione sotto il regime della Carta del 1814, che venne discretamente rispettata durante il suo regno.

Sotto Carlo X questo equilibrio, già un po' instabile, cominciò a rompersi, donde le celebri ordinanze di luglio, che portano alla rivoluzione del 1830 e alla salita del re cittadino Luigi Filippo d'Orléans, il quale giurava obbedienza alla carta costituzionale nel 14 agosto 1830.

Con la monarchia di luglio era la causa del governo parlamentare e del regime di gabinetto che trionfava in Francia. Come già Napoleone al suo ritorno dall'isola d'Elba, così Luigi Filippo si riportava alla Rivoluzione. Allorchè i deputati gli ebbero affidata la reggenza, egli annunciò che le Camere si sarebbero riunite per provvedere «au moyens d'assurer le régime des lois et le maintien des droits des Nations».

Tuttavia la Carta non contiene nuovi principi, ma si contenta di riprodurre puramente e semplicemente le disposizioni di quella del 1814. Però caratteristica di questa nuova costituzione era l'aspetto di vero e proprio contratto tra re e popolo francese, contratto liberamente discusso e consentito da una parte e dall'altra. Si era ormai già lontani dal giorno in cui questa immunità era con molto sforzo strappata all'onnipotenza reale.

Le disposizioni relative alle immunità parlamentari erano così concepite. Art. 43: « *Aucuné contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre durant la session et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie* ». Art. 44: « *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* ».

Arrivò la rivoluzione del 1848. L'assemblea nazionale, eletta a suffragio universale il 23 aprile e riunita il 4 maggio 1848, era repubblicana e democratica; essa organizzava per la prima volta in Francia l'esperimento della repubblica con un presidente. La costituzione del 4 novembre 1848, negli art. 36 e 37, così sanzionava l'immunità parlamentare: « *Ils (i rappresentanti del popolo) ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que l'Assemblée a permis la poursuite. En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'assemblée, qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. Cette disposition s'applique au cas où un citoyen détenu est nommé représentant* ».

Tali disposizioni non dovevano avere un gran peso sull'animo di Luigi Napoleone se, con molta facilità, nell'anniversario di Austerlitz, si decise a farla finita con il sistema inaugurato nel 1848. La costituzione del 14 gennaio del 1852 sembra far scomparire di Francia il regime parlamentare insieme a tutte le altre garanzie di libertà, che sono come i corollari di quel principio; anche le immunità accordate ai rappresentanti del popolo risentirono per conseguenza il peso del nuovo governo personale stabilito ad imitazione di quello creato dal primo console, governo che aveva « *dejà donné à la France le repos et la prospérité* ».

Donde non c'è da prender meraviglia se la costituzione del 1852 non fa affatto accenno alle prerogative parlamentari. Nè era necessario del resto: l'immunità, creata per salvaguardare l'indipendenza dei membri del parlamento, esige per principio che senatori e deputati sieno in realtà indipendenti e liberi, nè questo si potrebbe affermare avvenisse in Francia agli albori del secondo Impero. Il corpo legislativo, composto di 251 membri eletti a suffragio universale sotto la direzione del presidente, che designa le candidature ufficiali, è ridotto alla votazione delle leggi e del bilancio, senza aver possibilità, tranne che in sede di bilancio, di esprimere il proprio avviso sulla politica del governo. Il senato non è che il guardiano della costituzione, ed i suoi membri, in numero di 150, sono nominati dal presidente. Davanti a siffatti corpi legislativi non erano a temersi soprusi da parte del potere esecutivo!

Tuttavia, più per forza d'abitudine che per reale convinzione di utilità, nel decreto organico 2 febbraio 1852, relativo all'elezione dei deputati, si sentì il bisogno di stabilire questa immunità, riportandosi al sistema della Carta del 1814. L'immunità parlamentare infatti riappare come una concessione fatta dall'imperatore agli elettori in un atto legislativo, che emana direttamente da lui, piuttosto che come un contratto liberamente consentito da due parti, il popolo e l'autorità regia, poste in faccia l'una all'altra in grado d'uguaglianza.

L'art. 10 di questo decreto era così concepito: « Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un député durant la session et pendant le six semaines qui l'auront précédée ou suivie ». E l'art. 11: « Aucun membre du Corps législatif ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit qu'après que le corps législatif a autorisé la poursuite ».

Questo decreto era applicabile ai soli deputati: per i senatori solo più tardi si stabilì qualche cosa di simile. Il senato-consulto 4 giugno 1858, relativo all'*alta corte di giustizia*, già organizzata con il senato-consulto 10 luglio 1852, stabiliva che il senato sarebbe stato investito del giudizio di crimini e delitti commessi dai senatori ed aggiungeva nell'art. 6: « *Aucun membre du Sénat ne peut être poursuivi ni arrêté pour crime ou délit ou pour contravention entraînant la peine de l'emprisonnement, qu'après que le Sénat a autorisé la poursuite. En cas d'arrestation pour crime flagrant, le procès-verbal est immédiatement transmis par le ministre de la justice au Sénat, qui statue sur la demande d'autorisation de poursuite. Cette autorisation n'est pas nécessaire lorsqu'un sénateur est poursuivi pour faits relatifs au service militaire* ». Una tale forma d'immunità, anziché alla figura della vera e propria immunità parlamentare si potrebbe piuttosto collegare alla necessità dell'autorizzazione amministrativa, stabilita a profitto dei funzionari governativi dall'art. 75 della costituzione dell'anno VIII.

Questo regime, tutt'affatto personale, doveva però ben presto modificarsi per la forza stessa delle cose: la Francia che aveva gioito di tanti anni di libertà non poteva tardare a rimpiangere i sacrifici consentiti con i plebisciti del 1851 e 1852. Così dopo il 1860 l'impero non è più l'impero autoritario del 1852: il potere del capo dello stato andava addolcendosi e diminuendo, mentre, ad ogni rinnovamento del corpo legislativo, l'opposizione guadagnava terreno: le elezioni del 1869 mostrarono, in un modo abbastanza evidente, i progressi compiuti dalla opposizione, che, alla convocazione del parlamento, presentò un'interpellanza sulla necessità di dar soddisfazione ai sentimenti del paese, associandolo più efficacemente alla direzione della pubblica cosa: veniva inoltre richiesta

la costituzione di un ministero responsabile e il diritto del corpo legislativo di regolare le condizioni organiche dei suoi lavori e le sue comunicazioni con il governo. Da un tale imperioso movimento della opinione pubblica venne fuori, prima, il senato-consulto 8-10 settembre 1869 e, dopo, la celebre costituzione del 21 maggio 1870, ratificata da 7 milioni di voti dati all'impero l'8 maggio 1870, e che i terribili risultati della guerra dovevano impedire di entrare in vigore.

Con questa costituzione l'impero si trasformava in monarchia costituzionale a governo parlamentare; il senato diveniva, a lato del corpo legislativo, una seconda Camera avente per principio le medesime attribuzioni ed il medesimo potere. Si era riportati insomma al regime parlamentare, e pur nonostante anche nella novella Costituzione non vi è accenno specifico alle immunità parlamentari: senza dubbio essa lasciava inalterate le disposizioni del decreto organico del 1852 e del senato-consulto del 1858, donde è logico affermare che anche l'immunità si trovava, a quest'epoca, disciplinata: ma è strano e degno d'essere rilevato come la legge fondamentale dello stato, la Costituzione, taceva al riguardo, e ciò senza dubbio perchè, ad onta del nuovo liberalismo che si era infiltrato nel secondo impero, l'imperatore con il suo potere personale ed autoritario esisteva pur sempre.

L'assemblea nazionale riunitasi a Bordeaux nel febbraio del 1871, quantunque fosse sovrana, tuttavia come governo della repubblica provvisoria organizzò il governo parlamentare: ma non pensò a consacrare in un testo speciale la libertà e l'indipendenza dei membri del parlamento. In un periodo terribile per la Francia, turbata più forse dalle agitazioni e dalle lotte interiori che dalla tragicità della guerra, era però necessario assicurare ai membri dell'assemblea

le garanzie della immunità parlamentare, donde si decise di dar vigore alle sanzioni contenute nel decreto organico del 2 febbraio 1852. Solamente, siccome l'assemblea aveva carattere permanente, si decise che l'autorizzazione a procedere sarebbe stata sempre necessaria. (1)

L'assemblea nazionale conservò fino dalle sue prime sedute la forma repubblicana, che era stata proclamata a Parigi dal governo della difesa nazionale il 4 settembre 1870. Questa forma, in diritto, non poteva essere che provvisoria, perchè nessun potere costituente l'aveva ancora confermata. Era come si diceva allora « *l'essai loyal* » della repubblica, che doveva più tardi portare, dopo non poche peripezie, al governo della repubblica parlamentare organizzato e disciplinato con le leggi costituzionali del 1875, il cui regime non ha un vero e proprio carattere repubblicano in senso stretto ed omogeneo: è un regime di transazione ch'esse inaugurano con il consentimento di più partiti e per mezzo di sacrifici reciproci. Se la forma del governo è quella della repubblica, nell'organizzazione statale si contengono poi molte istituzioni che sino allora erano sembrate più confacenti all'indole della monarchia costituzionale, che non al governo del popolo. La cosa si spiega del resto, che in qualsiasi nazione, perchè delle nuove forme di diritto e di governo abbiano capacità di vita, è necessario si riattacchino tradizionalisticamente alle istituzioni anteriori, che esse tendono di sostituire.

L'immunità parlamentare trovò dunque posto nelle leggi costituzionali del 1875, e specialmente nell'art. 14 della legge 16 luglio 1875. Questa immunità è riportata al carattere di prerogativa costituzionale, e, come già nella carta del 1830, si presenta come

(1) Pierre. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, n. 1059, p. 1051.

un contratto liberamente consentito, da potenza a potenza, tra il potere legislativo ed il potere esecutivo.

La regola stabilita dall'art. 14 non dette luogo a discussioni in seno dell'assemblea nazionale: ormai questo e gli altri, contenuti nella medesima legge, erano dei principî da lungo tempo conosciuti e formanti per così dire il diritto comune di tutti i popoli liberi. Il guardasigilli, a proposito degli art. 10 e 14 di quella legge, si limitò a dire: « Questi articoli riproducono delle regole di già consacrate nella maggior parte delle costituzioni.... sulla prerogativa, che copre il deputato o il senatore durante il periodo delle sessioni, e della quale non può essere spogliato che in seguito ad una deliberazione della camera alla quale egli appartiene. »

La disposizione dell'art. 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875 è così formulata: « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert. »

Ormai il principio della immunità parlamentare è entrato nelle costumanze politiche del popolo francese, come uno degli ingranaggi più delicati e più importanti del governo di gabinetto: in fondo non è che una forma particolare di rispetto che da tutti i cittadini e dal governo è dovuta alla manifestazione fatta sopra un uomo da una categoria di elettori: questo rispetto per la pubblica opinione è la stessa base della rappresentanza nazionale.

CAPITOLO II.

Carattere della immunità parlamentare.

Bisogna ben guardarsi dal vedere nell'immunità parlamentare una specie di privilegio creato a profitto di una sola categoria di persone: niente giustificherebbe una simile eccezione fatta al principio superiore della uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. Parlare di privilegio in questa materia sarebbe insieme e pericoloso e erroneo.

Anzitutto sarebbe un pericolo, chè le passioni politiche non mancherebbero di agitare l'antipatia del privilegio per attentare alla immunità parlamentare, quante volte ne ricevessero fastidio: nè tale timore è il risultato di astrazioni teoriche: la rivoluzione francese ce n'offre una tipica dimostrazione. Il 10 novembre 1793 la convenzione, volendo sfuggire alle conseguenze funeste della mancanza d'immunità parlamentare per i suoi membri, prese la seguente deliberazione: « *Aucun représentant ne sera mis en état d'accusation qu' après avoir été entendu dans le sein de l'assemblée. Néanmoins les membres pourront être mis en état d'accusation sur le rapport d'un des comités. S' ils refusent d'obéir au décret d'arrestation, ils seront, après huitaine, décrétés d'accusation* ». Ma questo sforzo fu vano, e la fazione padrona dell'assemblea fece, due giorni dopo, revocare un tale deliberato, motivando la nuova risoluzione con il sofisma seguente: « *La Convention nationale, considérant que la justice due au peuple et le principe sacré de l'égalité ne sauraient permettre que dans la recherche des coupables et dans la punition des crimes il soit établi une distinction injuste entre un représentant du peuple et tout autre citoyen, rapporte le décret du 20 brumaire.* »

Sarebbe poi un errore, giacchè ogni privilegio suppone una concessione individuale fatta *ad personam*. Ora le immunità parlamentari non vennero affatto stabilite in vista della persona dei membri del parlamento, ma per un fine superiore di ordine pubblico, per mettere cioè il potere legislativo al sicuro da ogni sopruso per parte dell'esecutivo.

Del pari non bisogna vedere nella immunità parlamentare una inviolabilità. L'errore è stato commesso dallo stesso legislatore francese in tempi diversi: così questa espressione è adoperata nella dichiarazione 24 giugno 1789, nel decreto 23 marzo 1791, nella costituzione del 1791, ed in quella del 1848: dopo il 1852 non si fa più uso di tale parola.

Infatti *inviolabilità* è un termine improprio, che potrebbe ingenerare la falsa idea che il rappresentante popolare fosse, per principio, sottratto all'azione delle leggi. Ora senatori e deputati restano, al contrario, sottoposti a tutte le leggi del loro paese, come gli altri cittadini; immunità non è sinonimo di impunità: forse con una certa giustezza si potrebbe parlare di immunità e d'impunità parlamentare solo però in quanto i membri delle due Camere non sono sindacabili per le opinioni e per i voti resi durante le discussioni parlamentari.

M. Martin du Nord nella seduta 8 marzo 1833 della camera dei deputati così definiva l'immunità parlamentare: « La Carta — diceva — non ha avuto per intento di creare in favore di ciascun membro della Camera un privilegio individuale, distruttore del sano principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, ma si è fermata a delle considerazioni di un ordine elevato: le è sembrato che solo l'inviolabilità di ciascun deputato potesse assicurare l'indipendenza di tutta la Camera. Essa ha creduto che tale indipendenza sarebbe minacciata il giorno, in che, con l'aiuto di un procedimento penale, uno dei mandatari

del paese potesse essere allontanato dal suo posto; e, riconoscendo nel medesimo tempo, che sarebbe pericoloso lasciar sempre indifesa la società in presenza di un deputato, la Carta ha creduto opportuno di stabilire le condizioni che potevano insieme e garantire la libertà della rappresentanza nazionale e l'interesse legittimo della società offesa. La Camera sola, guardiana illuminata di tutti i diritti, custode severa del proprio onore, poteva, nella sua alta posizione, essere chiamata a raccogliere i fatti, a pesare le circostanze, a valutare le intenzioni, ed, in seguito, a permettere o negare, con diritto di potere sovrano, i procedimenti diretti contro qualcheduno dei suoi membri, durante la durata delle sessioni. Spetta dunque alla Camera di respingere la domanda del magistrato che, docile strumento di un potere colpevole, tentasse, con mezzi dissimulati, di strappare alla tribuna parlamentare un difensore coraggioso delle pubbliche libertà; spetta alla Camera, d'accogliere invece, con interesse, la giusta domanda di quel magistrato integro, che venisse a sollecitare l'autorizzazione a procedere contro un deputato colpevole di delitti o di crimini, tali da compromettere gravemente la dignità e la sicurezza del paese ».

Nel medesimo senso, molto più tardi, Millerand, relatore in una domanda di autorizzazione a procedere contro il deputato Toussaint, così si esprimeva: « Si è domandato che si autorizzasse il procedimento contro il signor Toussaint in nome dell'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. La conclusione logica e necessaria di questo argomento è la soppressione dello stesso principio della immunità parlamentare. D'altronde non vi è dubbio che l'esistenza di questa prerogativa non rechi offesa al principio dell'uguaglianza; ma la legge che la stabilisce non si è ispirata ad un interesse personale e privato: essa è legge d'ordine pubblico. Un deputato, ancorchè lo

volesse, non potrebbe rinunciare al suo beneficio. In ogni tempo, gli uomini di tutte le opinioni hanno difesa questa idea e questi principî » (1).

Infine l'immunità parlamentare è, nell'attuale legislazione francese, elevata all'altezza di un principio costituzionale: infatti è contenuta non già in una legge comune, ma nella legge fondamentale 16 luglio 1875, dal che ne deriva che per modificarla o sopprimerla sarebbe necessario far ricorso alla procedura richiesta per la revisione della costituzione.

Dal carattere d'ordine pubblico, che ha questa immunità, ne consegue pure che il deputato od il senatore non può, come affermava Millerand, spogliarsene a suo libito, giacché un tal privilegio non venne loro accordato che in vista della pubblicità delle funzioni rivestite; investe l'assemblea cui essi appartengono più che non copra i singoli individui. Un tale principio è consacrato, sotto l'impero del decreto organico del 1852, dal seguente passo di una sentenza del tribunale correzionale di Reims 29 marzo 1862: « Attendu que la disposition de l'article 11 du décret du 2 Février 1852 est d'ordre public, le mandat de député conférant à celui qui en est investi par ses concitoyens des obligations et des devoirs dans un but d'intérêt général; que dès lors, il n'appartient pas à un membre du Corps législatif de renoncer au bénéfice du décret précité et que sa renonciation ne pourrait suppléer à l'autorisation du Corps législatif. »

L'immunità parlamentare, anche recentemente, ha ricevuto in Francia un'estensione considerevole, sempre giustificata dalla necessità di assicurare, nei limiti del possibile e nel modo più efficace, il libero adempimento alle funzioni di deputato e di senatore. Nel 1891 fu eletto deputato un membro del corpo insegnante, certo Mirman, che si era obbligato di

(1) Camera dei deputati, seduta 8 maggio 1894.

disimpegnare per 10 anni il compito di insegnante pur di essere congedato dopo un solo anno di servizio militare, conforme all'art. 23 della legge 15 luglio 1889 sul reclutamento dell'esercito. Obbligato di dare le sue dimissioni in seguito alla elezione, avvenuta prima che avesse terminati i suoi dieci anni d'insegnamento, il deputato fu richiamato sotto le armi e costretto a completare i tre anni regolamentari, pur conservando la sua qualità di membro del parlamento. Gli inconvenienti di questa situazione non tardarono a manifestarsi e, dopo vari incidenti, il governo, desideroso di mettere fine ad una tale complicazione, e d'impedire insieme il rinnovarsi nell'avvenire del medesimo incidente presentò un progetto, che divenne legge 20 luglio 1895 sugli obblighi militari dei membri del parlamento. Ai termini di questa legge nessuno può far parte del parlamento nazionale, se non ha definitivamente soddisfatto prima alle prescrizioni della legge militare riguardante il servizio attivo (art. 1.). In tempo di pace i membri del parlamento non possono prestare alcun servizio militare durante le sessioni, se questo non avvenga su domanda del ministro della guerra, dietro loro consentimento e dopo favorevole parere dell'assemblea, alla quale essi appartengono (art. 2.). I membri del parlamento che prestano servizio militare non possono partecipare alle deliberazioni ed ai voti dell'assemblea di cui fanno parte. In caso di convocazione dell'assemblea nazionale il loro servizio militare è sospeso di pieno diritto durante la durata della sessione di questa assemblea (art. 3.). Queste disposizioni non s'applicano però agli ufficiali generali compresi, senza limite di età, nella prima sezione del quadro dello stato maggiore generale e agli ufficiali generali o simili posti nella seconda sezione del quadro dello stato maggior generale (art. 4.). Va notato come tali norme non han valore che per il tempo di pace e, per conseguenza, in tempo di guerra i mem-

bri delle Camere sono sottoposti ai medesimi obblighi militari che gli altri cittadini.

• Può riuscire interessante confrontare questa legge con una disposizione del senato-consulto 4 giugno 1858, che, nel suo articolo primo, si occupava di fatti relativi al servizio militare. Ma contrariamente allo spirito che ha ispirato la legge 20 giugno 1895 il senato-consulto stabiliva, per i senatori solamente, chè l'art. 1. non riguarda che il senato, come l'autorizzazione del senato non era necessaria allorchando un senatore veniva processato per fatti relativi al servizio militare. Una tale restrizione si spiega per il carattere essenzialmente militare, che al governo imperiale veniva impresso dal successore di Napoleone I.

Va rilevata infine una notevole differenza tra il testo dell'art. 14 e quello delle costituzioni, che l'hanno preceduto dopo la Carta del 1814, differenza derivata dalle mutate condizioni della legislazione. Tutte le costituzioni precedenti estendevano l'immunità parlamentare ai debiti, che avrebbero potuto essere contratti dai rappresentanti popolari, e stabilirono che, durante la sessione, nessuna « *contrainte par corps* » poteva essere esercitata contro di loro; l'art. 14, al contrario, non fa alcuna menzione di questa speciale forma d'immunità, per la ragione molto semplice che una tale misura era stata soppressa nella legislazione francese con la legge 22 luglio 1867.

In questa materia possono anche oggi presentarsi alcune difficoltà, che del resto i principi generali sono sufficienti a risolvere. La legge 22 luglio 1867 ha abolito l'arresto personale in materia civile e commerciale, ma l'ha mantenuto in materia criminale, correzionale e di semplice polizia. Cosa è a ritenersi adunque in questi casi? L'arresto personale ha un carattere misto, è insieme una garanzia di solvibilità e una pena, ma è soprattutto il carattere afflittivo che

vi domina, cioè non può essere pronunziato nè messo in essere che dopo un procedimento autorizzativo e la pronunzia di una condanna: donde, se questo procedimento era stato prima autorizzato, anche l'arresto personale potrà essere esperito contro un deputato senza autorizzazione, come, senza autorizzazione, può essere eseguita la condanna afflittiva pronunziata contro un deputato da una giurisdizione repressiva debitamente autorizzata.

A più forte ragione lo stesso deve ritenersi in materia di semplice polizia, dove il procedimento è possibile contro il senatore o il deputato senza preventiva autorizzazione.

Per le ragioni che la spiegano e la giustificano l'immunità parlamentare è una garanzia inerente alla persona stessa del rappresentante, nè potrebbe ragionevolmente estendersi, come per qualche tempo vollero in Inghilterra gli usi parlamentari, ai sottoposti di lui. Più complessa invece è la controversia se questa immunità, per essere completa, debba coprire o no anche il domicilio del rappresentante. Gli usi parlamentari francesi si sono dichiarati contrari all'affermazione di questa estensiva interpretazione, che alcuni sostenevano assimilando mal destramente la condizione dei rappresentanti popolari a quella degli agenti diplomatici.

Nel 1848, alla seduta del 5 luglio, due membri dell'assemblea, i signori Falatieu e Raynal si lamentarono che il loro domicilio fosse stato invaso da alcuni commissari di polizia; il signor Raynal aggiungeva ancora che, dei due commissari che erano entrati in casa sua, uno si era ritirato dopo che egli ebbe eccipito la sua qualità di deputato, l'altro aveva invece preteso l'esibizione della medaglietta d'identità. Il ministro dell'interno, Sénard, rispondendo, non s'addentrò nella questione speciale dell'inviolabilità del domicilio, ma si limitò ad affermare che il dovere dei

commissari di polizia era quello di fermarsi davanti la produzione della medaglia di un rappresentante del popolo.

Un anno più tardi la questione fu di nuovo portata davanti alla Camera, ma in modo molto più esplicito. Il 21 giugno 1849 un commissario di polizia, accompagnato da alcuni agenti, penetrò in un locale destinato da alcuni deputati alle loro riunioni. Venne fatto notare al commissario che quello stabile era stato preso in affitto unicamente da dei rappresentanti del popolo e che nessun estraneo assisteva alla riunione, aggiungendo come l'inviolabilità dei rappresentanti popolari s'estendeva al luogo delle loro riunioni come al loro domicilio. Malgrado le vivaci proteste sollevate la perquisizione ebbe luogo e gli agenti opposero resistenza anche ad alcuni deputati, che domandavano di uscire esibendo la loro medaglia di identità. Il 27 giugno il deputato Baudin portò la cosa alla Camera, interpellando al riguardo il ministro dell'interno Dufaure. La questione non era tutt'affatto la medesima che nell'anno precedente, giacchè qui si trattava di estendere il privilegio della immunità, oltre che al domicilio dei rappresentanti, anche al luogo delle loro riunioni private.

Il signor Dufaure rispose che, perchè fosse attendibile una tale estensione, sarebbe stato necessario che una tale deroga ai principi della eguaglianza civile fosse scritta o nella costituzione o in qualche altra legge, mentre in tutti i testi legislativi, succedutisi in Francia dal 1791 in poi, non se ne trovava affatto menzione. Se la giustizia nella sua marcia per scoprire la verità fosse arrestata sulla soglia delle abitazioni dei 750 rappresentanti del popolo sarebbe stata accordata l'impunità ad una gran parte di delitti in virtù di un rinnovellato diritto di asilo, artificiosamente fatto trasmigrare dalle consuetudini politiche del medio-evo in quelle del secolo XIX.

Il deputato Baudin mantenne la sua interpellanza ed insistè per ottenere un voto dall'assemblea. Intervenne allora nel dibattito il presidente del consiglio Odilon Barrot, che dichiarò come vi era una grande diversità tra l'inviolabilità della persona e l'inviolabilità del domicilio, concludendo rivolto alla Camera: « L'inviolabilité de la personne, c'est qu'on ne peut vous arracher à votre mandat; c'est que vous pouvez toujours, à moins que l'assemblée n'intervienne, vous pouvez toujours, en toute liberté, accomplir votre mandat; c'est que l'accès de cette tribune ne peut vous être interdit par aucun pouvoir extérieur.... C'est dans la limite des nécessités de votre mandat que le privilège existe. Mais vouloir étendre ce privilège au domicile, vouloir faire de ce domicile un lieu d'asile, vouloir protéger, par cette inviolabilité de votre personne, même un objet matériel, même une circonscription de terrain, et en interdire l'accès à la justice, ce serait l'extension la plus abusive et la moins justifiable donnée à ce privilège, et vous savez que les privilèges ne peuvent jamais s'étendre ». L'assemblea, passando all'ordine del giorno, approvò implicitamente le spiegazioni e le idee espresse dal governo.

CAPITOLO III.

Sanzione della immunità parlamentare.

La sanzione dell'art. 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875 si trova contenuta nell'art. 121 del codice penale così concepito: « Seront, comme coupables de forfaiture, punis de la dégradation civique, tous officiers de police judiciaire, tous procureurs généraux ou de la République, tous substitués, tous juges qui auront provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat tendant à la

poursuite personnelle ou accusation d'un sénateur, d'un député, sans les autorisations prescrites par les lois de l'État, ou qui, hors le cas de flagrant délit ou de clameur publique, auront, sans les mêmes autorisations, donné ou signé l'ordre ou le mandat de saisir ou arrêter un ou plusieurs membres du Sénat ou de la Chambre de députés ».

L'art. 121 del codice penale esige due elementi perchè il crimine previsto sia possibile, uno relativo alla persona del colpevole, l'altro relativo agli atti costitutivi del reato. 1° Le persone punite dall'articolo 121 sono funzionari dell'ordine giudiziario, cioè ufficiali di polizia giudiziaria, procuratori generali o della repubblica, sostituti o giudici. 2° Il crimine previsto dal citato articolo consiste, per parte di questi funzionari, sia nell'aver provocata, data o sottoscritta una sentenza, una ordinanza od un mandato tendente a processare o a mettere in stato di accusa, senza la prescritta autorizzazione, un deputato o un senatore; sia nell'aver dato o sottoscritto, senza la medesima autorizzazione, l'ordine o il mandato di « *saisir ou arrêter* » un membro della camera o del senato.

CAPITOLO IV.

Estensione della immunità parlamentare.

L'immunità parlamentare copre i membri delle due camere, senatori e deputati; infatti l'art. 14 dice « *aucun membre de l'une ou l'autre Chambre* ». La legge costituzionale del 1875 non ha tralasciato di menzionare i senatori, come l'aveva fatto il decreto organico del 2 febbraio 1851. E veramente non si comprenderebbe una differenza stabilita fra senatori e deputati dal punto di vista della immunità parlamentare, la Camera e il senato avendo per principio le medesime prerogative.

L'immunità copre tutti i deputati e tutti i senatori senza alcuna eccezione nè riserva, quali si sieno le funzioni pubbliche di cui essi sono concorrentemente rivestiti. Un prefetto di polizia, un ministro appartenenti alla Camera o al senato non possono esser processati senza una speciale autorizzazione, anche quando il fatto loro imputato si riferisca all'esercizio delle loro funzioni (1).

Ma, per contrario, questa immunità non copre che i deputati e i senatori; dal momento che un membro del parlamento, per una ragione qualunque, sia stato spogliato del proprio mandato non è più ricoperto dalla immunità: sotto la costituzione del 5 fruttidoro anno III la loro immunità era invece prolungata fino al trentesimo giorno dopo il termine delle loro funzioni. Del pari l'immunità non copre i ministri o i sotto segretari di stato, ma essi ne godono in quanto possono eventualmente ricoprire insieme la carica di deputato o di senatore.

L'immunità non riveste poi nè i complici, nè i correi del deputato o del senatore; la procedura diretta contro di loro resta valevole nonostante l'immunità di cui profitta il deputato complice; il trattamento di privilegio, che la legge fa ai membri delle Camere, è tutto affatto personale, nè sarebbe giusto che paralizzasse l'azione della giustizia in quello che concerne altre persone. La controversia venne portata anche davanti la corte di Parigi, che la risolvette in quel senso, facendo precedere il dispositivo della sua sentenza dalla seguente motivazione: « Considerando che Dreux-Linget in forza della sua qualità di deputato non può esser tradotto davanti ad alcuna giurisdizione repressiva, durante la sessione parlamentare, senza la preventiva autorizzazione della Camera; che questa ec-

(1) Eug. Pierre. - *Traité de droit politique électoral et parlementaire.*

cezione d'ordine pubblico colpisce di nullità la citazione fatta al detto Dreux-Linget, il quale vien riguardato come non chiamato in causa; — considerando che, la nullità di cui si tratta essendo assoluta e non suscettibile di essere rimpiazzata con un'altra forma di procedura, si riscontrerebbe nel caso attuale non già una semplice incompetenza, ma un non luogo a procedere per qualsiasi azione giudiziaria, in altri termini un diniego di giustizia nei riguardi della parte attrice a vantaggio degli appellanti, se, sotto il pretesto di connessità di causa, ciascun di loro fosse ammesso a unire la propria sorte a quella del deputato Dreux-Linget. »

Se dunque avviene che, durante la durata della sessione e in mancanza della preventiva autorizzazione dell'assemblea competente, un senatore o un deputato venga citato a richiesta di una parte davanti un tribunale penale insieme ad altre persone, il tribunale deve dichiarare la citazione nulla in ciò che riguarda il senatore o il deputato e condannare alle spese la parte civile; in quello che riguarda le altre persone può rinviare la causa ad un termine che non cada fuori della sessione, ma che permetta alla parte civile di sollecitare l'autorizzazione dell'assemblea (1).

L'immunità è acquistata dal deputato o dal senatore dal momento che il risultato della elezione è proclamato nella sua circoscrizione elettorale; non è necessario aspettare che il suo potere venga verificato dalla Camera alla quale apparterrà e che la sua elezione venga convalidata.

Tale regola è oggi accettata senza contestazione nella pratica del parlamento. Nel 1847 i signori Odilon Barrot, Marie e Billault affermarono, in una contestazione sorta alla Camera, come non sarebbe giusto riportarsi alla lettera della legge « *aucun membre*

(1) Tribunale correzionale della Senna, 13 maggio 1892.

de la Chambre » per rifiutare di fare applicazione di questo privilegio ai deputati i cui poteri non fossero stati ancora verificati; è evidente che, quando il deputato è eletto, è membro della Camera, i suoi poteri son, tutt'al più, sospesi fino alla verificaione, ma il titolo stà nel fatto della sua elezione; fino a tanto che questo titolo non sia stato riconosciuto o vizioso o nullo, chi sia stato proclamato deputato da un collegio elettorale è membro della Camera. La costituzione, aggiungendo le parole « durante la durata della sessione », ha sufficientemente precisato il senso generale e assoluto che deve essere attribuito alla qualifica di membro della Camera.

In un certo momento della sessione, e soprattutto della prima sessione, dopo una elezione generale, nessun deputato ha conseguito la verificaione dei propri poteri; bisognerebbe dunque, se nelle parole « membro della Camera » non si comprendessero insieme i deputati convalidati e quelli che non lo sono, tirarne la conseguenza che vi sarebbe un periodo della sessione durante il quale il privilegio parlamentare non esisterebbe per le Camere radunate. Ora è soprattutto necessario che questo privilegio esista nel tempo che passa tra il momento nel quale avvengono le elezioni generali e quello in cui i deputati si riuniscono per convalidare i propri poteri. Infatti i colpi di stato e le violenze anticostituzionali contro i membri del parlamento sono a temersi più in questo periodo iniziale che non quando la Camera è nel pieno esercizio delle sue funzioni.

Tanto nel 1848 quanto nel 1875 il parlamento francese ebbe occasione di pronunziarsi in questo senso. Oggi tale dottrina è corroborata dall'art. 10 del regolamento del senato e dall'art. 9 del regolamento della camera dei deputati.

Si è fatta quistione se, allorquando un'elezione venga portata in discussione davanti l'assemblea, e

questa, prima di pronunziarsi definitivamente sulla convalidazione o no della elezione medesima, differisca la propria decisione a un'epoca ulteriore per aver tempo di procedere ad un'inchiesta, sussista o no la immunità in favore del deputato oggetto della contestazione. La controversia venne più volte portata davanti ai tribunali, che la risolvettero in senso negativo.

Nel 1847 il signor Drouillard era stato eletto membro della camera dei deputati dalla circoscrizione di Quimperlè. I suoi poteri non erano stati ancora verificati, anche in causa di una procedura instruita a Quimperlè relativamente a fatti di corruzione che sarebbero avvenuti in quella votazione, quando, su richiesta della corte reale e su requisitoria del procuratore generale, il procedimento fu esteso allo stesso signor Drouillard, il quale, come primo mezzo di opposizione a questa misura, presentò la violazione dell'art. 44 della carta costituzionale, secondo il quale un deputato non può essere processato, senza che la camera ne abbia, avanti, autorizzato il procedimento. — La corte di cassazione con sentenza 10 aprile 1847 non approvò l'eccezione opposta dal deputato Drouillard.

La quistione si presentò di nuovo nel 1889, per conseguenza sotto l'impero dell'art. 14 della legge attuale, avanti il tribunale correzionale di Tulle, che si pronunziò nello stesso senso della corte di cassazione, dietro la considerazione che, allorquando le Camere, per ragioni di opportunità, avessero differita la convalidazione di qualche loro membro, impedendogli di prender parte ai lavori parlamentari, veniva di conseguenza a mancare la ragione stessa per la quale il privilegio della immunità era stato dalla legge stabilito in vantaggio dei deputati.

Tali decisioni trovarono viva opposizione nella dottrina, tendente ad ammettere che l'immunità par-

lamentare copre anche il rappresentante la cui elezione è stata invalidata. L'argomento principe della giurisprudenza è che il regolamento della camera dei deputati (art. 6) vieta al deputato invalidato di prender parte ai voti e di presentare qualsiasi progetto di legge, privandolo così di quello che costituisce l'essenza medesima del mandato legislativo. Si osservò di contro però che la legge costituzionale protegge in effetto indistintamente tutti i deputati durante la sessione: la deliberata sospensione della verifica dei poteri lascia sussistere il titolo in virtù del quale l'eletto ha già preso parte alle prime riunioni del parlamento; non si tratta già dell'annullamento del titolo, ma del prolungarsi di uno stato provvisorio, che trova però la sua base in una elezione già ufficialmente proclamata. D'altronde le frodi, le violenze, che possono macchiare un'elezione, rendono sì il mandato annullabile, ma non lo sopprimono di pieno diritto; e un mandato annullabile produce e deve produrre, fin tanto che non è annullato, tutti gli effetti d'un mandato valevole.

CAPITOLO V.

Effetti della immunità parlamentare.

Gli effetti prodotti dalla immunità parlamentare si possono riassumere dicendo che l'esercizio dell'azione pubblica, nata dall'infrazione, si trova sospeso di fronte al deputato, fino a tanto che non sia stata accordata l'autorizzazione a procedere. Tuttavia la garanzia politica non impedisce affatto ogni esercizio di azione pubblica, ma solamente impedisce gli atti d'istruzione o di procedimento, che richieggono la presenza del colpevole, in altri termini essa sospende solo il procedimento personale.

Tutte le operazioni istruttorie dannose alla libertà di un rappresentante della nazione sono vietate: questi non deve esser sottoposto nè a interrogatorio, nè a visite domiciliari; nessun mandato di comparizione o d'arresto può essere spiccato contro di lui; nessun procedimento davanti a nessuna giurisdizione repressiva può essere incominciato a suo riguardo. Restan quindi possibili tutti gli atti d'istruzione, come l'udizione dei testimoni a difesa e ad accusa, le perquisizioni presso i terzi, i verbali di constatazione.

Si fece questione se un deputato, senza alcuna autorizzazione della camera, possa esser citato come testimone davanti al giudice incaricato di una istruzione, o ad un'udienza della corte d'assise o del tribunale correzionale.

Bisogna distinguere secondo che il fatto sul quale il deputato o il senatore è chiamato a deporre è estraneo o no alle sue funzioni. Se il fatto è estraneo alle funzioni parlamentari sembra certo che il deputato o il senatore non possono dispensarsi dall'obbedire alla chiamata della giustizia; nessun motivo d'ordine pubblico, nè alcun testo legislativo permettono di sottrarre il deputato a quello che costituisce per ogni cittadino un dovere civico.

Si sa come l'art. 80 del codice d'istruzione criminale dà facoltà al giudice istruttore, su richiesta del procuratore della repubblica, di applicare un'ammonda contro i testimoni, che si rifiutino a comparire, e di ordinare anche che vengano a viva forza tradotti a rendere la loro testimonianza. Si potrà applicare la sanzione dell'art. 80 al deputato o al senatore recalcitrante? Non mancano gli autori che sostengono come il giudice istruttore possa, senza violare le prerogative parlamentari, avvalersi di questa facoltà, ma noi crediamo però come una tale interpretazione non sia conforme a quello spirito d'in-

dipendenza, che la costituzione francese ha voluto assicurare ai rappresentanti popolari.

Diversa è la cosa se il fatto, su cui il senatore o il deputato sono chiamati a deporre, sia relativo alle funzioni parlamentari. Un deputato, il signor de-Lameth, aveva protestato alla tribuna della camera per alcuni reati di stampa, che non avevano dato luogo ad alcun procedimento per parte del pubblico ministero. Il giudice istruttore Piqueret, presso il tribunale di 1.^a istanza della Senna, lo citò, per mezzo d'uscieri, a comparirgli davanti al fine di trar profitto, nell'interesse della giustizia, di quelle dichiarazioni che il deputato credesse di fargli. Il 10 novembre 1830 il de-Lameth lesse alla camera la citazione del giudice istruttore, e dichiarò che, per rispetto alle sue prerogative, aveva creduto bene di non rispondere alla chiamata. Aggiungeva essere sua intenzione di rimettere alla camera la risoluzione di questa questione. Il guardasigilli rispose che il procuratore del re avrebbe fatto meglio di intendersela con il signor de-Lameth, di recarsi al suo domicilio o di scrivergli, per domandargli se aveva conoscenza di qualche delitto particolare; in ogni modo promise di esaminare la quistione in modo da dare soddisfazione alla camera, che, non contenta però dell'affidamento datole dal ministro, dopo una lunga discussione, stabilì di rinviare l'esame della controversia ad una commissione.

La commissione nominata si trovò in presenza di due tesi, quella del governo, opinante che l'immunità parlamentare non era stata violata dall'atto del giudice istruttore, quella della sua maggioranza, che era d'avviso contrario.

La tesi del governo era contenuta in una lettera del procuratore del re, che poneva la questione in questi termini: « Si tratta di sapere se un cittadino, che il pubblico ministero ritiene informato di uno o più delitti possa, quand'egli sia deputato, esser chia-

mato senza nessuna violenza a fornire alla giustizia gli schiarimenti necessari per reprimere questi delitti... Una tale controversia mi sembra radicalmente risolta dalle disposizioni di legge. La legge dichiara quali sono le persone incapaci di testimoniare e quali non possono esser intese; essa non fa eccezioni di sorta in favore d'una classe particolare di funzionari pubblici, se non si eccettuano i principi o le principesse di sangue reale, i grandi dignitari del regno e il ministro della giustizia. Non si può citare nessuna di tali persone senza prima aver conseguita l'autorizzazione del re.... I membri delle Camere sono sottoposti al diritto comune. Io temo che, se la Camera considera come un attentato alle sue prerogative la chiamata d'uno dei suoi membri in qualità di testimone davanti i magistrati, la giustizia non sia qualche volta impotente a reprimere i delitti. »

Ma fu l'avviso contrario che ebbe ragione, e il relatore signor de-Vatimesnil, nella seduta del 16 novembre 1830, presentò una relazione, nella quale affermava che si snaturava la questione allorchè in maniera generale si domandava se un deputato poteva o no, in materia criminale o correzionale, esser citato come testimone davanti i tribunali. Bisogna distinguere se il deputato vien citato per un motivo estraneo alle sue funzioni parlamentari, oppure per cosa che a quelle si ricongiunga: nel primo caso è evidente ch'egli non possa dispensarsi dall'obbedire all'appello della giustizia: ma se al contrario, come nel caso in esame, un procuratore del re faccia citare un deputato per obbligarlo a dare spiegazioni circa un'opinione da lui emessa alla tribuna parlamentare, allora, per il relatore, vi sarebbe stato una violazione delle norme costituzionali, un eccesso di potere e un attentato ai diritti della Camera.

In conseguenza la commissione presentò al voto della Camera la risoluzione seguente: « La Camera

dichiara come sia stato violato il suo diritto con la citazione notificata al signor de-Lameth su richiesta del procuratore del re Comte. . . . e approva il rifiuto opposto di obbedire a tale citazione. . . . » Dopo un'importante discussione la Camera adottò una tale risoluzione, senza niente cambiarvi, nella seduta del 19 novembre 1830.

In materia di ricorso in cassazione, quando si tratti di procedimenti intentati contro un senatore o un deputato fuori del tempo delle sessioni e, per conseguenza, senza autorizzazione preventiva, il senatore o il deputato condannati non sono tenuti, durante il periodo della sessione legislativa, di costituirsi prigionieri per la ricevibilità del loro ricorso. La « mise en état » di cui parla l'art. 421 del codice d'istruzione criminale è, nel senso dell'art. 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875, un vero e proprio arresto. Ed in questo senso si è pronunziata la cassazione con una sentenza 29 gennaio 1842 su ricorso del deputato Ledru-Rollin.

La necessità, nella quale si trova il pubblico ministero o la parte lesa, di aspettare l'autorizzazione della Camera, per cominciare il procedimento contro il senatore o il deputato, può importare una conseguenza abbastanza grave quando si tratti d'infrazioni sottoposte ad una prescrizione abbastanza corta, specialmente in materia di stampa. Se il pubblico ministero o la parte lesa dovessero attendere più di tre mesi per esercitare la loro azione, questa sarebbe prescritta; d'altronde nè l'uno nè l'altro ha la possibilità di poterla esercitare prima che l'autorizzazione sia stata concessa, oppure che la sessione sia stata chiusa.

Va notato però come, con molta giustizia, la pratica parlamentare e la giurisprudenza insieme riguardano la domanda di autorizzazione come un atto d'istruzione o di procedimento, donde, conforme alla disposizione dell'art. 637 del codice d'istruzione

criminale, che dichiara ogni atto d'istruzione o di procedimento interruttivo della prescrizione, oggi si considera come la domanda di autorizzazione a procedere abbia per effetto d'interrompere la prescrizione dell'azione pubblica, e, per conseguenza, quella dell'azione civile; la prescrizione non ricomincia a decorrere che dal giorno della chiusura della sessione, giacchè da quel momento il pubblico ministero e la parte lesa hanno ogni libertà per far valere i propri diritti.

Sotto l'impero dell'art. 75 della costituzione dell'anno VIII la corte di cassazione era stata investita di una simile questione; si trattava di un procedimento diretto contro un pubblico funzionario, per il quale era intervenuta la prescrizione durante le formalità della concessione di autorizzazione davanti al Consiglio di stato: la suprema corte decise, con sentenza 13 aprile 1810, che la prescrizione non aveva valore perchè era stata interrotta dalla domanda di autorizzazione a procedere: « Attesochè, diceva la sentenza, gl'imputati sono funzionari dello stato, che non si possono tradurre in giudizio senza una autorizzazione preventiva, provocata ma non accordata nell'intervallo; attesochè le prescrizioni e le decadenze non possono decorrere per quelli che non hanno facoltà di agire; che gl'impedimenti di diritto son sempre un'eccezione sufficiente per la mancanza d'azione nell'intervallo di tempo determinato dalla legge, che regola l'esercizio dall'azione. »

La questione è stata portata ugualmente in giudizio sotto l'imperio dell'art. 14 della legge costituzionale del 1875, e venne risolta nel medesimo senso, considerando come, se l'art. 14 della legge 16 luglio 1875 ha per oggetto d'impedire ogni procedimento contro i membri delle Camere durante il corso della sessione, questa immunità ha per conseguenza soltanto di poter sospendere i procedimenti che po-

trebbero esser diretti contro di loro in modo da allontanarli, senza autorizzazione della Camera dai loro lavori e dai loro doveri parlamentari: se, per un'accidentalità di tempo, per un intervallo od un ritardo indipendente dalla volontà degli interessati, siano questi o il pubblico ministero o un privato qualsiasi, deputati e senatori potessero beneficiare della prescrizione, andremmo incontro all'inconveniente che un parlamentare in certi periodi di tempo, avrebbe così la possibilità di compiere più e diversi reati nella certezza che, ammantato della prescrizione, non dovrebbe poi risponderne.

Altri, invece che vedere nella domanda di autorizzazione a procedere un atto interruttivo di prescrizione, pensano dovervi piuttosto vedere una forma sospensiva di prescrizione invocando il principio « *Contra non valentem agere non currit praescriptio* ». Ma in questo caso si andrebbe incontro a molteplici difficoltà d'ordine teorico, primieramente per sapere se la legge ammette o no cause di sospensione dell'azione pubblica, poi sulla portata dell'aforisma « *contra non valentem agere non currit praescriptio* », adottato dalla giurisprudenza, ma rigettato dalla dottrina.

L'infrazione alla legge penale ha per effetto di far nascere due azioni, l'azione pubblica e l'azione civile: questa, indipendente dalla prima, può essere intentata sia per via principale e davanti a un tribunale civile, sia per via accessoria e davanti un tribunale penale. In quest'ultimo caso, siccome l'azione civile non può, a norma del codice di procedura penale, esser portata davanti un tribunale repressivo che accessoriamente all'azione pubblica, non vi è nessuna difficoltà: l'azione penale non potendo essere esercitata che con l'autorizzazione della Camera, anche l'azione civile non può senza quella essere intentata. Ma, supponendo un'azione civile nata dall'in-

frazione alla legge penale, si potrà, per via principale, portarla davanti un tribunale civile, senza che preventivamente si sia conseguita l'autorizzazione della Camera? Nel 1873 la corte di Montpellier decise che un deputato può, senza preventiva autorizzazione, esser processato davanti la giurisdizione civile in materia di stampa; nei suoi considerando la Corte rilevava come l'inviolabilità non potrebbe estendersi ad un'azione civile, la cui discussione non richiama la presenza delle parti interessate, e che l'immunità parlamentare non s'applica che a degli atti di arresto o di procedimento diretto e personale (1). Del pari, nel 1893, la corte di cassazione giudicò che i termini eccezionali dell'art. 14 della legge 16 luglio 1875 non devono essere estesi al caso in cui il procedimento abbia luogo, sia pure davanti a giurisdizioni repressive, per una semplice responsabilità civile. Così anche nel dicembre del 1890 un deputato venne, validamente, citato, durante la sessione e senza veruna autorizzazione, in virtù dell'art. 44 della legge 29 luglio 1881 sulla stampa.

A più forte ragione il procedimento è possibile contro il deputato o il senatore, quando sia fondato non già su un delitto perpetrato dal deputato o dal senatore, ma su un quasi-delitto, in una parola quando si citi, sia pure in sede repressiva, un membro del parlamento come civilmente responsabile. Nel 1859 il deputato Belmonte comparve davanti la giurisdizione penale del tribunale della Senna come civilmente responsabile del fatto di un suo figlio minore. Nel 1868 il signor Gavini fu citato davanti il tribunale di Bastia come civilmente responsabile per il fatto di uno dei suoi domestici che, conducendo un barrocchino, aveva investito un pedone; il Gavini oppose l'immunità parlamentare, ma il tribunale riget-

(1) Montpellier, 14 luglio 1873.

tò la sua pretesa, rilevando come il legislatore non aveva avuto in vista che la salvaguardia della libertà e dell'indipendenza del deputato, impedendone l'allontanamento dalle proprie funzioni, senza una preventiva autorizzazione, ma che, nella fattispecie, non potendosi, nè dovendosi applicare nessuna pena affittiva, non era il caso di allontanarsi dalla legge comune (1)

Infine è ancora più evidente che una domanda puramente civile, cioè derivante da tutt'altro fatto che da un'infrazione penale, fondata su un diritto reale, di obbligazione, di famiglia può essere avanzata contro un deputato o un senatore, sia davanti i tribunali civili che quelli di commercio, senza alcuna necessaria autorizzazione della Camera.

CAPITOLO VI.

Condizioni di applicabilità della immunità parlamentare.

Perchè l'immunità parlamentare copra il senatore o il deputato due condizioni sono richieste dall'art. 14 della legge 16 luglio 1875: bisogna, in primo luogo, che l'infrazione sia stata commessa in materia criminale o correzionale, in secondo luogo, che l'infrazione abbia avuto luogo durante la durata della sessione, chè l'immunità parlamentare non copre il senatore o il deputato fuori di sessione. La carta del 1814 (art. 34), la carta del 1830 (art. 44), la costituzione del 1848, il decreto organico del 2 febbraio 1852 parlavano soltanto di materia criminale e non stabilivano niente per la materia correzionale; donde difficoltà molto gravi per sapere se il rappresentante

Tribunale penale di Bastia, 17 marzo 1868, (Disc. parl. 68, 3. 28).

era, in materia correzionale, coperto dalla immunità: per ovviare a questa controversia l'art. 14 della legge attuale ha fatto uso della duplice espressione criminale e correzionale. Ma anche oggi non tutte le difficoltà vennero eliminate dalla dizione del testo in vigore, chè ancora è controverso se, in materia di contravvenzioni, i membri del parlamento godono della immunità. L'art. 14, come del resto tutte le leggi precedenti, se se ne eccettua il senato-consulto 4 giugno 1858, tacciono al riguardo.

Il parlamento ha una tendenza molto spiccata a considerare i suoi membri coperti dalla immunità anche in caso di contravvenzioni. Nel 1886 un deputato fu tradotto per ingiurie, non pubbliche, davanti un tribunale di semplice polizia senza autorizzazione della camera; il suo avvocato invocò l'immunità parlamentare e concluse chiedendo, in vista della mancata autorizzazione, la nullità dalla citazione. Il presidente della camera, Floquet, credette dovere intervenire e informò il guardasigilli delle ragioni che gli sembravano militare in favore della necessità di una autorizzazione preventiva per parte della camera: inoltre la direzione degli affari criminali informò lo stesso presidente Floquet che, su conformi conclusioni del commissario di polizia funzionante da pubblico ministero, il tribunale aveva annullata la citazione diretta contro il deputato messo in causa, e condannata la parte civile alle spese.

Del pari durante l'anno 1892 e in corso di sessione, due deputati furono successivamente citati davanti i tribunali di semplice polizia, l'uno per contravvenzione alla legge sulle riunioni pubbliche, l'altro per contravvenzione a un decreto prefettizio. Il presidente della camera, lo stesso Floquet, fece conoscere tutte e due le volte al ministro guardasigilli che la citazione di un deputato in semplice polizia durante la durata delle sessioni gli pareva contraria alle

prerogative dell'assemblea; e il ministro di grazia e giustizia tutte e due le volte rispose che faceva le sue riserve sul punto di diritto, ma che in fatto egli avrebbe dato istruzioni perchè la citazione venisse rinnovata fuori del tempo di sessione. Questa dottrina è approvata da Eugène Pierre, che la stima conforme ai principi generali dell'immunità parlamentare: egli in appoggio della propria opinione, rileva come il deputato citato può essere condannato a un'ammenda o a dei danni-interessi importanti « *contrainte par corps* » che d'altra parte, in caso di un possibile appello, egli potrebbe esser tradotto davanti un tribunale correzionale senza autorizzazione, che infine ai suoi occhi, la materia correzionale potrebbe considerarsi come racchiudente anche le contravvenzioni. (1)

Ma noi crediamo che le parole *crimini e delitti* impiegate dall'art. 14 abbiano un senso esatto e preciso: esse significano le infrazioni che si riportano alla corte d'assise e al tribunale correzionale, e sono in questo senso nettamente opposte alle infrazioni di competenza del tribunale di semplice polizia, le quali sono delle contravvenzioni. Ora l'immunità parlamentare è in realtà una specie di privilegio, una prerogativa esorbitante del diritto comune, e come tutte le prerogative, come tutti i privilegi deve esser interpretata in un senso stretto, d'onde, non essendo le contravvenzioni menzionate, si deve concludere che il legislatore ha inteso di escluderle dalla comprensione dell'art. 14 della legge 16 luglio 1875. Tanto più che, in materia contravvenzionale, l'infrazione consiste in un fatto materiale, senza aver riguardo all'intenzione: la contravvenzione non può dar luogo a dei processi mal fondati, e la tenuità della pena

(1) Eug. Pierre.-Traité de droit politique électoral et parlementaire.

conseguente ad una eventuale condanna toglie via ogni eventuale apparenza di persecuzione politica ad un processo che un deputato o un senatore incontri per una contravvenzione, che gli venga contestata.

L'immunità parlamentare comincia con la sessione, ordinaria o straordinaria, e finisce con quella; cessa nell'intervallo tra sessione e sessione. Ed infatti allora non più esistono la maggior parte delle ragioni per le quali si giustifica questo privilegio. Il processo (se si termini avanti dell'apertura della sessione seguente) non avrà per effetto di mettere il rappresentante nell'impossibilità di compiere le proprie funzioni parlamentari. La sospensione della immunità, durante l'intervallo delle sessioni, è un'omaggio reso alla giustizia penale.

Dunque l'art. 14 non sancisce un'immunità permanente per il rappresentante, come avevano già fatto molte costituzioni precedenti. L'immunità cessa nel giorno in che è stato emanato il decreto di chiusura della Camera: non vi è affatto intervallo anteriore o posteriore per proteggere i senatori o i deputati quando le Camere non sono riunite: nè questo è del tutto giusto, giacchè diverse settimane avanti l'apertura del parlamento la politica si risveglia e suscita le passioni che le sono famigliari; e del pari il suo ardore non si dilegua regolarmente con l'ultimo atto della sessione, d'onde non sarebbe eccessivo di prolungare di qualche giorno oltre la chiusura della sessione le garanzie di coloro, che sono in prima linea nelle battaglie politiche.

Su questo punto l'art. 14 rompe un poco la tradizione: infatti alcune delle costituzioni francesi precedenti avevano indicato un certo spazio di tempo durante il quale l'immunità sussisteva avanti e dopo la sessione. Così la carta del 1840, quella del 1830, il decreto organico 2 febbraio 1851. Sotto l'imperio della legge attuale se la sessione è aggiornata o

prorogata, conforme ai poteri consentiti dalla costituzione al presidente della repubblica, l'immunità sussiste, e il deputato o il senatore non possono essere processati nè arrestati, salvo il caso di flagrante delitto, senza l'autorizzazione della Camera di cui fa parte.

Fuori di sessione un procedimento o l'arresto d'un deputato o d'un senatore può aver luogo senza autorizzazione della Camera.

Per conoscere esattamente i diritti conferiti alla Camera dalla disposizione finale dell'art. 14 « la detenzione o il procedimento contro un membro dell'una o dell'altra Camera è sospeso durante la sessione e per tutta la sua durata, qualora la Camera lo richiegga », è necessario prospettare un certo numero d'ipotesi. Se si suppone che un rappresentante abbia commesso, fuori di sessione, un'infrazione penale è opportuno domandarsi, quando le Camere nuovamente si riuniscono, qual'è l'effetto di questa convocazione, prima, sull'atto iniziale della procedura, se la cosa è rimasta a questa prima fase; poi, sull'istruttoria, se non è che a questo periodo; infine sulla condanna pronunciata contro il deputato.

1. E' certo che la citazione spiccata, sia dalla parte lesa, sia dal pubblico ministero, fuori di sessione, è perfettamente regolare, senza che si debba domandare l'autorizzazione della Camera al momento della nuova convocazione: l'istruttoria o le discussioni si seguono regolarmente, senza autorizzazione, dopo la ripresa della sessione, fino a che una decisione non intervenga a favore o contro il deputato in causa.

Nel marzo del 1884 il ministro guardasigilli Martin-Feuillée poneva sotto l'attenzione della Camera, esaminandosi un consimile caso, il seguente passaggio di una lettera del procurator generale: « Il membro di cui oggi è quistione è già stato proces-

sato dal pubblico ministero in virtù d'una requisitoria 7 gennaio 1884, d'un'epoca cioè anteriore all'apertura della sessione parlamentare. Questo procedimento è regolare, perchè le Camere non erano in sessione al momento in cui esso venne incominciato. Nessuna autorizzazione dunque è oggi necessario venga richiesta per parte del pubblico ministero; e la Camera non potrebbe, s'ella lo giudicasse conveniente, che richiedere la sospensione d'ogni procedura fino alla fine della sessione». Il ministro aggiungeva poi, che, non avendo a quella epoca nessuno nella Camera presa l'iniziativa d'una domanda di cessazione di procedimento, il tribunale «era non solo nel suo diritto, ma compiva il proprio dovere, continuando la procedura.

Conforme a questi principi fu stabilito che è valida la citazione fatta, in corso di sessione, a un deputato per farlo comparire davanti la corte investita, in seguito a rinvio della Cassazione, dei processi di diffamazione intentati contro di lui avanti la sessione, e avanti anche ch'egli venisse eletto, se la camera dei deputati non abbia richiesta l'interruzione del procedimento.

2. Sempre come conseguenza di un tale principio, il senatore o il deputato contro il quale è stata aperta una istruttoria, in seguito a requisitoria e ad istanza del procuratore della repubblica durante il tempo di chiusura delle camere, non può invocare l'immunità parlamentare.

3. Si può infine supporre che il deputato si trovi detenuto quando la camera si riunisce, sia perchè è in istato di arresto preventivo, sia perchè subisce una condanna divenuta definitiva; in questo caso la camera è armata della disposizione finale dell'art. 14; ma se essa non richiede la sospensione della detenzione, il deputato condannato può e deve scontare la sua condanna anche durante il tempo che le camere

sono riunite; l'atto con il quale egli si costituisce prigioniero non rappresenta affatto un abbandono delle prerogative parlamentari. (1)

Ma la Camera può, in virtù dell'art. 14, ordinare la sospensione dell'incarceramento d'uno dei suoi membri. Questa disposizione venne inclusa nell'art. 14 per prevenire il ritorno di alcune difficoltà, che s'eran prodotte sotto l'impero del decreto organico del 1852, il quale non riguardava questa questione; venne specialmente ispirata da un incidente, che si verificò all'assemblea nazionale nel 1870, e che vale la pena di ricordare. Rochefort era stato eletto deputato della Senna, mentre scontava una condanna di prigione per reato di stampa: si era appunto, in quel tempo, sotto la sanzione disciplinativa dell'immunità parlamentare contenuta nel decreto organico del 1852: Raspail pretendeva che fosse necessaria l'autorizzazione della Camera per detenere il deputato Rochefort: il guardasigilli stabilì allora una distinzione tra detenzione preventiva e esecuzione di una pena già incominciata: quando si tratti di una decisione giudiziaria di carattere definitivo, che abbia preceduto il mandato legislativo, questa decisione essendo stata presa nella pienezza dei diritti di giustizia, sarebbe attentare al principio della separazione dei poteri, subordinando l'esecuzione della cosa giudicata ad una autorizzazione del corpo legislativo. L'autorizzazione è necessaria per il procedimento, ma non già per la esecuzione della pena pronunciata: questo dovrebbero più spesso ricordare anche i membri del parlamento italiano. Ed in queste condizioni parve perfet-

(1) Nel 1895 la camera dei deputati rifiutò d'ordinare la sospensione della detenzione del signor Gérault-Richard, condannato alla prigione per reato di stampa, il quale era stato eletto deputato dopo che la sua condanna era divenuta definitiva.

tamente regolare sottomettere Enrico Rochefort al diritto comune.

Oggi, il secondo paragrafo dell'art. 14 stabilisce formalmente che la detenzione di un senatore o di un deputato dura anche durante la sessione, a meno che la camera non ne richiegga la sospensione. Tuttavia la parola *detenzione* adoprata dall'art. 14 è un poco vaga e può dar luogo a qualche difficoltà d'interpretazione.

Anzitutto è certo che questa parola comprende la detenzione preventiva, che potrebbe subire un deputato o un senatore nel corso di un'istruttoria aperta contro di lui fuori sessione, o allorquando non era ancora nè senatore, nè deputato: le camere possono richiedere la sospensione di una simile detenzione; la dottrina è d'accordo su questo punto. Ma non è lo stesso circa la detenzione, che è conseguenza di una condanna definitiva passata in forza di cosa giudicata: tuttavia l'Esmein fa rilevare che il potere della Camera, anche in questo caso, è identico, e che la disposizione dell'art. 14 serve di felice correttivo a quello che quel testo legislativo possa presentare di troppo stretto circa la portata della immunità parlamentare. Le tradizioni del parlamento francese sono egualmente in questo senso.

Infatti diverse volte tale disposizione venne invocata alla Camera dei deputati in favore di membri detenuti in virtù di condanne definitive. Il 27 maggio 1879 Clémenceau presentava un progetto così concepito: « la Camera dei deputati richiede la sospensione della detenzione del signor Blanqui, eletto deputato della prima circoscrizione della Gironda, per potergli permettere di venire a presentare la difesa della sua elezione. » Ma, essendo contestata l'elezione del deputato Blanqui, non venne presentata la relazione della commissione sulla proposta fatta dal Clémenceau.

Il diritto, per la camera o per il senato, di richiedere la sospensione della detenzione d'uno dei suoi membri, può esercitarsi anche in caso di arresto per delitto flagrante. (1)

Tuttavia il 24 febbraio 1899, in occasione della discussione sulla domanda di autorizzazione a procedere diretta contro Paolo Deroulède e Marcello Habert, un deputato, il sig. Goujon, sostenne che la Camera non aveva il diritto di richiedere la sospensione della detenzione di uno dei suoi membri, quando essa aveva già ordinato il procedimento contro di lui; egli vedeva in questi due voti una evidente contraddizione. Una tale pretesa era in manifesta opposizione all'art. 14, § 2, della legge costituzionale del 1875, chè nessuna contraddizione esiste tra il fatto di procedere contro un imputato e il fatto di metterlo in libertà provvisoria; ogni giorno i giudici istruttori prendono provvedimenti di questo genere. D'altronde il testo dell'art. 14 è formale e non fa distinzioni di sorta; l'interpretazione che gli si voleva dare alla Camera dal deputato Goujon non era che speciosa, e la Camera del resto la respinse implicitamente votando sulla sospensione della detenzione.

La sospensione dei procedimenti può essere richiesta in ogni epoca e in ogni stadio della causa. Il fatto che la Camera, avvertita da un documento ufficiale dell'esistenza di procedimenti regolarmente iniziati fuori di sessione, non avesse richiesto fin da principio la sospensione, non le impedirebbe, anche alla vigilia dell'udienza, di rivendicare i suoi privilegi.

La Camera si serve del suo diritto secondo la procedura tracciata dal suo regolamento. « *Le projet*

(1) Eug. Pierre. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire.*

de résolution », avente per fine di richiedere la messa in libertà di un membro del parlamento o la cessazione di un procedimento, può essere rinviato alla « *Commission d'initiative* »; ma può anche conseguire il beneficio della urgenza e venire accettato seduta stante. Quest'ultimo mezzo è quello più frequentemente usato, e quello insieme che pare meglio corrispondere al sentimento generale, perchè, senza ritardo, sgombra il terreno parlamentare da una quistione che potrebbe divenire irritante, se la politica se ne impadronisse.

La Camera non ha obbligo di alcuna formula per richiedere la sospensione di un procedimento o di una detenzione. Dal momento che la Camera ha ordinato la messa in libertà di uno dei suoi membri detenuti nè vien fatta notificazione dal presidente al ministro dell'interno, sotto la cui giurisdizione è compreso il servizio delle carceri; la scarcerazione ha luogo senza indugio. Il membro, che è detenuto, e di cui non venne richiesto il rilascio dalla camera, è privato della indennità legislativa: è stato ugualmente stabilito, nella pratica, che il presidente ha il diritto di rifiutar di ricevere un progetto presentato da un membro in istato di detenzione.

CAPITOLO VII.

Eccezioni alla immunità parlamentare.

Come tutti i principî stabiliti dal legislatore, così la regola della immunità parlamentare soffre di alcune eccezioni che si giustificano, sia per il fatto che la offesa portata alla legge penale è troppo evidente perchè essa possa rimanere coperta, sia per il fatto che la Camera creda esser sua dignità autorizzare espressamente i procedimenti, che le sono richiesti.

L'art. 14 della legge costituzionale 16 luglio 1875 porta un' eccezione formale al principio della immunità parlamentare in caso di delitto flagrante, eccezione che si giustifica molto facilmente. Infatti quando sia constatata la flagranza di un delitto, quella possibilità, che cioè i procedimenti sieno mal fondati e vessatori, che fu la guida precipua del legislatore del 1875, diviene quasi ché nulla; in questo caso è logico di restituire alla legge il suo libero corso. L'arresto, se abbia luogo, e i processi, in materia criminale e correzionale, possono prodursi senza che alcuna autorizzazione della camera sia necessaria.

La disposizione dell'attuale legge francese deroga in parte a quanto stabilivano al riguardo le costituzioni precedenti: essa dà facoltà, quando un deputato o un senatore sieno sorpresi in delitto flagrante, che questi venga arrestato senza l'autorizzazione della camera, ed inoltre che il procedimento venga contro di lui condotto fino alla sentenza, sempre senza autorizzazione delle camere, potendo queste del resto, come abbiamo già veduto, richiedere la sospensione dell'arresto e dei procedimenti. Tale non era il sistema dei primi testi costituzionali francesi; apparve nella carta del 1814 (art. 52), fu conservato nella carta del 1830 (art. 44), donde passò nel decreto organico del 2 febbraio 1852 (art. 11). Nelle costituzioni precedenti, in caso di flagrante delitto, il rappresentante poteva sì essere messo in istato di arresto, ma l'eccezione all'immunità parlamentare si fermava quì; per mantenere un tale arresto, per intentare contro il rappresentante detenuto una procedura criminale o correzionale era strettamente necessaria l'autorizzazione della Camera, che riprendeva tutta l'estensione delle sue prerogative. Tale era la disposizione della dichiarazione dell'assemblea nazionale del 26 giugno 1790, delle costituzioni del 1791, del 1793, dell'anno III, dell'atto addizionale del 1815;

la costituzione del 4 novembre 1848 non poteva essere più esplicita nel suo art. 37: « *En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites* ».

È interessante riportare le parole, con le quali, nella seduta del 4 ottobre, il deputato Flandin consigliava l'introduzione di una tale disposizione nella costituzione del 1848: « Cittadini, egli disse, voi sapete tutti come la definizione legale delle parole *delitto flagrante* sia vaga. La legge dice in effetto che il delitto flagrante è il delitto o il crimine, che si commette o quello ch'è stato commesso da poco. La carta del 1814 conteneva presso a poco in termini identici la disposizione, che noi oggi abbiamo approvata, con la medesima incertezza.... Io domando, se il rappresentante del popolo venisse arrestato in caso di flagrante delitto, che i fatti costitutivi del delitto flagrante sieno portati alla conoscenza dell'assemblea nazionale, che si pronunzierà al riguardo senza indugio, giacchè non è necessario che nemmeno un giorno d'intervallo passi tra l'arresto d'un rappresentante del popolo e la conoscenza del fatto, che fu causa dell'arresto medesimo ».

Il sistema dell'art. 14 è dunque meno liberale di quello accettato dalle costituzioni precedenti, nè per ciò è a far meraviglia se, nella pratica parlamentare, si è tentato di ritornare, ad onta del preciso disposto dell'art. 14, alle tradizioni più rispettose delle prerogative parlamentari.

Nel 1889, il 9 di giugno, due deputati furono arrestati ad Angoulême in seguito ad un tumulto avvenuto sulla strada, e immediatamente venne aperto il procedimento davanti al tribunale. L'11 luglio susseguente il governo fu interpellato sulla violazione della legge e della costituzione perpetrata dagli agenti del potere esecutivo; in corso di discussione il mini-

stro dell'interno dichiarò che l'immunità parlamentare era intieramente sospesa in caso di flagrante delitto, tanto dal punto di vista dell'arresto che da quello del procedimento; tale opinione sollevò numerose proteste sui banchi della camera e la discussione divenne tanto rumorosa che la seduta dovette essere tolta, senza che la questione di principio fosse esaminata dal punto di vista giuridico.

Così nel 1892 il presidente della camera dei deputati, Floquet, dava a questa dottrina una forma molto netta e molto categorica, affermando di non poter lasciare svolgere dalla tribuna parlamentare la teoria, che il delitto flagrante permetta di cominciare un processo contro un membro del parlamento senza l'autorizzazione dell'assemblea di cui fa parte. Il delitto flagrante permette l'arresto; ma, quest'arresto operato, è necessaria una speciale autorizzazione perchè possa essere incominciato un vero e proprio procedimento (1).

Anche Eugène Pierre sembra approvare questa pratica parlamentare. Dal testo dell'art. 14, egli dice, si può inferire che, in caso d'arresto per delitto flagrante, spetta alla Camera di usare del proprio diritto e non già al pubblico ministero di domandare una autorizzazione. Al fine di porre la Camera in condizione di potere fare uso del proprio diritto esiste per il ministro di grazia e giustizia un obbligo, morale più che costituzionale, d'informare l'assemblea che uno dei suoi membri è stato arrestato per delitto flagrante.

Ma la maggior parte degli autori di diritto pubblico pensano, a buona ragione ci sembra, che una simile interpretazione sia insostenibile. Il legislatore del 1875 ha senza dubbio, con piena conoscenza di causa, scelto, tra il sistema tradizionalmente adottato

(1) Camera dei deputati, seduta del 28 febbraio 1892.

e l'altro apparso per la prima volta nella carta del 1814, quello che più gli sembrava corrispondente a giustizia. Il testo medesimo dell'art. 14 è formale: la restrizione « salvo in caso di delitto flagrante » è posta in fine dell'articolo, dopo la menzione dell'autorizzazione della Camera richiesta in principio; essa modifica tutto quello che precede e si riporta non solamente all'arresto, ma anche al procedimento. La Camera resta libera di richiedere la sospensione della detenzione di uno dei suoi membri anche in caso di flagrante delitto; nè potrà mai ignorare, con l'estensione grande, che oggi ha preso la pubblica stampa, l'arresto di uno dei propri membri, senza contare poi che gli amici del deputato arrestato potran sempre portare la questione alla tribuna parlamentare, donde in ogni modo la Camera ne sarà investita e potrà deliberarvi sopra.

L'espressione di delitto flagrante deve essere presa nel senso stretto e preciso; deve intendersi, in questa materia soltanto, delitto che si commette attualmente o che è stato commesso da poco: è il delitto flagrante in senso stretto della parola così come lo definisce l'articolo 41, § 1 del codice d'istruzione criminale: non sarebbe quindi giusto riunirvi le ipotesi, che sono assimilate al flagrante delitto dagli art. 41, § 2, 46 e 106 del codice d'istruzione criminale, che non sono dei delitti flagranti veri e propri, ma che vengon reputati come tali solo in virtù di una finzione legale.

In questo senso si pronunziò la giurisprudenza in un affare che fece grande rumore. Il 10 gennaio 1892, in seguito ad una seduta molto vivace, il ministro dell'interno, Costans, si lasciò andare a delle vie di fatto contro il deputato Laur; il reato, avvenuto durante la seduta, fu registrato a processo verbale e nei resoconti parlamentari, ma il presidente della camera non ne informò il procuratore generale di Parigi e perciò non venne, sul momento, aperta

alcuna istruttoria. Dopo un mese d'aspettativa il sig. Laur si decise a far ricorso alla giustizia e citò direttamente il ministro dell'interno davanti al tribunale correzionale della Senna, che gli fissò un termine a comparire, sotto la riserva di conseguire l'autorizzazione del senato, di cui il ministro faceva parte. Il 24 febbraio 1892, in udienza, il pubblico ministero sostenne la nullità della citazione invocando l'immunità parlamentare. L'avvocato della parte civile replicò dicendo che l'immunità parlamentare non esisteva, giacchè ci si trovava davanti ad un caso di delitto flagrante. Ma il tribunale, stimando che non si poteva considerare come flagrante un delitto, per il quale si era fatto ricorso alla giustizia un mese dopo la sua perpetrazione, respinse la tesi della parte civile, e, ammettendo le conclusioni del pubblico ministero, pronunciò la nullità della citazione.

Il motivo stesso a cui il legislatore si è ispirato, sanzionando l'immunità parlamentare, fissa come noi l'abbiamo già fatto rilevare, gli effetti e le condizioni di questa immunità e ne determina insieme i limiti. Tale motivo è il desiderio di assicurare ai rappresentanti popolari la libertà e la indipendenza di cui hanno bisogno per adempiere alle funzioni, che gli elettori loro hanno confidato, e di impedire la possibilità di procedimenti vessatori da parte del governo, intesi ad allontanarli dalla loro missione. Ma allorchè un rappresentante si sia reso colpevole di una infrazione non sarebbe opportuno conferirgli l'inviolabilità: vi si opporrebbe il principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge. Perciò è stato concesso, in questo caso, di procedere contro il rappresentante, a condizione che la camera, alla quale egli appartiene, ne dia l'autorizzazione, cioè la camera stessa affermi che i procedimenti intrapresi non contengono niente di vessatorio, nè di lesivo delle prerogative parlamentari per parte del potere esecutivo.

Quasi tutti gli autori sono d'accordo nell'insegnare che la camera, nel deliberare su una domanda di autorizzazione a procedere, non deve entrare nell'esame di merito, ma solamente deve limitarsi a vedere se questa domanda porti offesa alle sue prerogative, o costituisca una procedura vessatoria messa in essere dal governo per sbarazzarsi di qualche avversario importuno. La camera non deve affatto emettere alcun apprezzamento sulla colpevolezza maggiore o minore del deputato: se autorizzi il procedimento, ciò non deve essere affatto interpretato nel senso che il deputato sia colpevole, ma solamente che non esiste alcun motivo politico per opporsi a quel processo, se, al contrario, rifiuti l'autorizzazione questo non deve significare che il deputato è innocente, ma solo che la camera riconosce nel processo l'esistenza di passioni politiche.

Tale fatto, che l'autorizzazione a procedere non debba creare alcun pregiudizio sfavorevole al deputato o al senatore, è stato varie volte affermato dalla tribuna parlamentare. Nel 1897, nella domanda di autorizzazione presentata, in seguito agli scandali del Panama, contro i deputati Naquel, Maret e Boyer, il relatore diceva: « questa domanda non costituisce alcun pregiudizio contro i deputati designati. Accogliendola favorevolmente la camera darà soltanto una novella prova della volontà, che l'anima, di ricercare con tutti i mezzi legali la verità! » (1) Anche al senato il relatore di una domanda presentata contro il signor Levrey, a proposito del medesimo affare, teneva un linguaggio presso a poco identico. (2)

Tali principî, che risultano ben nettamente dalle leggi generali che regolano questa materia, vennero

(1) Camera dei deputati, seduta 29 marzo 1897.

(2) Senato, seduta del 30 marzo 1897.

così alla camera che al senato, con una certa esattezza osservati fino al 1880; ma da quest'epoca un'orientamento diverso si manifestò nelle costumanze del parlamento francese.

Avanti il 1880, in varie occasioni, venne ufficialmente affermato che compito delle Camere era quello di limitarsi ad esaminare se, nelle sottoposte domande di autorizzazione, si annidava qualche persecuzione politica, senza addentrarsi nel merito delle imputazioni fatte ai parlamentari. Così nel 1854 il deputato Langlais diceva: « Si deve ricercare soltanto se la domanda è leale, sincera, se essa non è un pretesto per strappare un deputato dal proprio seggio. Tale è il compito della commissione, e le sue investigazioni hanno l'aspetto di un primo grado di istruttoria. Poi la camera decide. Quando è convinta che il procedimento è leale, e non serve a nascondere un pensiero di persecuzione, essa accorda l'autorizzazione, il che non significa affatto riconoscimento o presunzione dell'esistenza del reato. Se, al contrario, il procedimento sembrasse poco sincero la camera rifiuterà l'autorizzazione, il che vorrà dire che in presenza non già della giustizia, ma di passioni politiche, essa intende che la propria indipendenza venga rispettata, »

Del pari, nel 1877, esaminandosi alla camera dei deputati una domanda di autorizzazione a procedere contro de-Cassagnac, e facendosi quistione se, essendo molteplici i reati per i quali la domanda era stata fatta, si doveva far luogo ad una divisione di voto, Gambetta s'oppose a tale divisione, perchè egli vi vedeva una maniera indiretta di esaminare i fatti incriminati: « guardatevi bene, soggiunse, di non invadere il dominio del giudice. Voi apprezzate dei fatti e non dovete fare classificazioni qualitative. Se si mettessero successivamente ai voti le diverse qualificazioni giuridiche, enumerate ad una ad una nella requisitoria, voi definireste dei delitti, affermereste,

in certo modo, ch'essi esistono. Io dico che, procedendo siffattamente, si correrebbe il rischio di confondere insieme il potere parlamentare con l'azione del potere giudiziario ». (1)

Ma dal 1880, come dianzi accennavamo, una nuova tendenza sembra farsi strada alla camera dei deputati: per accordare l'autorizzazione a procedere si domandano dei fatti gravi, si pretende di conoscere lo stesso merito della domanda. Tale andazzo si manifesta, per la prima volta, in una relazione del deputato Trarieux, presentata agli uffici della camera il 7 giugno 1880. In tale relazione si affermava come, secondo alcuni l'inviolabilità sarebbe soprattutto destinata a difendere i deputati contro i procedimenti, di cui apparisse causale l'animosità politica e, di conseguenza, quante volte vi fossero dei seri elementi di accusa, l'autorizzazione doveva essere accordata. Secondo altri, aggiungeva il relatore, l'inviolabilità sarebbe stabilita, non solamente per proteggere l'indipendenza dei deputati contro eventuali aggressioni, ma ancora, e più forse, per garantire, a profitto della pubblica cosa, l'esercizio continuativo del mandato politico. L'autorizzazione, attaccata alle funzioni e non già alle persone, ha per fine l'interesse di tutti; per punto di partenza, il rispetto delle attribuzioni sociali dei deputati e senatori; per limite, le necessità politiche. Non è sufficiente che una domanda di autorizzazione a procedere rivesta un carattere serio e che la sua buona fede non possa essere sospettata, bisogna ch'essa implichi l'assoluta necessità di una repressione e l'obbligo imperioso di sacrificarvi l'integrità della rappresentanza nazionale. E' ben vero che queste conclusioni vennero, nella discussione, combattute e che la domanda di autorizzazione in

(1) Camera dei deputati, seduta del 16 marzo 1877.

questione venne, contro l'avviso del relatore, accordata, ma ormai l'offesa ai principi della tradizione parlamentare francese era già stata consumata, e la breccia aperta doveva ben presto allargarsi.

Qualche tempo dopo, nella seduta della camera 9 aprile 1881, il deputato Deluns-Montaud affermava alla tribuna che il parlamento aveva il diritto di discutere i termini di una citazione e la pertinenza dei fatti allegati.

E ancora, nella seduta 18 giugno 1884, il signor Gatineau, relatore della commissione incaricata di esaminare la domanda di autorizzazione a procedere, avanzata da un azionista della « *Union Nationale* » per violazione alla legge del 1867 sulle società, contro i deputati Vieille e Bouchet, membri di quel consiglio d'amministrazione, diceva: « La vostra commissione ha esaminato i documenti prodotti, e non ha trovato tra quelli *alcuna prova* dei fatti addebitati ai vostri colleghi, di modo che, dall'esame delle allegazioni dei querelanti, sarebbe impossibile di dedurre gli elementi della responsabilità penale dei signori Vieille e Bouchet ».

Nel 1885 un altro relatore, in nome della commissione incaricata d'esaminare la domanda a procedere presentata contro l'amministratore della società franco-algerina, Mauger, leggeva alla camera le parole seguenti: « La vostra commissione crede doversi limitare a ricordarvi i principi, che hanno costantemente servito di base alle nostre risoluzioni in simile materia. Soltanto un interesse di ordine superiore, dei fatti stabiliti, delle circostanze gravi possono permettere di consegnare al potere giudiziario, o piuttosto alla passione dei suoi avversari, la libertà e l'onore di un membro del parlamento. Non sembra che l'affare attuale possa dar luogo ad una simile risoluzione, e perciò la commissione, all'unanimità, vi propone di respingere la domanda di autorizzazione a procedere ».

Per quanto quasi sempre si sieno levate alla Camera delle voci di riprovazione per l'affermarsi di una tale tendenza, tuttavia questa, in questi ultimi anni, ha sembrato prevalere. E nel 1894, discutendosi la domanda di autorizzazione a procedere contro il deputato Toussaint, se ne ha, al parlamento francese, un'affermazione quasi diremmo esagerata. La commissione intese il ministro di grazia e giustizia e il procurator generale; il magistrato che, nella sua qualità di procuratore della repubblica, aveva compiuta l'istruttoria della causa, e il deputato incriminato; di più la commissione pregò il guardasigilli di comunicarle tutto l'incarto dell'affare, e si lasciò andare ad una vera e propria nuova istruttoria. Il relatore discusse punto per punto ciascun capo di accusa, rilevò le contraddizioni esistenti tra i testimoni, fece, in una parola, l'ufficio di un giudice d'istruzione guidato da delle passioni politiche. Tanto vero che il presidente del consiglio, Casimir-Périer, riportò la questione nei suoi giusti termini dicendo che non si trattava già di un processo, che si discutesse davanti un tribunale, ma di una questione politica, che doveva esser risolta da un'assemblea politica.

Al senato, il principio della divisione dei poteri legislativo e giudiziario sembra meglio osservato e rispettato. In un rapporto presentato agli uffici del senato nel 19 maggio 1883 l'eminente avvocato Allou riassumeva presso a poco così le controversie anteriori: « Sembra oggi ragionevole che non appartenga alle assemblee d'entrare in un esame approfondito dei fatti, che costituiscono l'oggetto della domanda di autorizzazione ed insieme di procedere ad una vera e propria istruttoria preliminare; vi sarebbe, in simile caso, una sovrapposizione ai diritti della giustizia, un temibile conflitto tra il giudizio del parlamento e quello, ulteriore, dei tribunali regolarmente investiti della causa. Deve bastare l'esame dell'apparenza este-

riore del fatto criminoso, la certezza che non si contenga nella domanda nessun carattere di persecuzione politica; se il fatto, attribuito al deputato o al senatore, si riconosce suscettibile di un serio esame giuridico, non vi è alcuna ragione perchè, in questo caso, non si rispetti il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

Bisogna rilevare che l'autorizzazione a procedere accordata dalla camera è essenzialmente limitativa, cioè non sospende l'inviolabilità che per riguardo ai fatti particolari prospettati dalla domanda relativa: una volta consegnato alla giustizia, il deputato non potrà esser processato per altri capi d'imputazione che per quelli contenuti nell'autorizzazione, senza che intervenga un altro voto della camera. Venne notato a questo proposito un'affinità tra gli effetti della domanda di autorizzazione a procedere e quelli della estradizione, giacchè infatti è principio di diritto che l'individuo estradato non possa essere giudicato, nel paese al quale l'extradizione è concessa, che per le infrazioni che sono state particolarmente menzionate nella domanda di estradizione.

Infine è evidente che il diritto conferito ad un'assemblea, di autorizzare o rifiutare i procedimenti richiesti contro i suoi membri, non possa essere delegato. Per conseguenza, quando un'assemblea unica si trovi rappresentata, durante un periodo di proroga, da una commissione permanente, questa è incompetente a decidere sulle domande di autorizzazione a procedere, che venissero presentate: in tale senso si pronunziò unanimemente anche la commissione permanente dell'assemblea legislativa, nel 29 agosto 1850.

CAPITOLO VIII.

Procedura della domanda di autorizzazione a procedere.

Le domande di autorizzazione a procedere, formulate contro un senatore o un deputato, in conformità all'articolo 14 della legge costituzionale del 1875, devono essere indirizzate, su carta libera, al presidente del senato o della camera dei deputati. Esse possono promanare sia dal pubblico ministero, sia da un semplice cittadino, sia ancora da un deputato o da un senatore contro un collega.

Quando la domanda proviene da un deputato contro un altro deputato è regola ch'essa possa esser direttamente indirizzata al presidente della camera, senza essere costretta alla formalità di una vera e propria istanza giudiziaria già in precedenza presentata davanti ai tribunali competenti, la qualità del richiedente dovendo essere una sufficiente garanzia per il parlamento.

Quando la domanda deriva dal pubblico ministero l'assemblea ne è regolarmente investita dalla requisitoria del procuratore generale, trasmessa al presidente dal ministro guardasigilli. Anche in questo caso non si richiede, in appoggio alla domanda, la prova del principio di un'istruttoria. Il pubblico ministero non si presterebbe infatti a produrre davanti una delle due camere una domanda di autorizzazione, che non avesse per base dei seri motivi; in tal caso il ministro di grazia e giustizia lo colpirebbe di pene disciplinari; ed è una tale responsabilità che costituisce la garanzia della Camera.

Ma quando la domanda è presentata da un semplice cittadino, che si ritiene leso da un deputato o

da un senatore, la situazione non è più la medesima: la parte lesa non può validamente investire la Camera della sua domanda, finchè non porti la prova che essa ha di già adito in proposito l'autorità giudiziaria, e che, nella sua azione, non è stata trattenuta che dallo avere incontrato l'ostacolo della immunità parlamentare. Per conseguenza, se la parte lesa ha scelta la via della querela, bisogna che giustifichi che, in base a tale querela, il tribunale ha dato sfogo all'azione pubblica: se ha scelto la via della costituzione di parte civile, è necessario che giustifichi questa costituzione: infine, e questo è il caso più frequente, se la parte lesa ha fatto ricorso al diritto di citazione diretta, che le appartiene, davanti il tribunale correzionale, o, in materia di stampa, davanti la corte d'assise, bisogna ch'essa dimostri che le venne rifiutata l'assegnazione di un termine a ragione della garanzia costituzionale fatta ai rappresentanti popolari. Tale principio però venne introdotto nelle assemblee politiche francesi solo da una trentina d'anni.

Se ogni cittadino potesse obbligare le Camere a deliberare su una domanda di autorizzazione a procedere contro un deputato o un senatore, per il solo fatto ch'egli ha diretto al presidente una lettera, una richiesta, una domanda, contenente una serie di fatti diffamatori, apparterebbe al primo venuto di far porre in discussione l'onore e la considerazione dei membri del parlamento. Ogni persona, per esercitare una vendetta, o a scopo di ricatto, potrebbe portare contro la vita privata dei membri della Camera le accuse le più calunniose. Una tale possibilità equivarrebbe alla tentazione di dare libero sfogo a tutte le cattive passioni. Quale importanza potrebbe avere il successo o l'insuccesso della domanda? Il diffamatore raccoglierebbe sempre un beneficio dalla sua turpe speculazione. Se la sua domanda viene respinta egli ha dato alle sue calunnie una

diffusione, che ferirà la reputazione del suo avversario: se poi, sull'insistenza medesima di quegli contro il quale è diretta, desideroso di pubblicamente lavarsi dalle accuse ch'essa contiene, la domanda venga accolta, il cittadino richiedente potrà conservare una tale autorizzazione per servirsene a suo libito, ché niente l'obbliga di fare uso o no della conseguita autorizzazione; così che la Camera avrebbe deliberato su delle imputazioni di crimine, di delitto, fatte contro uno dei suoi membri, avrebbe autorizzato il richiedente a procedere, senza nessun pratico risultato, e senza neppure, per il richiedente, l'obbligo di portare a termine il giudizio, che si è fatto autorizzare ad intraprendere.

In vista di tali inconvenienti, in quest'ultimi anni, il parlamento, allorchè ha avuto occasione di prendere in esame delle domande di autorizzazione a procedere avanzate da privati cittadini, esigette sempre che prima fosse stata iniziata una regolare procedura davanti i tribunali competenti. Dal 1830 al 1848 la camera dei deputati fu investita da sedici domande di autorizzazione a procedere avanzate da privati; quattro di queste domande non erano state precedute da alcuna querela giudiziaria, e tuttavia la Camera le discusse in seduta pubblica: come pure conseguirono la discussione altre quattro domande, presentate dal 1848 al 1851, senza che vi fosse giustificazione del principio di nessun procedimento penale.

Ma nel 1865, essendo stata presentata domanda di autorizzazione a procedere contro due deputati non accompagnata da alcun documento giustificante che i richiedenti avessero prima tentato di mettere in essere l'azione pubblica, il presidente richiese il parere del segretariato generale della camera, interrogandolo se non avesse stimato contrario all'ordine pubblico d'investire la camera di tutte le domande avanzate da dei privati, senza che questi avessero, avanti, di-

mostrata la sincerità delle loro intenzioni facendo ricorso alla giustizia del paese. La risposta data dal segretariato della camera concludeva nella necessità che esistesse un principio di procedimento giudiziario. Tale documento indica inoltre le condizioni preventive, che debbono essere state esaudite dal presentatore della domanda a procedere, perchè questa possa essere dal presidente sottoposta al giudizio dell'assemblea: appoggiandosi su quanto, in tale materia, avveniva davanti al Consiglio di stato, per domande di autorizzazione a procedere contro funzionari, il segretariato della camera affermava non doversi dare sfogo alle domande non precedute da querela, potendosi altrimenti ragionevolmente pensare che la domanda racchiuda un tentativo di diffamazione contro un membro delle Camere. È necessario che chi fa interrompere i lavori dell'assemblea, per occuparla dell'accusa diretta contro uno dei suoi membri, porti qualche cosa più concreta che non la sola intenzione di accusare, che giustifichi la legale esistenza dell'accusa di cui egli chiede l'esame, che produca insomma dei documenti, implicanti la propria responsabilità e richiedenti la necessità di una decisione giudiziaria.

Conformemente alle conclusioni di un tal documento il presidente chiamò negli uffici di segreteria della Camera i firmatari della domanda di autorizzazione in quistione, dichiarando loro che la loro istanza non sarebbe stata comunicata all'assemblea fintanto che non avessero fornita la prova dell'inizio di un procedimento giudiziario: tale prova non venne prodotta, donde la loro domanda si considerò nulla. D'ora innanzi il parlamento francese conservò, con costanza, una tale giurisprudenza, senza di che le immunità, accordate ai deputati e ai senatori, si ridurrebbero illusorie.

Le domande di autorizzazione a procedere son comunicate alla Camera dal suo presidente. Ora è

qualche tempo ne veniva data per intero lettura, oggi il presidente si limita a dichiarare ch'egli ha ricevuto una domanda di autorizzazione a procedere contro un deputato, senza indicare nè l'oggetto della domanda, nè il nome del deputato in quistione.

Non è tra gli usi parlamentari d'investire la Camera di domande dirette contro deputati assenti, quando l'assenza sia stata autorizzata da un congedo o da incarichi ufficiali. Allorchè una domanda venga presentata in fin di seduta contro un deputato, momentaneamente assente, questi ha il diritto, sul cominciare della prossima seduta, di fornire quegli schiarimenti che crede del caso sulla domanda presentata contro di lui.

Quando le domande di autorizzazione si avanzino sul finire della sessione il presidente ha per abitudine di non comunicarle alla Camera, per la ragione che i deputati divengono, dopo la chiusura della sessione, procedibili penalmente come tutti gli altri cittadini (1). Così, la prossimità della chiusura di sessione è spesso ragione di mettere da parte una domanda avanzata; nel 1895 il guardasigilli, sotto il pretesto della imminenza delle vacanze parlamentari, ritirò una domanda presentata contro il deputato Calvnhac e la Camera gli dette ragione. Tuttavia tale consuetudine non è norma costante, tanto vero che nel 1892 camera e senato alla vigilia delle vacanze, autorizzarono i procedimenti relativi all'affare del Panama. Ed anche, allorchè un indugio può importare la prescrizione in danno dei richiedenti, la domanda vien sempre comunicata.

Le domande di autorizzazione sono stampate e distribuite, come tutti i documenti parlamentari, e, in

(1) Eug. Pierre. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire.*

generale, alla relazione della commissione è, come allegato, unita la copia della citazione.

Dopo la distribuzione, le domande son sottoposte all'esame negli uffici. In caso d'urgenza gli uffici possono riunirsi avanti la distribuzione, subito dopo la comunicazione avvenuta alla camera. In questo caso la seduta è sospesa finchè durano le riunioni negli uffici, e si può anche attendere, per la ripresa della discussione, che la commissione relatrice, convocata senza indugio, sia in grado di presentare la propria relazione. Una tale facoltà non esiste per il senato, il cui regolamento interno stabilisce che le disposizioni applicabili ai casi di urgenza non si estendono alle relazioni delle commissioni incaricate di esaminare le domande di autorizzazione a procedere, presentate contro i membri del senato.

Le deliberazioni relative alle domande di autorizzazione son dispensate dalla formalità del passaggio agli articoli e da quella delle due votazioni. Infatti sono di una tal natura che devono essere esaurite con un sol voto. Non si comprenderebbe come la camera potesse autorizzare una domanda in prima lettura e respingerla in seconda, come sarebbe del pari incomprendibile che la camera, dopo avere approvato il passaggio agli articoli, respingesse poi il solo articolo, che costituisce l'essenza medesima della sua deliberazione.

La commissione nominata dagli uffici ha abitudine di richiedere al guardasigilli la produzione di tutti i documenti giudiziari e extra-giudiziari, capaci di illuminarla intorno alla domanda, che deve esaminare. Una tale giurisprudenza si è venuta determinando dopo un incidente prodottosi alla camera dei deputati, nella seduta del 23 dicembre 1831, a proposito di una domanda presentata contro il presidente del consiglio Casimir-Périer, in seguito all'espulsione dei trappisti da Meilleraye.

In materia di autorizzazione a procedere si mettono ai voti le conclusioni della commissione anche quando queste sono negative, cioè concludono al rigetto della domanda sottoposta all'assemblea. Il membro, contro il quale sono state avanzate delle domande di autorizzazione, può conseguir la parola avanti il voto della Camera, anche se la commissione abbia proposto il rigetto della domanda.

Quando una Camera sta per deliberare sulle conclusioni di una commissione investita di una domanda di autorizzazione a procedere, può esser sempre presentata una mozione pregiudiziale, intesa a richiedere un supplemento d'informativa: in questo caso una tale mozione ha la precedenza sulle conclusioni della commissione. In tale materia non può essere messo ai voti l'aggiornamento *sine die*, un tale provvedimento potrebbe sembrare come un diniego di giustizia.

Generalmente, le Camere deliberano per alzata e seduta sulle domande di autorizzazione a procedere, ma può anche esser richiesto l'appello nominale, giacchè il regolamento non ne fa divieto. Lo scrutinio segreto invece non potrebbe adoperarsi, essendo stato abolito in tutt'altra materia che non siano delle elezioni nominative; che, se così non fosse, questa forma di votazione avrebbe dovuto con vantaggio adottarsi in una materia tanto delicata.

Il rigetto delle conclusioni di una commissione, che ha proposto di respingere una domanda di autorizzazione a procedere, importa implicitamente l'autorizzazione al procedimento, senza che sia necessario una seconda volta interpellare la Camera. E del pari, il rigetto delle conclusioni di una commissione proponente l'autorizzazione trae dietro di conseguenza il rifiuto dell'autorizzazione medesima.

*
**

Se si ha riguardo al sistema disciplinato dall'articolo 14 della legge costituzionale francese si può con giustezza affermare che il legislatore ha saputo conciliare tra loro due principi che, nell'apparenza, son discordanti, l'interesse del parlamento cioè, che richiede un certo numero di prerogative per i suoi membri, e l'interesse della giustizia, che vuole tutti i cittadini uguali davanti alla legge, quale si sia la posizione ch'essi occupano nell'ordine sociale e politico del loro paese.

Ma un testo legislativo non ha valore che per il modo onde viene interpretato: poco importa l'enunciazione di un principio, quando questo è alla mercè di coloro che debbono interpretarlo, sia allargandolo, sia restringendolo. Ed in questa materia gl'interpreti della norma legislativa erano i membri di un corpo politico come il parlamento, posto nel centro d'un paese, come la Francia, dove la pubblica opinione è troppo facile alle eccitazioni, uscito da un popolo, le cui qualità primigenite certo non furono mai la calma e il sangue freddo.

Ed infatti noi, nel corso di questo studio, abbiamo più volte rilevate le tendenze dei parlamentari francesi ad arrogarsi prerogative più larghe di quelle che la lettera e lo spirito della legge loro consentissero. Ciò è riprovevole, tanto più che le assemblee, che si prendono tali libertà, sono irresponsabili, e che nessuna istituzione più alta può mai riportarle alla retta tradizione delle norme costituzionali: il parlamento d'oltre alpe, troppo spesso modello al nostro, ha una spiccata tendenza a credersi padrone dispotico d'ogni suo atteggiamento, perchè è intieramente indipendente. Niente è più dannoso, chè l'uomo vera-

mente libero è quello che osserva le leggi il più rispettosamente possibile, anche quando queste portino una sanzione contro di lui: solo seguendo tali tradizioni si può arrivare a consolidare il governo parlamentare nella coscienza dei popoli, che altrimenti, disingannati, non tarderanno a mal giudicare le belle promesse e le belle dichiarazioni, che loro sono state fatte in nome della libertà.

ottobre-novembre 1907



INDICE

CAPITOLO I. — Svolgimento storico della immunità parlamentare in Francia	Pag. 7
» II. — Carattere della immunità parlamentare	» 21
» III. — Sanzione della immunità parlamentare	» 29
» IV. — Estensione della immunità parlamentare	» 30
» V. — Effetti della immunità parlamentare.	» 35
» VI. — Condizioni d'applicabilità della immunità parlamentare	» 43
» VII. — Eccezioni alla immunità parlamentare.	» 52
» VIII. — Procedura della domanda di autorizzazione a procedere	» 64





Prezzo Lire UNA

Premiata Tipografia Nuova — Siena

CONSI

E